

Las políticas públicas y su dinámica social

MIJARES-DÍAZ DE LEÓN, José Elías *†

Instituto Tecnológico de Pachuca, Carretera México-Pachuca Km. 87.5 C.P.42080 Col. Venta Prieta, Pachuca, Hidalgo, México.

Recibido Enero 14, 2016; Aceptado Marzo 20, 2016

Resumen

El presente estudio se realizó con la finalidad de difundir conocimiento sobre la importancia de la participación social en la toma de decisiones dentro del quehacer y desarrollo político, otorgando un panorama que permita construir una mayor visión sobre la relevancia que reviste hoy en día el estudio de la política pública para la solución de problemas sociales, no solamente en el aspecto teórico sino también en la práctica, en donde el gobierno, iniciativa privada y sociedad juegan un papel preponderante en la construcción de una gobernanza auténtica.

La metodología que se utilizó para la realización de este documento fue mediante una recopilación documental y una serie de análisis de conceptos relacionados enfocados en primera instancia con la administración pública y la actividad de una sociedad dinámica.

En este trabajo se contrastaron las diferencias del quehacer burocrático, la nueva gestión pública y la gobernanza, y de igual forma se realizó un estudio sobre la importancia de cada uno de sus procesos y la forma en la que se desenvuelven en un contexto institucional, describiendo a la teoría del institucionalismo y nuevo institucionalismo. Lo anterior con la finalidad de motivar al lector a adentrarse en las diferentes variables socio políticas que de una u otra manera influyen en su desarrollo como ente dinámico social.

Citación: MIJARES-DÍAZ DE LEÓN, José Elías. Las políticas públicas y su dinámica social. Revista Transdisciplinaria de Estudios Migratorios 2016, 2-2: 119-130

* Correspondencia al Autor (Correo Electrónico: jemijares @itpachuca.edu.mx)

† Investigador contribuyendo como primer autor.

Introducción

Al pensar en modelos administrativos públicos, varias imágenes se nos vienen a la cabeza. Podemos imaginar la clásica escena de un servidor público, que viste un traje y se encuentra detrás de un escritorio, y que realiza actividades relacionadas con trámites y procedimientos legales. Pero más allá de estas acepciones, los modelos administrativos representan las características y necesidades de la sociedad y el gobierno en un momento determinado. Cada uno de los modelos administrativos, tiene objetivos establecidos, pueden ir desde la eficiencia, la calidad o la inclusión y trabajo en coordinación e ahí la importancia de las políticas públicas en contacto real con la sociedad.

Este ensayo se dividirá en dos partes: La primera desarrollará la evolución de los conceptos y formas de administración pública, que en este caso, englobará a la burocracia, la nueva gestión pública y la gobernanza.

Por otro lado describiré el contexto en el que se desarrollan los modelos, a través de la teoría de las instituciones. Considerando que la presencia de diversas corrientes, marcan tendencias que se identifican con los modelos administrativos. También expondré la transición entre el institucionalismo clásico, a su forma contemporánea; el nuevo institucionalismo, que engloba argumentos muy variados.

Una vez presentados los conceptos y teorías claves, se desarrollará una conclusión que entrelace a los modelos de administración pública y el fondo donde se desempeña, que son las instituciones públicas, analizando la transición entre una forma y otra, incluyendo sus propios contrastes.

Evolución de los modelos administrativos**Estudio de la Burocracia**

En los años 70 las formas administrativas de muchos países se inspiraban en el modelo burocrático de Max Weber. Cuyas principales características son: a) las organizaciones administrativas sirven intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados de sus funcionarios b) el servicio administrativo se realiza con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes c) que los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que ocupan d) los oficios se encuentran jerárquicamente ordenados que los planes o normas. (Catalá, 2005)

Lo que nos dice que la actuación del funcionario público siempre seguirá un trazo de fidelidad hacia el superior inmediato debido a la subordinación según las tareas asignadas a cada puesto.

