

## Espacio público, gobernabilidad y administración pública

Luís Ignacio Arbesú Verduzco\*

### Resumen

Este trabajo pretende seguir dos premisas básicas de la “Carta Colombia”, firmada en el 2011 por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y el Grupo Latinoamericano por la Administración Pública: la redefinición del espacio público y la responsabilidad en la participación de su gestión y desarrollo. Para ello se proponen dos figuras: las redes sociales en el espacio público y la toma de espacios públicos por grupos de presión. Estos hechos plantean varios cuestionamientos en diversas áreas y materias. De manera particular en los procesos de gobernabilidad y gobernanza que impactan en la vida política de las comunidades. Es aquí donde se encuentra el cuestionamiento central de este trabajo: ¿Cómo se relacionan el desarrollo tecnológico, el espacio público y la administración pública? El objetivo es abrir el debate para redimensionar el concepto e impacto del “nuevo espacio público”.

Palabras clave: *Espacio público, gobernanza, servicio.*

### Abstract

This paper seeks to address two basic premises of the “Carta Colombia”, signed in 2011, by the International Institute of Administrative Sciences and, the Latin American Group for Public Administration: the redefinition of public space and share responsibility for its management and development. To do this we propose two figures: social networks in public spaces and public spaces taking lobbyists. These facts raise several questions in various subject areas. Particularly in governance processes and “governance” that affect political life of communities. It is here where the core question of this paper:

---

\* Profesor investigador de El Colegio de Veracruz.

Correo electrónico: ignacioarbesu@gmail.com

Artículo recibido el 24 de junio de 2013; Aceptado el 9 de septiembre de 2013.

How to relate technological development, public space and public administration? The goal is to open the debate to resize the concept and impact of the “new public space”.

Key words: *Public space, governance, service.*

## Introducción

Con la propuesta planteada por la “Carta Colombia” el 22 de noviembre de 2011, se han visto profundamente modificados dos de los elementos que impactan en el desenvolvimiento de la administración pública en América Latina. Por un lado, el espacio público y por otro lado, los ejercicios de reflexión del futuro. La redefinición de estos conceptos, condicionan los procesos de toma de decisiones de los responsables del ejercicio público y en general todo el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales.

Para el espacio público se ha replanteado su concepción en dos aspectos: sus límites y su desarrollo tecnológico. Se propone la Gestión del Espacio Público como una responsabilidad compartida entre los gobiernos y la ciudadanía de los países de la región porque, se dice, “pertenece a todos, supone su dominio público, el uso social colectivo y la diversidad de actividades”, agrega el documento que en él concurren una gran cantidad de posibilidades de acción hasta llegar al espacio virtual, con retos específicos para el gobierno, la sociedad y los ciudadanos. Un aporte importante de este compromiso conjunto es el hecho de que incorpora el concepto del espacio público virtual, liderado por el uso de las redes sociales que ha traído como consecuencia nuevas formas de participación social y de comunicación tanto para con la sociedad misma, como con las autoridades. En este sentido se reconoce que esta redefinición y los avances significativos en el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s) han fortalecido el vínculo entre gobierno y la sociedad al innovar las formas de participación social en la elaboración y evaluación de las políticas de las organizaciones públicas.

Aunque en el ámbito de los estudios del futuro es donde se presentan las redefiniciones más impactantes, el objeto de la presente exposición pretende centrarse en el primero de los elementos, es decir: el espacio público, sin

embargo, dado que la concepción de lo público es un elemento básico para la definición de los criterios en la toma de las decisiones no podemos dejar una breve presentación de la propuesta en este punto. En primer término se retoman los antiguos conceptos de: Políticas Gubernamentales que constituyen actividades indelegables por el gobierno como ente articulador de sus capacidades para la satisfacción de las necesidades del conjunto social y; Políticas Públicas al ser por su naturaleza concertadas con la sociedad, continúan como la integración de un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación que constituyen el modo o patrón de comportamiento como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o, la atención de determinados problemas públicos. En ese sentido sería importante recordar la identidad original de las políticas públicas en México que fue presentada por Luis Aguilar Villanueva como: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”. (Aguilar Villanueva, 1996), si bien hoy en día podrían definirse como: “un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos” (Kraft y Furlong, 2006); el gran aporte de la Carta Colombia en este punto se centra en la nueva categoría de Políticas Ciudadanas propuestas como la forma en que la sociedad se involucra en los asuntos que le son inherentes. El funcionamiento óptimo de todas estas concepciones es posible a partir de la responsabilidad compartida entre las organizaciones públicas y la sociedad en su identificación, construcción, instrumentación y evaluación.

