



# Elementos democráticos para el fortalecimiento de las capacidades de gobierno: políticas públicas, gestión y gobernanza.

Juan Roberto Joel Flores Mariscal \*

## Abstract

*El autor analiza la Administración Pública desde un enfoque institucional y en el desarrollo de su argumento complementa su reflexión con la utilización de categorías que denotan una relación más abierta y horizontal entre gobierno y ciudadanía como gobernanza, políticas y gestión pública. Asimismo, aborda las diversas redes que implica el ejercicio del poder del Estado y cómo mediante la Administración Pública se puede lograr una mejor gestión de los asuntos públicos en contextos cada vez más democráticos.*

## Palabras clave

*Administración Pública, instituciones, poder político, gobernanza, democracia, políticas públicas, gestión pública.*

## 1. Introducción

El hombre es un animal de naturaleza gregaria, por lo cual, sólo al desarrollarse dentro de una comunidad estará en condiciones de desplegar todo su potencial creativo por medio de lo que algunos sociólogos llaman “diferencial sinérgico” (Parra, 1998), concepto que no representa otra cosa que aquello que es posible en el seno de una comunidad política.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde es profesor en el Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia. Es Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana y doctorante en la orientación Ciencia Política del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Ahora bien, la posibilidad de que se organice y estructure un conglomerado social y que después pueda auto-sustentarse, es una función de la operatividad del poder político en esa sociedad, ello por su puesto retomando la definición clásica de Robert Dahl sobre poder político: “la capacidad que tiene un sujeto A para que un sujeto B haga algo que no haría de otra manera” (citado en Sartori, 2002:103). Dicha relación no se materializa sólo por las fuentes de poder político a las que se refiere Weber (1978:146): tradicional, carismático y racional-legal, sino que éstas y otras manifestaciones de la capacidad de doblegar voluntaria o involuntariamente la forma de actuar de muchos individuos en lo que conocemos como sociedad, descansa en un fundamento más profundo que le da vigencia a las formas mencionadas, esto es, las instituciones, definidas como reglas del juego y como conjunto de incentivos y desincentivos legitimados o aceptados tácitamente, “voluntariamente” (La Boetie, 2002) para controlar la conducta humana.

El ejemplo más claro de las instituciones es el pacto social, al más puro “estilo rousseoniano”, y que en el derecho cobra su máxima expresión, pues como señalaba ya Aristóteles: “la Justicia es el elemento y condición de la sociedad civil, pues el derecho es la norma de la convivencia civilizada” (citado en Cerroni, 1999:10). En ese mismo tenor, para Bobbio (1985:21) el poder y el derecho, es decir la diferencia y dinámica que se da entre la legitimidad y la legalidad constituyen las nociones fundamentales sobre las cuales descansa toda la filosofía política y la filosofía jurídica.

Así pues, las instituciones sociales no tienen como único fundamento las leyes formales generadas a través de los organismos de gobierno electoralmente legitimados, sino también se sustentan en una compleja serie de relaciones sociales enmarcadas por regulaciones cuyos alcances no se limitan a la convivencia entre particulares, sino que alcanzan lo político, es decir, a otros elementos de la estructura social como la ideología, las instituciones informales del sistema político, las instituciones económicas informales, etc. (véase De Soto, 2003)

Es a través de esta red de condicionantes del comportamiento humano que se materializa la definición de Easton (1999:88) de Política como “La asignación autoritaria de valores”, de tal manera que resulta congruente la tesis del mismo autor en el sentido de que “los

llamados sistemas de miembros no son en realidad sistemas de personas biológicas sino de roles especializados” (Easton, 1999:73).

