

PRESENTACIÓN

En este número de la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) nos propusimos convocar (aunque en realidad siempre quisimos decir provocar) a colaboradores que quisieran inscribirse en el marco de un debate por demás necesario en nuestras latitudes, y en consecuencia para las comunidades de estudiosos en materia de administración pública; y se refiere a plantearnos primero, para compartir entonces y debatir después, a una reflexión crítica sobre el surgimiento y puesta en operación del pretendido nuevo paradigma de administración pública: la nueva gestión pública (NGP); pues resulta de mucho interés discutir los aspectos epistemológicos, metodológicos y prácticos de lecciones exitosas y fracasadas, desafíos y frustraciones, que como saldo nos dejan ya más de tres décadas de experiencias de todo tipo a partir de la irrupción de este enfoque (Bozeman, 1991; Aucoin Peter, 1990 y 1995; Hood, 1991; Kerttl, 2005). Queremos ser partícipes —aunque quizá vayamos tarde si consideramos que los más recientes estudios nos hablan de enfoques *post* nueva gerencia pública (Christensen and Lægreid 2007; B. Vlck 2011)—, de la discusión en torno a las preguntas ¿qué hemos aprendido entonces? ¿Qué conocimiento nos deja este largo proceso de implantación de modelos de gestión y de gobierno inspirados en este enfoque? ¿Hasta dónde podemos seguir considerándolo un nuevo paradigma de administración de lo público? (Lynn, 2006; Jun, 2009; Haque, 2007; Dunn y Miller, 2007; Drechsler, 2005).

Resulta evidente, ahora en retrospectiva, que el proyecto de la NGP era sumamente ambicioso en su inicio, multifacético en su implantación y multiparadigmático en su fundamentación (Gruening, 2001; Behn, 1996; Fox y Miller, 1995; Lerner y Wanat, 1992; Lynn, 1996), pues en él se debían de combinar dos grandes entidades en tanto posibilidades realistas de transformación de los modelos de administración pública: tanto el (re) planteamiento de la disciplina de la administración pública como la prescripción de métodos y modelos para la acción gubernamental. Esto es, plantear “una nueva forma emergente de teoría, a la par de un cuestionamiento al papel del Estado y al modo de gobernar” (Cabrero, 2010: 24-25).

Tener una discusión en estos términos implica cobijarnos bajo un paraguas muy amplio, que da para múltiples posibilidades de ensayar perspectivas y acercamientos a este fenómeno. Y así fue, en efecto, la composición de este número de la REMAP que ahora presentamos.

En las contribuciones para este *Dossier*, “El Enfoque de la Nueva Gestión Pública a revisión” se abordan una serie muy interesante de posibilidades de análisis a partir de (re)considerar el paradigma de la NGP. Se examina la posibilidad de mejorar las capa-

ciudades y condiciones de gobernar, proponiendo reflexiones respecto a las fallas de gobierno en México, que no necesariamente significan fallas técnicas o de capacidad, sino que las posibles fallas se detectan más en el entramado democrático, que implica que los gobiernos deben tener capacidad de lograr resultados en contextos altamente competitivos, conflictivos y permanentemente permeados por la política. Qué mejor espacio que el educativo para reflexionar sobre estos avatares, pues aquí vale mucho la pena detenerse a analizar cómo los componentes que promulga la Nueva Gerencia Pública (NGP) fueron introducidos: transparencia, evaluación y responsabilidad por resultados. La reflexión se adereza bastante si retomamos el planteamiento teórico que visualiza que las nuevas formas de coordinación y regulación nos estarían acercando problemáticamente a una condición de *post-NGP*, que a la luz de los avances tecnológicos y las nuevas posibilidades sociales de comunicación e información vale la pena asomarse a los potenciales beneficios “del cómputo en la nube” y su impacto en el “contexto de la gobernanza electrónica”.