El sistema burocrático funcionó en su totalidad, durante las circunstancias temporales en las que fue implementado pero, con el transcurso del tiempo, diversas carencias y fallas se detectaron y el sistema cayó en una crisis funcional, esto no fue un suceso aislado sino que falló junto con el Keynesianismo, que en décadas posteriores, fue paulatinamente sustituido por una visión neoclásica de la economía y de las instituciones, proceso que va emparejado con la instauración del nuevo institucionalismo.

Catalá menciona al respecto lo siguiente: “la crisis fiscal del estado unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y con todo ello el incremento de la complejidad, hizo necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias” (Catalá, 2005; 27).

Otro conflicto que impulso la necesidad de un cambio de modelo fue la transformación de los procesos de producción, las sociedad pasaron de ser mayoritariamente industriales, a crear servicios, y con ello un se inició un nuevo intercambio de información por nuevos canales. Autores como Herbert Simon, señalaron muchas de las insuficiencias y límites del sistema burocrático. Uno de los más acertados fue la capacidad racional limitada del sujeto lo que cuestionaba un supuesto fundamental de la racionalidad burocrática que describe al funcionario como un agente con capacidad ilimitada de tratar y racionalizar procesos administrativos. Niskanen puso de relieve otro conflicto; cómo los burócratas no eran sólo servidores de los intereses generales sino que interpretaban éstos tomando en cuenta en primer lugar sus propios intereses funcionariales. (catalá, 2005)

Análisis de la nueva La nueva gestión pública

Este modelo surge entre mediados de los años 70 y principios de los 80 y se caracteriza por:

I) Una reconcepción de los funcionarios públicos que ahora son conceptualizados como gerentes públicos. “[...]”

II) Empoderamiento de la ciudadanía. C) Recuperación la definición y realización de los intereses generales por los políticos representantes democráticos del pueblo soberano, con el fin de evitar lo que se ha llamado desviación burocrática y neocorporativa.,

III) Cuando más claros y menos conflictivas resulten las metas y objetivos propuestos al agente, menor discrecionalidad tendrá éste para asignar recursos entre diversos programas,

IV) La gestión de los asuntos públicos podrá basarse en resultados.” (Catalá, 2005; 32)

Luis Aguilar habla de dos procesos que forman a la gestión: la gestión estratégica, gestión de calidad. El primero, “define la orientación de la gestión de calidad y la hace social mente relevante al indicarle los productos de valor social, mientras la calidad hace que la estrategia se convierta en un plan de acción efectivo”. (Aguilar, 2006; 321) Se logra entonces los criterios de calidad al generar valor agregado a los clientes, en este caso ciudadanos, con la condición de que los beneficios obtenidos superen los costos de lo utilizado.

Transición a la Gobernanza

De nueva cuenta el paradigma administrativo tuvo una redirección, era ahora turno de un concepto que considera a la participación como su propósito. Esto explica Catalá, fue debido a la incapacidad de la nueva gestión pública de resolver los problemas de la provisión de bienes públicos que exigían la colaboración intersectorial lo que hizo reconsiderar a los actores de la arena política. (Catalá, 2005).

El hablar de gobernanza, es hablar de inclusión. Cuando hablamos de inclusión, nos referimos a la cooperación entre actores, que están dentro de redes de gobierno y sociedad.

La gobernanza según esto es el involucramiento de actores de la sociedad civil y de organizaciones privadas, en la arena de toma de decisiones junto con el aparato administrativo. Catalá explica que existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente vínculos internos y externos entre gente, equipos y organizaciones con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo. (Catalá, 2005) Así se logra un gobierno interactivo, emprendedor, socio o facilitador del trabajo en conjunto y conciliador de las partes que involucra.

Nuevo institucionalismo

A principios de la década de los 50 existía una especial concepción de las instituciones. El paradigma prevaleciente definía a las instituciones como aquellos marcos normativos, leyes formales y las estructuras administrativas que explicaban el comportamiento y resultados políticos. (Javier, 1999). Pero estas explicaciones carecían de fundamentos más amplios que explicaran las conductas individuales tanto de las instituciones, como de las sociedades.

Las nuevas acepciones de institucionalismo nacen precisamente del intento de explicarlas diferencias que frente a retos comunes se presentaban en países distintos. (Javier, 1999; 9).