Solo al conjuntar estas instituciones y organizaciones que constituyen el entorno que define la vida social, es que podemos entender la idea de totalidad que representa el Estado, en su clásica definición de suma de sus elementos constitutivos que son la población que lo conforma, el territorio sobre el que ejercen dominio y el poder político por medio del cual se ejerce dicho dominio (Kelsen, 1969:42). En contraste, una definición de Estado más actual y desde la óptica de este texto más funcional para los estudiosos de la Administración Pública, es la siguiente: “El Estado constituye una institución humana formada por la actividad del hombre como autor y como actor de su historia, bajo condiciones que no le es posible modificar y dentro de las cuales realiza su destino (Guerrero, 1999:30)

Considerando que la vida social es el resultado de las relaciones que se dan en el marco de instituciones, y que el Estado es el todo y no puede entonces ser una de sus partes, hay pues una grupos específicos de la sociedad encargadas de representar los intereses de la generalidad y bajo esa premisa se encargan de diseñar y hacer valer las instituciones sociales. Estas partes de la totalidad, pueden identificarse con el poder político y con las instituciones o normas que determinan la forma en que se organiza la sociedad para que una parte de ella determine qué se va a hacer, cómo se va a hacer y por qué se debe hacer. La cuestión ahora es, en este sentido, determinar qué tanto el resto de la sociedad participa en la atención de los asuntos público y como contribuye esto al fortalecimiento de las capacidades gubernamentales, propósitos de este texto.

## **2. Significado institucional de la Administración Pública**

Las facultades de gestión de lo público toda vez que son constituidas y legitimadas socialmente se materializan en las instituciones y organizaciones que componen el gobierno, éste es el que -en el sentido clásico del término- se encarga de dirigir la actividad del Estado a través de la sociedad y de una parte de ella que desarrolla su

capacidad por medio de la ideología y de los recursos públicos; es decir, a través de la Administración Pública.

De allí que los teóricos de la Administración Pública lleguen a identificar a la misma como la actividad del Estado: “La Administración Pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (Guerrero, 1986:24).

Siguiendo lo que Bobbio (2002:103) considera como teoría sustancialista del poder, podríamos afirmar que el poder de un liderazgo depende de su capacidad de hacer las cosas, es decir, para llevar a cabo sus políticas. Luego entonces tendremos que a mejor dirección y administración más poder del Estado y en forma indirecta de la sociedad a través de las capacidades de sus organizaciones de gobierno. Consideramos entonces que esta capacidad “de hacer” directamente por el gobierno e indirectamente por la sociedad es la Administración Pública. En ese sentido, Omar Guerrero (1986:25) -al abundar en su definición de Administración Pública arriba mencionada- concuerda con esta visión sustancialista del poder:

“La Administración Pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo, lo hace formidable, constituye una capacidad que produce poder...auspicia la convivencia civilizada consiste en una capacidad que produce civilidad... los estados más poderosos son los mejor administrados...es; la actividad organizadora del Estado”.

La Administración Pública, como organización que representa una pequeña parte de la totalidad, desarrolla instrumentos propios; de esa manera la definición de administración se acota más en relación con el manejo de los recursos públicos, cuya aplicación le da una incidencia real en la sociedad y en el Estado. En ese sentido, una definición más instrumental de Administración Pública sería la siguiente:

“La Administración Pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios, preserva el orden, encauza el cambio, cuida, somete, calcula, convence, decide; gobierna. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, renta

edificios, instruye técnicos y uniforma, policías. Como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente” (Guerrero, 2002:20).

Otras definiciones de Administración Pública ponderan el hecho de que es ante todo una parte de la sociedad compuesta por organizaciones encargadas de dirigir al conjunto de la acción social, centrándose en la acción de gobierno:

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

En el diseño constitucional clásico, las principales tareas<sup>1</sup> de las instituciones de gobierno son: en primer lugar, ejercer liderazgo político e implementar las políticas (Poder Ejecutivo), en segundo lugar, ser un cuerpo colegiado que represente a la sociedad y que sea el encargado de legislar, es decir, de diseñar y mandar que se cumplan las reglas del juego (Poder Legislativo), y por último, conformar un cuerpo colegiado encargado de dirimir conflictos entre los poderes, así como entre los particulares de acuerdo a las normas previamente acordadas (Poder Judicial).

La parte que se nombra poder Ejecutivo se refiere al responsable del manejo de la gran mayoría de las organizaciones públicas y de la representación del Estado ante otros estados, así como del liderazgo político en toda la sociedad, aunque también existen organizaciones que dependen del Poder Legislativo y del Judicial, así como organismos autónomos que apoyan y en algunos casos vigilan el actuar de las organizaciones públicas.