Con toda esta combinación de posibilidades teóricas y analíticas, recorreremos después los dilemas que el enfoque de la NGP enfrenta en el espacio local (que por cierto, fue en este ámbito donde observamos en la década de 1990 la irrupción de este enfoque en México). Se discute la importancia de la condición democrática y la participación ciudadana en la gestión de lo público en el ámbito local; las capacidades de gestión que se han desarrollado en municipios semi-urbanos, y las redes de vinculación en torno a políticas públicas en pos de la gobernanza y el desarrollo en áreas locales. Y así, toma mucho sentido la discusión sobre las estrategias de gestión frente al doloroso problema de la pobreza en México, y los discursos que fundamentan y justifican las estrategias gubernamentales en la gestión de programas de atención y combate a la pobreza.

En el ensayo de nuestro autor invitado, David Arellano Gault “¿Por qué tenemos malos gobiernos en México?”, se propone una reflexión respecto a las razones por las que en México consideramos que, en general, tenemos malos gobiernos. La reflexión es muy sugestiva, pues siempre podremos pensar que esto es así en razón a fallas técnicas o de capacidad; pero como nuestro autor sugiere, también se puede deber a las enormes exigencias que las democracias imponen a los gobiernos, pues reclaman “tener capacidad de lograr resultados en una contexto de competencia electoral, conflicto e intervención política permanente”. De allí que el ensayo expone que, en efecto, los “buenos gobiernos” deberán ser técnicamente capaces, pero no puramente o ingenuamente técnicos, sino que deberán desarrollar capacidades para desenvolverse y operar con racionalidad técnica en contextos plurales y conflictivos, inciertos e indiferentes a soluciones tecnocráticas unilaterales. Las preguntas del autor quedan abiertas al debate: ¿Cómo lograr resultados, atender las necesidades de la ciudadanía y resolver problemas públicos? ¿Será acaso acercándonos a modelos de gobiernos políticamente capaces, abiertos, que debaten las ideas y explican las razones a un amplio espectro de actores? ¿Se incluye en esto al contexto político de las decisiones, atendido y procesado administrativamente?

En tanto, Alejandro Navarro en su artículo “Los componentes de la Nueva Gerencia Pública en la reforma educativa mexicana”, analiza algunos de los componentes que fue-

ron introducidos en el sector educativo mexicano a partir de la irrupción del enfoque de la NGP: transparencia, evaluación y responsabilidad por resultados. A partir de la revisión de los postulados principales de este enfoque, el autor ofrece un breve diagnóstico que caracteriza al sistema educativo mexicano, resaltando los problemas en materia de gestión financiera, para de ahí cuestionar la viabilidad de considerar un “*accountability* educativa”, que, como el autor plantea, significa centrarse en la abigarrada relación existente entre la rendición de cuentas del gasto público ejercido contra los niveles de desempeño escolar obtenido. La problemática que nos traza, es dilucidar cuáles son las posibles alternativas para mejorar el régimen de rendición de cuentas en nuestro sistema educativo, máxime si nos ubicamos en el contexto de la reciente reforma constitucional en materia educativa; y por tanto ¿hasta qué punto los enfoques de la NGP nos podrían explicar como construirlo? pues se requiere no solo una reforma educativa de calidad, sino también “negociar con los sindicatos de maestros que actúan en la defensa de sus intereses y que ejercen su poder de presión para restringir determinadas políticas educativas”.

En la colaboración de Jorge Culebro “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación”, se nos ofrece un panorama que particulariza el amplio espectro y contenido de la NGP, para proponernos seguidamente una discusión en torno a los principales debates y disyuntivas que ha enfrentado este enfoque: el dilema de su implementación. Discurrir por estos senderos nos lleva a los tópicos que el autor ha identificado como problemáticos y (re) generadores del enfoque: “los procesos de convergencia/divergencia, el desarrollo de organizaciones públicas híbridas y complejas, y la fragmentación/atomización del sector público”. Así, el autor interroga sobre los efectos que las reformas regulatorias han ocasionado en las organizaciones públicas en tanto nuevas formas de regulación y control. La ruta para los nuevos desarrollos de la NGP, según el autor, queda trazada: afrontar los problemas y dilemas de la reforma administrativa, centrados en las formas nuevas de coordinación e integración del gobierno, incorporando estrategias de nuevo cuño como el “*Joined-up governance* y el *Whole-of Government Approach*”.