A partir de lo anterior, la Carta Colombia define su propuesta como: “Construir, con base en el espacio público, un modelo de políticas gubernamentales, públicas y ciudadanas fundamentado en la organización pública; Coadyuvar a fortalecimiento de una sociedad y ciudadanía más educada, participativa y comprometida en el actuar público gubernamental; Construir una agenda consensuada para fortalecer la relación entre gobierno - medios de comunicación social - poderes fácticos – sociedad; Definir normativamente los procesos de participación de la sociedad civil y; Consultar a la sociedad en la toma de decisiones público – gubernamentales”.

Todo ello, es importante señalarlo, a la luz del concepto de espacio público el cual insistimos: “pertenece a todos, supone su dominio público” y, es aquí donde se ubica el núcleo de este trabajo que plantea como hipótesis que: el Espacio Público no pertenece a todos, antes bien, son las personas las que pertenecen al espacio público donde los integrantes adquieren su identidad como comunidad.

## Dos figuras

*Secuestro virtual Veracruz creado en las redes sociales.*- El 25 de agosto a las 10:57 de la mañana, Gilberto Martínez Vera con la cuenta @gilius\_22 difundió que un grupo armado había secuestrado a cinco niños de una zona popular del municipio de Boca del Río provocando una psicosis total en la zona (Soberanes, 2011). El problema se acrecentó debido a que, entre otros, personas como María de la Luz Bravo conocida como Maruchi, con más de 4,500 seguidores confirmaba o desmentía publicando notas como: “alerta en una escuela de buena vista confirmado” o, “conserven la calma, creo que los niños deben estar en sus casas, vayan por ellos”. Esto ocasionó la paralización de la zona conurbada de Veracruz, dos de los responsables fueron detenidos y después de haber sido amonestados salieron en libertad. Es evidente que con la tecnología, el espacio público se ha visto modificado en su concepción y en su naturaleza.

*Toma de la Rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México por alumnos del Colegio de Ciencias y Humanidades.*- “Alrededor de 20 sujetos encapuchados, quienes dijeron ser estudiantes del CCH de Naucalpan, ingresaron violentamente a la Torre de Rectoría en Ciudad Universitaria como forma de protesta y exigir el reingreso de cinco de sus compañeros al plantel. Los rijosos lograron entrar al edificio al quebrar una de las ventanas del lobby con un martillo. La irrupción ocurrió alrededor de las 20:30 horas de anoche. Estudiantes que se encontraban en los jardines conocidos como las ‘Islas’ les gritaban a los vándalos que no lo hicieran, sin embargo fueron ignorados” (Crónica, 2013). Después de varios días las autoridades universitarias acordaron con los desconocidos abrir una mesa de diálogo para ventilar y solucionar los problemas planteados.

Estas dos figuras ponen de manifiesto varios de los aspectos de la nueva concepción que como sociedad tenemos del espacio público. En primer término, como se ha señalado, es evidente la brecha que los avances tecnológicos presentan con las anteriores concepciones; en segundo lugar, surgen una serie de interrogantes como: ¿Qué pasa en la mente de un miembro de la comunidad universitaria que se siente en derecho para ocupar la rectoría de su institución? ¿siente que dicho derecho le viene porque es suya? ¿porqué otros integrantes les insisten desde “las islas” que dejen las instalaciones? ¿también son suyas? Estamos convencidos que el problema se presenta en el contenido diferente que los conceptos, tanto de espacio y sobretodo de lo “público”, tenemos los integrantes de una misma comunidad: para unos lo público denota posesión, dominio, para otros: pertenencia.

## El espacio público

El espacio público ha jugado un papel relevante en la historia de los pueblos. Ha sido el lugar de reunión para las ceremonias religiosas para organizarse contra las amenazas comunes, para la fiesta, y en momentos de crisis política, para iniciar simples revueltas o verdaderas revoluciones. El ágora griega es el referente más antiguo del espacio público occidental y junto con el foro romano, el antecedente histórico de nuestras plazas. “El ágora era a la vez un mercado, la sede de gobierno, un centro de culto, un área de trabajo y un lugar para espectáculos. Pero mucho más que eso, fue la cuna de la democracia y el ámbito donde sabios como Sócrates, Platón, Eurípides, Sófocles, etc., tan influyentes en el desarrollo de nuestra civilización, discutieron sus ideas”. (Mi Moleskine, 2011). Cuando se hace referencia al espacio público, lo primero que viene a la mente son las áreas urbanas comunes que sirven para la circulación de las personas, o las plazas de libre acceso que se utilizan para reunirse y convivir. Esencialmente de ahí se deriva el moderno concepto de espacio público, que no queda circunscrito a lo arquitectónico y a lo urbano, sino que se extrapola su significado a la región socio-política. Por ello la Carta Colombia insiste con razón que el espacio público es, y agregamos ha sido, un factor importante en la construcción de la democracia.