---

<sup>1</sup> “La administración pública entendida como el conjunto de estructuras o instituciones mediante las cuales se desarrollan las acciones del gobierno... se ocupa de los objetivos, estructuras y funcionamientos institucionales, de los valores sociales y del desarrollo individual, así como de los medios para lograrlo” (Jeannetti, 1978:99)

En este tenor, el gobierno, es decir, las personas que lo conforman, no deciden por sí mismas en qué se debe aplicar la capacidad que les dan los recursos tomados de la sociedad, sino que existen directrices formales instituidas desde el pacto social vigente, hasta una serie de negociaciones y ajustes derivados de los intereses y la capacidad e influencia de los afectados por una determinada decisión, que influyen en la determinación de políticas. De allí que la política y las reglas en las que opera afectan a toda organización pública, primero en cuanto a las decisiones y luego respecto a cómo se van a ejercer o administrar los recursos públicos.

Debido a que la mayor parte de las organizaciones -y por consiguiente de los recursos- están en el ámbito del Poder Ejecutivo, a ellas se les identifica teórica y jurídicamente como Administración Pública. Sin embargo los recursos públicos son manejados por muchas organizaciones del gobierno en general, incluso también, por algunas que no tienen carácter gubernamental.

En consecuencia, la Administración Pública se convierte en el referente teórico y práctico a partir del cual se debe desarrollar una visión abierta de la acción de gobierno. En otras palabras es el espacio donde efectivamente cobra vida la participación de la sociedad en la gestión de los asuntos públicos. No obstante, para lograr una sinergia entre sociedad y gobierno la Administración Pública en su carácter de eje articulador debe ser receptiva a la incorporación a su visión y procesos de gestión de nuevos paradigmas teóricos y tecnológicos que hagan que reafirme su vocación incluyente y su papel como espacio que materializa la vocación "abierta" que deben tener los gobierno democráticos para proporcionar un "marco institucional capaz de permitir reformas sin violencia y, el uso de la razón en los asuntos públicos" (Popper, 2006: 18)

### **3. Nuevos paradigmas en la gestión de los asuntos públicos: la orientación hacia las políticas y la gobernanza.**

Por su importancia para la vida pública, en la actualidad la Administración Pública es una categoría que rebasa el ámbito de las normas formales, por lo que su estudio demanda adoptar perspectivas disciplinarias que permitan considerar los diferentes factores

antropológicos, sociales, políticos y tecnológicos –entre otros- que enmarcan su sentido y acción. En por ello que hoy en día ya no se considera como perspectiva central para el estudio de la Administración Pública al Derecho Administrativo.

En efecto, aunque sigue teniendo una gran importancia el análisis de cómo las instituciones se estructuran orgánicamente y aplican sus competencias, esta visión daba como resultado entender a las organizaciones públicas de forma segmentada y vertical, a través de categorías como asuntos de Estado o competencias exclusivas de los Poderes de la Unión o de los órdenes de gobierno. Como menciona Ricardo Uvalle (2003:25-26):

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

Así pues, ahora la preocupación principal es la capacidad de gobernar, y en especial la de co-gobernar con la sociedad. Dentro de este enfoque también se analiza el cómo se lleva a cabo en términos empíricos el proceso de construcción de la agenda pública y cómo la categoría recursos públicos rebasa el manejo del presupuesto gubernamental por parte de las dependencias y entidades, pues la sociedad es un factor que determina cada vez más el diseño y funcionamiento de las instituciones.

El acento está puesto en factores como la transparencia y el ejercicio de la función republicana e institucional como pilar de la democracia, pues con ellas se buscan abandonar principios como el de los arcana *imperi*, que alejaban a la sociedad del conocimiento de los asuntos públicos y su manejo. En efecto, la ciudadanía ya no acepta la idea subyacente de considerarse a sí misma como sujeto pasivo, como una clase de “bestia salvaje” que debe ser domesticada, “dominada por fuertes pasiones que le impiden formarse una opinión racional del bien común, egoísta de vista corta, presa fácil de los demagogos que se sirven de él para su propio provecho” (Bobbio, 2002:35).