El nuevo institucionalismo ha surgido también como contraposición a los excesos provenientes de la economía neoclásica que modela el comportamiento económico a partir de la idea de la elección racional de los actores (Javier, 1999; 10) Esta nueva teoría surge junto con la nueva gestión pública que argumentaba que la capacidad racional limitada del funcionario era un impedimento para el correcto desempeño del institucionalismo clásico.

La información, es una de los factores más importantes en la toma de decisiones. Por lo que el procesamiento subjetivo e incompleto de la información junto con la ideología, se tornan otro impedimento más para el institucionalismo clásico (Javier, 1999).

El nuevo institucionalismo entonces genera dos concepciones de la funciones de las instituciones. Primero a nivel macro como: las instituciones representan los constreñimientos externos que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente y a nivel micro o individual: los modelos mentales son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar su entorno. (Javier, 1999)

Entonces explica Jorge Javier Romero que se vuelve un rechazo a los reduccionismos, a convicción de que los arreglos institucionales con una explicación y un propósito de la vida social, económica y política, y da una primera aproximación muy general de las instituciones como las reglas del juego de una sociedad.

Formación de la agenda

El proceso de formación de agenda se entiende como aquel “a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder & Cobb, 2003: 77). Es un ejercicio de decisión dialéctico, en el cual se lleva a cabo la selección y definición de los problemas objeto de política pública. Este proceso involucra un amplio ejercicio social que se refleja en la construcción e interacción de las agendas mediáticas, públicas y de gobierno, y por el cual los distintos actores desarrollan su dimensión política de revelar ante los demás sus preferencias.

En consecuencia, se entiende que “los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad” (Aguilar, 2003: 31) y, por tanto, la formación de la agenda no sólo es un ejercicio de elección sino también de definición social; es decir, se precisa tanto el orden de prioridad de los problemas sociales, como la visión misma que el gobierno va a tener de la situación que es considerada por la sociedad como problemática.

Lo anterior resulta de gran relevancia para el entendimiento de la política pública porque a partir de la forma cómo sea visto el problema es que el gobierno va a estructurar su estrategia de solución: la definición del problema es el insumo inicial de la política pública.

Charles Elder y Roger Cobb hacen un análisis acerca del tema de agenda, y nos indican que se trata de ‘un proceso a través del cual se determinan problemas o asuntos llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de Política Pública’. Esto es, todo asunto que dañe a la población en general necesita ser resuelto por los medios más eficientes.

Una agenda no está limitada únicamente a ser un proceso lineal y de una sola fase, sino que posee ciertas características que le dan sentido propio, a saber:

- I._ Agenda como proceso decisional (lleva a la toma de decisiones importantes, que dependerán del contexto).
- II.- Flujo de personas (Participación de grupos sociales interesados).
- III.- Cuestiones en la formación de la agenda (Se filtran los problemas que serán incluidos en la agenda).

IV.- Flujo de soluciones en el proceso de la formación de una agenda (Se acepta que, para lo definido como problema público, existe una solución y se deben delimitar las posibles soluciones).

V.- Flujo de oportunidades de elección (Parte de una agenda se conforma de compromisos atrasados, esto limita el ingreso de nuevos problemas en la agenda. Las oportunidades van y vienen en ciertos momentos de acuerdo a los movimientos políticos).

¿Cómo entrar a la agenda?

Una de las tareas de los voceros o representantes de los problemas públicos, es precisamente insertarlo en la agenda. Una de las formas de incluirlo es la persuasión y también usar las redes sociales. Es más fácil incidir si existe alguna relación con los integrantes de los tomadores de decisiones. Una vez más, el discurso argumentativo se presenta como la herramienta por excelencia.

Sí se logra obtener voz dentro de la administración, es decir a la agenda institucional, mediante redes de contactos o por canales como el cabildeo u obtener un espacio para exponer, inicia el segundo paso, convencer. Para esto es útil emplear, terminología entendible fácilmente y sin rebuscados. Recursos gráficos que representen las condiciones del problema con facilidad exponiendo pruebas de que el problema está efectivamente presenta y de las implicaciones sociales que conlleva. Además, el argumento económico entra en juego también. Sí el municipio mejora el servicio de recolección de basura en calles, tendrá más oportunidades de entrar a programas que en su posterioridad desee, viéndose beneficiado en aspectos económicos ya que la creación del relleno le dejará un derrame económico importante.