En el artículo de Gabriela Quintanilla y J. Ramón Gil-García “Cómputo en la Nube y Gobernanza Electrónica: ¿Calidad y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos?”, nos enfrenta a un tema de enorme actualidad: las nuevas tendencias del gobierno electrónico, denominado cómputo en la nube o *cloud computing*, pues como argumentan los autores, por tradición las administraciones públicas “han gestionado su propio software, muchas veces duplicando acciones y almacenando enormes cantidades de información que quedan a cargo del área de informática de cada dependencia o agencia gubernamental”. Pero actualmente, ante los nuevos e impresionantes desarrollo en materia de internet la perspectiva gubernamental respecto al manejo y acopio de información esta observando cambios impresionantes, siendo cada vez más aceptada la posibilidad de gestionarla o guardarla en servidores virtuales, para facilitar su acceso en cualquier dispositivo electrónico que puede conectarse a internet. Esta nueva realidad pareciera perfilarse cada vez más como un verdadero giro copernicano en uno de los aspectos más sensibles de la capacidad de gobernar: la información. El argumento

central de nuestros autores es que usando estratégicamente el *G-Cloud*, es posible lograr eficiencias, estandarizar servicios y compartir conocimiento e información. Esto significaría ahorrar gastos en recursos tecnológicos y ganar a la vez enormes espacios de almacenamiento, pues como explican los autores en su artículo, la nube computacional del gobierno facilita soluciones, corrige disparidades administrativas locales y refresca la relación de los ciudadanos con sus gobiernos. Concluyen los autores advirtiendo que por supuesto que hay importantes retos por superar, culturales sobretodo, pero queda demostrado que el *cloud computing* promete grandes ventajas a las administraciones públicas acercando el gobierno y al ciudadano.

En la propuesta de Rodolfo García Del Castillo, “Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México”, el planteamiento es preguntar ¿cómo acceder a una condición de auténtica gobernanza? ¿depende de instrumentos participativos eficientes? ¿Cómo se aplican a los procesos de decisión y acción públicos? Las reflexiones del autor recorren los procesos de pluralidad y el acceso al poder municipal y estatal por parte de los diferentes partidos políticos en México. El autor observa que “se han sumado fenómenos de ciudadanización de la política, en donde las arenas locales cobran mayor importancia y las relaciones entre gobernantes y gobernados alcanzan manifestaciones concretas de pugna o acuerdo sobre asuntos públicos”, y de ahí, analiza la interacción en las arenas políticas municipales que confrontan intereses, develan posturas encontradas y se obliga al diálogo, si lo que se desea es encontrar viabilidad a los cursos de acción gubernamental definidos. Según el autor, una gestión pública capaz requiere un ámbito plural, una normalidad democrática y brindar garantías a la participación ciudadana. Todo ello redundaría en un marco institucional fortalecido y funcional, y respetado por los participantes. El artículo concluye, con las reflexiones acerca de la posibilidad de dotar de un mayor sentido público a los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas, como una actualizada aspiración de la gobernanza.

A su vez, el artículo de Hugo Amador Herrera y René Colín “Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán”, nos propone una experiencia muy ilustrativa, que al operar una batería de indicadores de gestión y desempeño es posible calcular un índice que nos permita medir el grado de consolidación de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales, como en el caso que nos presentan: municipios semi-urbanos de Michoacán. El desarrollo de su propuesta parte de la caracterización del modelo burocrático de gestión, que es el que normalmente opera en las gestiones municipales; y en su revisión y medición, Herrera y Colín nos muestran que los índices indican que las capacidades de gestión de los gobiernos municipales —de estos gobiernos— se encuentran en una posición inaceptable (baja), pues “sus capacidades resultan insuficientes para desarrollar las funciones municipales básicas con la calidad mínima requerida”. Y aquí el modelo propuesto adquiere mucha relevancia, pues nos ayuda a identificar con precisión que si de mejoras se trata, no es lo que erróneamente se creería: incremento de recursos externos o en la importación de instrumentos de operación diseñados por agencias externas. A propues-