Por su parte, la categoría de agenda de gobierno, que hace referencia al proceso mediante el cual se determina qué asuntos acepta el gobierno como un problema público,

enriquece la forma de entender cómo se desarrollan los asuntos de interés colectivo más allá del formalismo jurídico o de las categorías estructurales propias de la sociología, como afirma Luis F. Aguilar (2000:6):

“El estudio de las políticas puede... reactivar la ciencia política y a la teoría-práctica de la Administración Pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo, menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones federales y locales... Por otra parte nuestra teoría de la Administración Pública ha quedado atrapada entre las consideraciones institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, instancias y procedimientos formales...) y las menores consideraciones operativas para cumplir las órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas. Al acercar la Administración Pública al proceso decisorio de las políticas y su compleja puesta en práctica se rescataría su sentido clásico de gobierno, de buen gobierno y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión”

En ese sentido, las imbricadas redes por las que los afectados de una política tratan de influir en el poder público, sobrepasan el ámbito de las atribuciones formales dadas a los poderes, los ordenes de gobierno del país e incluso rebasan el marco de las organizaciones sociales. Aquí es donde desaparece el concepto de “caja negra” que representa la manera en que se toman las decisiones, y se ve sustituida por una red de contactos e intereses representados directamente o por interpósita persona dentro de marcos institucionales formales e informales.

En este contexto, la importancia de la perspectiva de políticas para entender la dinámica de los asuntos públicos en que reconoce la existencia de un complejo y plural sistema de gestión de intereses, que en realidad siempre había existido, pero que estaba disfrazado u olvidado bajo la figura de los órganos y poderes gubernamentales, así como de organizaciones formales. Por lo tanto, podemos afirmar que la introducción de este concepto representa un avance no solo teórico, sino también democrático, al dejar de lado la simulación en la concepción, estudio y manejo de los asuntos públicos, aceptando de entrada como objeto de estudio a la red de intereses que influyen en el gobierno y la actividad de gestión que dentro de ésta se realiza.



Dicha premisa viene acompañada de mayores libertades públicas que facilitan la fiscalización de las organizaciones y las obligan a justificar sus actos en términos de impacto y benéfico para la sociedad. Para ello, han habido reformas institucionales referentes a la transparencia y el acceso a la información pública, así como a la participación ciudadana, pero además el manejo del enfoque de políticas ha traído consigo una serie de cambios en la concepción misma de la Administración Pública, que ahora cada vez toma como objeto central de estudio a las propias políticas y las herramientas de gestión pública, entendiendo éstas como:

“Conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado... suma de los procesos diferenciados y especializados que permiten la organización interna de la administración para cumplir con oportunidad los objetivos del Estado” (Plascencia, 1994:98).

En esa definición destaca en primer lugar el cambio en la concepción del servicio público, que ahora busca la eficiencia basada en cuatro criterios fundamentales:

“En primer lugar propone desviar los servicios de la Administración Pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor. En segundo lugar plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno. En tercer lugar sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado” (Guerrero, 1999:11).

En segundo término, rescata una serie de técnicas administrativas, en gran parte traídas desde el sector privado, con el fin de adecuar las estructuras burocráticas a los nuevos paradigmas técnicos orientados “hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores. Las mismas pueden clasificarse en tres grandes grupos: (1) Las técnicas de dirección general de la organización... (2) Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa... (3) Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas –de relevancia práctica-” (López, 2003:13).

Estas herramientas coinciden con los temas que se consideran parte de la agenda de la Gerencia Pública:

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

El tercer factor de innovación -además de las políticas públicas y las herramientas de la nueva gestión pública- es el de gobernanza, que se refiere al aprovechamiento por parte del gobierno de las potencialidades de una sociedad cada vez más madura y consciente de sus capacidades. En este sentido, las organizaciones públicas (gubernamentales y no gubernamentales) han realizado reformas para adecuarse a esta nueva situación por medio del ya mencionado enfoque de la nueva gestión pública y especialmente, del fomento a la participación ciudadana. La gestión de esta renovada relación entre gobierno y sociedad (gobernanza), al erigirse como piedra angular de la gobernabilidad democrática, pasa a ser tema central para la realización de las políticas públicas:

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

La gestión pública tiene entonces que adecuarse para ser mucho más efectiva ante una ciudadanía mejor informada y conocedora de sus derechos y deberes, así como especialmente vigilante de las responsabilidades del Estado; se trata de una ciudadanía

que no sólo reclama el repliegue de las organizaciones gubernamentales de aquellas cuestiones que no son un deber ineludible del Estado (protección a la vida, seguridad nacional, impuestos), sino también su relevancia para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Ahora se reconoce explícitamente que la utilización de la agenda pública y la gobernanza es una vía para la emancipación del poder social; en otras palabras, empieza a extenderse la conciencia de que la sociedad debe ser quien determine a las instituciones y por ende a las organizaciones públicas, y no al revés. Este empoderamiento<sup>2</sup> transforma a la sociedad de un papel pasivo a otro activo, que abarca desde un plano local y administrativo, por ejemplo en el manejo de los servicios públicos municipales, hasta planos más generales como la presión para que el gobierno adopte cierta política internacional en materia de derechos humanos, por citar un caso.

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

“Hoy en día el interés público no es monopolio de institución alguna y su importancia puede ser proclamada tanto por los gobiernos como por los ciudadanos y las organizaciones civiles. El interés público es un valor compartido, no exclusivo, pues en el son validas (todas) las formas de cooperación... así como acciones coordinadas que aprovechen los recursos de la autoridad y los esfuerzos ciudadanos... La postura tutelar y dependiente de la ciudadanía formal da paso a la toma de conciencia que es propia de la ciudadanía real... La autoestima ciudadana es la reivindicación de lo público frente a lo gubernamental burocrático. Es propio de las sociedades abiertas reconocer que lo público se sustenta en las capacidades públicas no exclusivamente

<sup>2</sup> Estas capacidades parten primero de la posibilidad misma de ejercerlas, como bien apunta Uvalle (2003:71): “Entre las instituciones públicas que la democracia formaliza con alcance general sobresalen los derechos del ciudadano en las modalidades de la participación, la representación, el voto universal y secreto, las elecciones periódicas, la renovación de las autoridades, el derecho para protegerse ante los abusos del poder y la posibilidad de someter a controles institucionales el ejercicio del poder. La ventaja de participar en la vida pública favorece el que los ciudadanos sean reconocidos como fuerza activa que tiene el derecho de vigilar y fiscalizar, a través de sus órganos de representación, a los poderes del Estado”.

gubernamentales... Aumentan de esa manera las posibilidades para articular esfuerzos y recursos, con el fin de que sean aprovechados con inteligencias y perspectivas de realización... la vida pública no inicia ni concluye con lo que realizan los gobiernos... Hay mas vida activa y productiva cuando la capacidad instalada de la sociedad es puesta en movimiento de abajo hacia arriba" (Uvalle, 2003:39).

#### **4. Conclusión**

El nuevo entendimiento de los procesos públicos a través del análisis de redes de gestión, ha influido en las instituciones y organizaciones de tal manera que toman esta realidad como un factor clave en el diseño de políticas públicas. En efecto, en el ámbito gubernamental han surgido instituciones que vigilan el cumplimiento de las libertades públicas, creando organismos especializados en temas como transparencia y acceso a la información, así como tomando medidas reactivas al interior de las organizaciones gubernamentales, por ejemplo con la profesionalización de los servidores públicos y la incorporación de herramientas como la calidad total o la reingeniería de procesos.

Este contexto ha condicionado a los gobiernos a impulsar procesos de descentralización política y administrativa desde el ámbito de los gobiernos nacionales, asimismo, han favorecido acciones de desconcentración y de diseño de políticas regionales que se apoyan en asociaciones civiles e instituciones comunitarias.

Este aumento de las capacidades ciudadanas ha tenido como consecuencias inmediatas el disminuir la responsabilidad directa de prestar bienes y servicios por parte del gobierno, por lo que al menos en el sentido formal se ha fortalecido la capacidad del presupuesto público.