¿Cómo obstaculizan los servidores públicos, el interés de la comunidad, los servicios públicos y el desarrollo al ingreso del problema a la agenda pública?

El proceso por el que atraviesa un problema para obtener carácter de atención pública, se encuentra con diversos obstáculos. En primer lugar, se ve frenado por la falta de voluntad política de los servidores públicos. El problema puede ser urgente, y su solución muy necesaria para el bienestar de la comunidad, pero si el actor decide que, no lo considera como tal o no lo busca resolver, sea por fines políticos, tales como clientelismo o por utilizar los recursos para otros fines, no se logrará avance alguno. Es por eso que la parte de cómo lograr insertar el problema en la agenda, se torna fundamental, pues explica que parte del ciclo de incorporación recae sobre la capacidad persuasiva de los representantes de la problemática.

Otra piedra del camino de la inserción es el interés de la comunidad. Sí está se presenta constante y supera el ciclo de Downs (Parsons, 1973) de desinterés social, puede obtener mayor fuerza y, por lo tanto, una mejor posibilidad de incluirse en la agenda.

La capacidad limitada de los servicios públicos, es otro conflicto que se enfrenta. Si el problema que se debe atender excede la capacidad de la administración de atenderlo inmediatamente mediante los servicios que ya tiene, puede recurrir a dos formas de atenderlo: emitiendo deuda pública o apoyándose de la sociedad. Lo primero resulta en un ciclo vicioso pues, es un costo que se arrastra por un periodo largo y que impide que esos recursos que se emplearán para pagarlo sean utilizados para los mismos servicios en el futuro.

En caso de solicitar atender el problema en apoyo con la comunidad, se deben considerar que se deben focalizar ciertos recursos para brindar información y capacidades a la población. Esto en ocasiones, resulta más problemático que el endeudamiento.

Y también es importante que la sociedad organizada se construya en un modelo de “perro guardián” (Aguilar, 2014) del problema para darle continuidad al proceso de elección e inclusión y otro factor importante, es considerar los costos de la posible solución. Esto con el fin de que el problema sea factible de atención y que el costo sea equivalente a los impactos que tiene la comunidad por el problema.

Política pública

Es un programa de acción gubernamental en un sector específico. Compuesta por estos elementos. El primero, debe tener un contenido, o un producto, este último es el que se estudia por los especialistas como un problema de acción. Un programa, la política pública no es un acto aislado, sino que opera en un marco genera que lo integra. Un factor de coerción y una competencia social: debe estar plenamente identificado el destino por el que se crea.

Comprendiendo a la Autoridad Pública como el organismo que concede y administra los bienes colectivos, podemos establecer que dichos bienes tienen tres características; indivisibilidad, no es razonable y está disponible para cada consumidor de forma igual.

La política es abstracción. Tiene efectos. La función de las autoridades es producir. En el caso de las p.p. se espera que alcancen impactos medibles y observables. “los efectos o los impactos presentan cierto número de particularidades.

A menudo son anunciados de manera cualitativa y normativa en términos generales y abstractos, tales como la seguridad en una comunidad.” (Thoening, 1992; 95) El análisis se basa en conocer los efectos reales logrados sean estos positivos o negativos. También estudia los impactos que puede tener una política sobre los efectos de otra.

La necesidad de la creación de las Políticas Públicas

Para Canto las políticas públicas son:

“Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”. (Canto,2002)

Para él la acción pública o los cursos de acción, es decir lo que hace el gobierno; así mismo con base a su definición, él genera una concepción (desde arriba de la política pública y desde debajo de la política pública).

Para el gobierno, la política pública se asume como programas de acción que se ejecutan para ciertos sectores o zonas geográficas, en esta concepción no hay participación, el habla de una ciudadanía pasiva o condescendiente.