ta de los autores, el blanco al que deben apuntar los esfuerzos de mejoramiento de las administraciones municipales esta en la consolidación de las capacidades ya existentes, así como en la generación de ambientes de certeza política en el espacio municipal. Pues claramente se indica en esta propuesta “se trata de afianzar el modelo burocrático en combinación con la gobernanza responsiva”, lo cual de ningún modo negaría la incorporación de herramientas provenientes de la NGB, sino que el reto esta en adaptarlas y utilizarlas pero en un ritmo de desarrollo que de manera sincrónica permitan eficiencia administrativa para consolidar prácticas democráticas.

Y siguiendo en el ambiente municipal, el trabajo de Cristo Avimael Vázquez “Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística”, usando el marco conceptual de las redes de política pública presenta la emergencia de estructuras alternativas para atender los asuntos públicos, “en las cuales hay actores no gubernamentales con mayor dominio, así como hay recursos de mayor importancia que los gubernamentales a efecto de que la política funcione”. Este trabajo hace un planteamiento muy interesante en el uso variado y amplio del instrumental metodológico para estudiar y analiza rasgos emergentes en los esquemas de gobernanza contemporáneos. Usando un caso muy dinámico para su estudio, la instrumentación del Programa Pueblos Mágicos (PPM) en el municipio de Valle de Bravo (vdb), el autor nos muestra esquemas de participación de la sociedad y sectores locales, preocupados por la sustentabilidad y estabilidad al programa, lo cual apunta el autor, “le añade legitimidad y riqueza, lo adapta a las condiciones locales, además mejora su implementación por cuanto los avances y logros serán resultado del nivel de trabajo y compromiso que la propia sociedad local realice”. Usando el Análisis de Redes Sociales (ARS) presenta el tejido de una “red de política pública que vincula a múltiples actores con sus recursos y capacidades a efecto de preservar y cuidar la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico” del municipio. La discusión de resultados obtenidos desde esta perspectiva es por demás enriquecedora.

Cierra este Dossier el artículo de Katya Rodríguez Gómez “¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? estrategia del sexenio priísta (2012-2018)”, en su colaboración se pone a discusión el caso de la política social en México, cuestionando si en verdad la política social vigente en este sexenio marca un punto de quiebre con los modelos anteriores, o más bien es continuista con las anteriores. Para desarrollar su argumento, la autora expone las lógicas de política social, en tanto opciones estratégicas de los implementadores de los programas y políticas sociales, comparando los diseños de políticas que se implementaron en el período de 2000-2012, bajo el sello “panista”; y con ello se contrasta con los contenidos de la política social “relanzada” en este sexenio, para quedar frente a la cuestión de ¿continuidad o diferencia respecto al modelo de política social neo-liberal? ¿Reproducción de un modelo reconocido como fallido, en una diseño de políticas pos-neoliberales? La respuestas que se hilvanan a estas cuestiones, como bien advierte la autora, son tempranas, pues habría que observar y analizar el comportamiento de la política social en este sexenio, sin embargo, el artí-

culo proporciona elementos para ir forjando una perspectiva sobre las implicaciones que se tienen por parte de los gobernantes al ahondar en la focalización de los programas, manteniendo una mezcla que se antoja complicada, al tener en la práctica políticas sociales tradicionales y estrategias más cercanas al pos-neoliberalismo; que es claro que al menos esto ha impreso un giro en el discurso oficial desde el poder ejecutivo, acierto que ya no lo es tanto si se enfrenta a la realidad de variables duras de medición como las transferencias monetarias por programas sociales, contrastando con la modificación real de la línea de bienestar; el fortalecimiento de estrategias de ingreso sustantivas, y en suma la posibilidad real de ampliación de derechos sociales. Queda abierto el llamado a mantenernos alerta sobre el comportamiento y medición de estas variables, en aras de tener una opinión más precisa de las estrategias de política social que se están siguiendo, conforme transcurre este sexenio.