En suma, en el marco de éstos nuevos paradigmas (políticas públicas, gestión pública y gobernanza) en la Administración Pública, es fundamental reexaminar el papel que la ciudadanía tiene en el manejo y atención de los asuntos públicos, pues es ella la pieza clave en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno, incluso más que cualquier recurso material o tecnológico, ya que estos son mayor o menormente insuficientes en la medida que exista de manera verificable la participación ciudadana.

## Fuentes de información

Aguilar Villanueva, Luis F. (2001), "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en Revista Enlace, número 51, enero-marzo, México, CNCPyAP.

Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.) (2000), El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Bobbio, Norberto (2002), Estado Gobierno y Sociedad, México, FCE.

Bobbio, Norberto (1985), "El poder y el derecho", en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, Orígen y fundamento del poder político, México, Grijalbo.

Cerroni, Humberto (1999), Introducción al pensamiento político, México, Siglo XXI.

De Soto, Hernando (2003), El misterio del capital, México, Diana.

Dror, Yehezquel (2000), La capacidad de gobernar, México, FCE.

Easton, David (1999), Esquema para el análisis político, Argentina, Amorrortu.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2002), "Administración Pública, concepto y disciplina", en María del Carmen Pardo (coord.), Teoría y Práctica de la Administración Pública, México, INAP.

Guerrero, Omar (1986), Principios de Administración Pública, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública.

Guerrero, Omar (1999), Del Estado gerencial al Estado cívico, México, UAEM/Miguel Ángel Porrúa.

Guttman, Dan (2004), "De gobierno a gobernanza", en Revista Gestión y Política Pública, México, volumen XIII, número 1, primer semestre, México, CIDE.

Jeannetti Davila, Elena (1978), "Administración pública y cambio social", en Revista Estudios Políticos, México, número 14, FCPyS/UNAM.

Kelsen, Hans (1969), Teoría general del Estado, México, FCE.

La Boetie, Etienne de (2002), Discurso de la servidumbre voluntaria, Madrid, Taurus.

Lahera Parada, Eugenio (2004), "Economía política de las políticas públicas", en Revista Economía, México, número 2, mayo-agosto, IIE/UNAM.

López, Andrea (2003), "La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual", Serie Desarrollo institucional y reforma del Estado, Madrid, Documento Número 68, Instituto Nacional de la Administración Pública.

Martínez Morales, Rafael (1998), *Derecho Administrativo*, México, Harla.

Ormond, Derry y Ele Loffler (1999), "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?". en *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, número 13, febrero de 1999, CLAD.

Parra Luna, Francisco (1998), "El objeto olvidado de la sociología", en *Papers* 56, España, Universidad de Barcelona.

Plascencia Díaz, Adriana (1994), *Gerencia Pública. Bases teórico conceptuales*, México, CNCPyAP.

Rose, Richard (2000), *El gran gobierno*, México, FCE.

Sartori, Giovanni (2002), *La Política, lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.

Uvalle Berrones, Ricardo (1984), *El gobierno en acción*, México, FCE.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003), *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, IAPEM.

Weber, Max (1978), *Economía y Sociedad*, México, FCE.

Wildasky, Aarón (1999), "¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?", en Naomi B. Lynn y Aarón Wildasky (comp.), *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, México, FCE/CNCPyAP.



ENCrucIJADA  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SÉPTIMO NÚMERO  
ENERO - ABRIL 2011

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Lic. Alma Iglesias González*

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:  
*Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Dr. Ricardo Uvalle Berrones*

Coordinadora de Informática:  
*Arq. Guadalupe Gómez Goujón*  
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:  
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:  
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:  
Erika Döring González Hermosillo  
Eduardo Guerrero del Castillo  
Omar Guerrero Orozco  
Elena Jeannetti Dávila  
Roberto Moreno Espinosa  
Raúl Olmedo Carranza  
Nicolás Rodríguez Perego  
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:  
Coordinación de Informática  
Centro de Investigación e Información Digital

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 3, No.7, enero-abril 2011, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, [maximiliano\\_unam@yahoo.com.mx](mailto:maximiliano_unam@yahoo.com.mx). Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de septiembre de 2011.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