“El ejercicio de abajo de las políticas públicas reclama un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad”. (Canto, 2002) Es decir la sociedad se organiza para demandarle y exigirle al gobierno; Además la ciudadanía no solo le demanda al gobierno si no se involucra en la toma de decisión del gobierno, implementación y la evaluación.

La acción participativa

“IAP es la reflexión-diálogo-acción-aprendizaje, entre las personas y agentes externos interesados en promover acciones para el desarrollo y [... como un proceso metodológico que rompe los modelos de la investigación tradicional, conjuga las actividades del conocimiento de la realidad mediante mecanismos de participación de la comunidad, para el mejoramiento de sus condiciones de vida.”

Entonces es importante involucrar a la sociedad para poder desarrollar un programa, pero sobre todo el menciona con mayor fuerza su inclusión para poder detectar el problema. Los ciudadanos son parte importante para la solución de problemas, no son el problema como tal..

La discusión, el análisis y la indagación en cualquier situación de problema pueden ser factores incidentes para generar parte de la solución del problema que afecta a la sociedad ; con una adecuada implementación de políticas públicas la administración puede alcanzar fines como es la participación ciudadana y la inclusión de la sociedad a los asuntos públicos, con base en la importante percepción de otorgar eficazmente los derechos, haciendo valer el artículo 4 constitucional. Con esto se romperá el monopolio del saber y decidir; unificar problemas particulares y generando una solución con beneficio colectivo como lo son las Políticas públicas.

Para la definición de un problema público y su establecimiento en la agenda siempre son palpables la toma de decisiones, éstas son relevantes según las definiciones.

Elder y Cobb especifican que los problemas no son datos a priori, si no los resultados de definiciones, además que dichos problemas son construcciones sociales que reflejan concepciones de la realidad (Elder y Cobb, 1993: 77) No solo es pensar en un problema si no definirlo de forma exacta, para que el público lo interprete de la manera deseada por el analista

Surge la idea de las percepciones con Wayne Parsons, los problemas implican percepciones y las percepciones implican construcciones, las palabras y los conceptos que se recurren para describir el problema público enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o solución (Parsons, 2007, 120) La primer limitante para definir nuestro problema público de una serie de más problemas, fue en efecto definirlos, genera controversia el uso y cambio de palabras para poder llegar a objetivos y fines.

Para lograr el objetivo de un problema público, es decir su solución es necesario un mecanismo de conversión con las autoridades, no solo la iniciativa o interés público, es crucial el involucramiento de ambos, para lograr revertir tal problema, Casar y Maldonado mencionan que el primer paso es la gestación de una agenda, y una agenda no es más que el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo” “que se procurarán, se intentaran”, cosas en las que “se pondrá desempeño” (Casar y Maldonado, 2008:222) Surge nuevamente la necesidad de definir bien el problema, para poder implementarlo en la agenda, que éste no quede en el aire y se logre algo conciso, tal vez no su re vertimiento pero si una disminución de tal.

Luis Aguilar señala que no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental “agenda” de gobierno.

Los problemas que son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales del estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. (Aguilar, 1993:24,31) De allí la relevancia de definir también un o varios marcos teóricos para que sea definitivo el proceso de toma de decisiones en la formación de agenda, para los problemas públicos.

Se necesita, por lo tanto, a personas o grupos que tengan el interés y la capacidad de transmitir el problema en un lenguaje claro para volverlo público, y con ello, buscar la intervención de las autoridades públicas y políticas, para que finalmente se ingrese a la agenda y así, establecer acciones para la resolución del problema.

En este sentido podremos destacar que para la solución de problemas que afectan a una sociedad en su conjunto, las propuestas y alternativas de soluciones comienzan a competir entre ellas, poco a poco alguna respuesta al problema será tomada para después diseñarla, sin embargo, la discusión continúa con argumentos y contra argumentos para que al fin llegue el proceso de selección en cada una de sus premisas, entendiendo como tales a los cursos alternativos de acción encaminados al logro de una solución ante cualquier problemática planteada .

Por su parte, Elder y Cobb argumentan que al definirse cualquier situación como problema debe existir una creencia cognoscitiva y juicios no morales. La existencia de cada problema depende de cómo lo percibimos y se llega a pensar que el problema genera soluciones, sin embargo, la solución hace el problema.