En la sección de Ensayo, se incluye una colaboración de Claire Wright, “Poderes de emergencia y regímenes de excepción en América Latina: una perspectiva política”. En este ensayo se ofrecen algunas reflexiones acerca de la naturaleza de los poderes de emergencia como concepto político, a fin de puntualizar la importancia de los regímenes de excepción en la región latinoamericana. Con ello, la autora nos brinda algunas propuestas teórico-metodológicas que se pudieran considerar por parte de los investigadores para abordar estos mecanismos en cuestión.

Cierran este número, una substanciosa selección de reseñas de cinco libros recientemente publicados, y cuya lectura puesta a consideración enriquecerá a los interesados en los temas y problemas abordados por los colaboradores de este número. Ellos son: *Why Governments and Parties Manipulate Elections* de Alberto Simpsen, reseñado por Marcelo Arequipa Azurduy; *Corte, jueces y política*, 2a. ed., de Rodolfo Vázquez (coord.), reseñado por Juan Luis Hernández Macías; *Ensayos sobre la ciencia política en México y América Latina*, de Godofredo Vidal de la Rosa, y con reseña de Héctor Sebastián Arcos Robledo; *Global Perspectives on US Foreign Policy* de Sally Burt y Daniel Añorve (coords.), reseñado por Fernando Barrientos del Monte; *Gobierno y Administración Pública*, de Luis F. Aguilar Villanueva, reseña a cargo de Mauricio Valtierra Vargas.

No queda más que agradecer la paciencia, disposición y apoyo de todos los autores que colaboraron en este número, los dictaminadores invitados, y al equipo editorial, y por supuesto al Director de la revista y al Editor responsable. Quede constancia del ánimo que a todos nos impulsa porque nuestras disciplinas avancen y se consoliden en la cooperación, la crítica constructiva y el afán de hacer estas nuestras realidades un poco más habitables.

Guanajuato, ciudad capital, febrero de 2013

José de Jesús Ramírez Macías
Coordinador del Dossier

REFERENCIAS

- Aucoin, Peter .1990. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance: International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3. No. 2.
- . 1995. *The new public management. Canada In Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research and Public Policy (IRPP).
- Behn, R. D. (1996). "Public management: should it strive to be art, science, or engineering". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6, No. 1.
- Bozeman, Barry. 1991. (Editor) *Public Management. The State of the Art*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Cabrero, Enrique. 2010. (Compilador). *Administración Pública*, México, Siglo XXI Editores.
- Christensen, Tom and Per Laegreid, (eds.) 2007. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Drechsler, Wolfgang. 2005. "The Rise and Demise of the New Public Management". *Post-Autistic Economics Review*. No. 33.
- Dunn, William and David Miller. 2007. "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform". *Public Organization Review*. Vol. 7, No. 4.
- Fox, C. T., y Miller, H. T. 1995. *Postmodern public administration: toward discourse*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Gruening, Gernod.2001. "Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)". *International Public Management Journal*, Vol. 4.
- Haque, M. Shamsui. 2007. "Revisiting the New Public Management". *Public Administration Review*. Vol. 67, No. 1.
- Hood, C (1991) "A public Management for All Seasons", in *Public Administration*. Vol. 69, No. 1.
- Hood, Christopher and Guy Peters. 2004. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 14, No. 3.
- Jun, Jong. 2009. "The Limits of Post-New Public Management and Beyond", *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1.
- Kettl, Donald. 2005. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC, Brookings Institution Press.

- Lerner, A. W., y Wanat, J. 1992. *Public administration: a realistic reinterpretation of contemporary public management*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Lynn Jr., Laurence. 2006. *Public Management: Old and New*, New York-London, Routledge.
- Lynn, L. E. Jr. 1996. *Public management as art, science, and profession*. Chatham, NJ, Chatham House Publishers.
- Vlk, Bruce. 2011. "Post-New Public Management under the Obama Administration", *The Michigan Journal of Public Affairs*, Vol. 8, Spring 2011.