Por otra parte, existen técnicas para la formulación de soluciones que es el llamado sistema de marco lógico, y a su vez subyacen tres pasos: árbol de problema, árbol de objetivos y finalmente la matriz de marco lógico. Para el marco lógico se requiere de un análisis del problema que éste genera la construcción del árbol identificando las causas y consecuencias del problema establecido. Posteriormente, se elabora un árbol, pero de objetivos que conduce los medios y fines para solucionar la problemática. Finalmente se obtiene la matriz de marco lógico que contiene fin, propósito, componentes, actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos.

En suma, podemos resumir que un problema nunca lo es (en tanta categoría) sino hasta el momento en que se construyen, emergen de un trabajo de objetivación y de una fabricación de una representación arbitraria. En otras -y más sucintas palabras- la realidad -del problema- es un constructo social.

El cambio social

Se indaga en la teoría de causa- efecto, como inferir en la sociedad y el curso de ésta, a través de las políticas que se estudia a partir de la identificación de normas, creencias y representaciones del funcionamiento de la realidad. Y esclareciendo los objetivos perseguidos por la política, los sujetos a los que afecta, los ejecutores de la política y los tipos de política pública. La coerción, parte fundamental de las p.p. se divide en: directa o indirecta o suave. Ambas formas pueden actuar en las políticas reglamentarias, con fines regulativos, constitutivas; que define la normatividad, distributiva; cuando la autoridad concede autorización a casos particulares, y redistributiva donde el Estado establece condiciones a las que puede acceder cierta clase.

Las políticas por definición incluyen costos y beneficios, que se dividen en concentrados y difusos. Lo que se traduce en que los costos se imponen a los beneficios, la predominancia del corto plazo y los grupos pequeños se priorizan ante la mayoría.

El sistema de acción.

Las políticas son actores en acción, estos pueden variar y no se limita a actores políticos sino también de la sociedad. El autor menciona a Jones Merton, y establece cinco etapas de las p.p.:

La identificación de un problema, la formulación de problemas, la toma de decisión, la ejecución del problema y la terminación de la acción. Esto no es un proceso lineal sino que es retroalimentativo y puede empezar en cualquiera de los pasos.

La decisión pública

Existen diversas formas de ver la decisión, algunos tal como Hunter la ven como condicionada, es decir que es el reflejo de las condiciones latentes. En contraposición, Dahl, establece que cada individuo representa sus intereses.

Otros pensadores como Jeimous, tiene una perspectiva múltiple y media, este pensador indica que la decisión tiene tres características: es global, autoritaria y política. La decisión tiene condiciones socio-históricas, una personalidad reformadora y un estilo.

Las actividades decisorias.

Existen dos, la fase de formulación y la de legitimación.

La primera se refiere cuando un paquete se incorpora a la agenda gubernamental o a las posibles soluciones a un conflicto. La fase de legitimación, ocurre cuando a autoridad encargada de la última palabra, resuelve. Adoptar una decisión que les parezca adecuada a terceros. Es el epicentro del concepto.

La racionalidad del decisor

Las diversas corrientes de este tema son:

Racionalidad absoluta. Se adopta un comportamiento en el que únicamente se cuenta con la verdad, la inteligencia y el saber como motores del proceso de actividades.

Racionalidad limitada. Aquí en decisor contempla que no se puede alcanzar ese grado de racionalidad pues se considera que la información falla y cuesta, los criterios de selección son escasos, varía la capacidad para generar un inventario exhaustivo de alternativas, la necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica.

Existe una dualidad de la racionalidad, la de sustancia que dice que los actores empeñan su posición en una de las opciones que esta pose. Y la política donde se mantiene unas opciones abiertas con el objetivo de recuperar los efectos a plazo.

El compromiso del papel

Este está compuesto por las expectativas y los valores con los que un medio presiona sobre una jerarquía, esto se demuestra en los cuadros dirigentes de las grandes empresas. (Mintzberg, 1989 en Thoening, 1992) y de igual forma en instituciones gubernamentales o grupos creados por el propio gobierno para tal efecto, mismos que son extraídos de la propia sociedad y logran ser perfectamente identificables.

La tiranía de los procedimientos

Los procedimientos imponen condicionamientos, y existen tres tipos de estos: Las reglas, la estipulación de plazos y los modos de control relativos al respeto de las normas. Los circuitos de comunicación: La información no circula libremente, y es influida por los miembros de la organización o las impresiones particulares.

La división de tareas:

La dinámica de los juegos de poder.

Se trata de una verdadera homeopatía: un sistema complejo, atravesado por fenómenos de poder, se transforma en pequeñas dosis inyectadas en múltiples puntos. La decisión, en este caso, no consiste en conseguir la curación, sino en alejar el mal: hacer menos mal que antes, descartar lo peor lo insoportable.

La anarquía organizada

Las decisiones se toman sí que nadie se dé verdaderamente cuenta. La ambigüedad y confusión constituyen las propiedades del funcionamiento de estos grupos. No hay un fin definido, existe vaguedad de procedimientos. El encadenamiento de las actividades de as p.p. se definen mediante tres procesos, la elección final responde a un problema (trash can) o la opción no responde, o ya no lo hace a un problema el problema ha sido descartado. Los actores modifican sin cesar sus percepciones para justificar su acción, no existe mucha estructuración que conduzca la decisión.

El estilo decisorio

La sustancia de las decisiones depende del contexto. Se expone el caso de la crisis de los misiles, donde el enfoque predominante frente a los sociológicos y racionales, del mercado, fue el enfoque decisional, que dice que la decisión proviene de las objeciones que los múltiples actores expresan y se consideran dos factores; el grado de acuerdo sobre los objetivos y el grado de certeza sobre los hechos.

Thoening. Jean Claude (1992), *Las políticas públicas*, Editorial Ariel S.A., España.

Conclusiones

A pesar de las transformaciones administrativas y la llegada de nuevos paradigmas, no es acertado decir que estas han perdido una vigencia total. En este caso, se trata de una reconfiguración inclusiva, es decir, el retomar ideas de los modelos administrativos previos, adaptarlos al contexto cambiante, y complementarlos con las nuevas teorías. No se puede prescindir totalmente de la burocracia, ni dejar a un lado los conceptos de calidad, eficiencia y eficacia, como ejes evaluadores del desempeño administrativo, sino adaptarlos, involucrarlos en un sistema participativo que igual abarque el eje de la gobernanza comprendiendo a los actores de la sociedad civil, las organizaciones privadas y claro está, al gobierno en su forma administrativa e institucional.-

En la actualidad, es fácil observar la implementación de los tres modelos en los, redundantemente, tres niveles de gobierno. La relevancia que esto marca es que tanto las estructuras, como la forma de operar del gobierno en nuestro país, es flexible e incluso, evolutiva.

Pese a las crisis paradigmáticas, económicas y políticas que se han sufrido en los últimos 40 años, las instituciones han sabido adaptarse y modelarse conforme a las exigencias del Estado.

También es importante remarcar que el nuevo institucionalismo, conserva las bases de su predecesor, según como yo lo veo, el viejo institucionalismo, trataba de comprender el funcionamiento institucional, de una forma positivista, es decir, busca reglas, similitudes entre las instituciones de distintos contextos y situaciones. El nuevo institucionalismo no se desvía de este fin, pero sus medios, son acondicionadores y específicos, no busca la formulación de un teorema general, sino explicar cada caso aislado según las características culturales, económicas e históricas de cada país.

En general me queda decir, que entre los modelos y puntos de vista, tanto de las instituciones como de los procesos admirativos, la implementación de dichos paradigmas debe ser un proceso que no excluya y busque la complementación, para obtener lo mejor de cada uno, la eficiencia, la homogenización de la información entre las estructuras, y la coordinación entre los actores que conforman una sociedad.

Referencias

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

PRATS, Joan. (2005). *Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, El paradigma burocrático y las razones de su arraigo y limitada vigencia Actual (pp. 25-27), España.

Javier Romero, Jorge (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México.