Para detectar el contenido que es el espacio público adquiere hoy en día, es necesario familiarizarnos con ciertos conceptos. Es importante descubrir, qué es lo público, quienes son sus actores, qué es lo que abarca y cuáles son sus límites. Ricardo Uvalle (2000) afirma que “lo público es un sitio plural, diferenciado y organizado que se erige como la identidad de lo colectivo y en él los movimientos ciudadanos encuentran posibilidades de organizarse, para participar en los asuntos de interés compartido”. En ese sentido puede decirse que lo público reivindica a los ciudadanos ante el Estado, dado que en este concepto se da lugar a algo que podríamos identificar como el hogar común, lo que comulga con nuestra hipótesis de lo público visto como pertenencia a algo. En este caso es el Estado quien necesita de lo público para fungir como un representante del interés general, lo que sin duda se encontraba al origen de su fundación cuando los elementos constitutivos eran: población, territorio y gobierno. Visto de la forma sugerida por Uvalle, el espacio público abarca los conceptos de participación ciudadana y democracia. Por ello es posible afirmar que lo público es la clave para determinar el alcance del Estado.

Al pertenecer a lo público los ciudadanos no son adversos al Estado; por el contrario, lo reconocen como centro de autoridad, recursos y decisiones que se conjugan, a favor de la convivencia tolerante y civilizada. Lo público se garantiza con el poder organizado del Estado y, a través de sus instancias de autoridad, evita que la vida social se destruya. Lo público reivindica lo que la sociedad sabe y puede hacer; se revitaliza con los ciudadanos que tienen deseos de participar en los asuntos comunes. El vigor de lo público forma parte de la redefinición de lo estatal y lo social. Es, por tanto, un sistema de capacidades que articula diversas esferas, de otra forma, en el caso de la posesión y del dominio lo que priva son los intereses particulares en detrimento del desarrollo colectivo y, la razón es obvia: cuando uno pertenece a algo es porque forma parte de él en cambio, cuando lo posee es porque le es ajeno.

Por ello afirmamos que visto como parte nuestra, lo público representa una opción para reorientar la búsqueda del desarrollo, pues propicia el aprovechamiento de recursos, planes, políticas e instituciones susceptibles de conjugarse, a partir de la pluralidad creciente de la sociedad. Además al

ser el conjunto de los muchos (polis) en por definición un espacio diverso, nutrido y plural, donde lo público redefine los vínculos dentro del núcleo social y entre este y el estado. Por ello, redefinir la concepción de lo público no es ninguna concesión que pudiera venir del mismo estado sino que es el resultado de transparentar que los asuntos públicos no son ni un monopolio ni espacios restringidos, son asuntos que tienen cobertura amplia, múltiple y multidimensional.

De esta forma, lo público se visualiza como la suma de opciones, ventajas, derechos y obligaciones que sustentan el vigor de la sociedad, con base en estructuras reconocidas, políticas aplicadas y actores dinámicos. Solo así es posible retomar lo privado, lo social, lo estatal y lo gubernamental para reconocer que la comunicación y convivencia en sociedad tiene varios frentes, que convergen en fórmulas de intercambio, recursos compartidos y la interacción. Según Félix Ortega (2003) el “espacio público, es aquél en que los problemas e intereses de los individuos se comparten y se convierten en comunes para la sociedad. El espacio de lo público acepta la inclusión, pero lucha en contra de las prácticas que excluyen a los ciudadanos de los beneficios compartidos. Es un espacio que lucha contra la pobreza, marginación y exclusión”. Imaginemos la situación que se podría derivar de esta concepción con la adición y la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación como ámbitos susceptibles de ser comprendidos en el espacio público.

Es en este último sentido donde es importante recordar como desde los años setenta del siglo pasado, Jünger Habermas articuló su teoría de la acción comunicativa, en la que presentaba a la discusión pública como la única posibilidad de superar los conflictos sociales, gracias a la búsqueda de consensos que permitirían el acuerdo y la cooperación a pesar de las diferencias. Habermas (2008) llevo a cabo una investigación sobre la relación entre hechos sociales, la normatividad y la política democrática. Ahí el espacio público fue presentado como el lugar de surgimiento de la opinión pública, que si bien puede ser manipulada y deformada, se constituye como el eje de la cohesión social, de la construcción y la legitimación política. Sostenemos que esto solo será posible si el contenido de lo público es la pertenencia y no la posesión.

Por otro lado, las concepciones y posturas relacionadas con el espacio público no pueden dejar de lado que éste constituye también, la fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública. “Muchos de los vacíos y falta de credibilidad que existen hacia el concepto de administración y servicio público en México, tienen su origen en que los ciudadanos han permitido que los asuntos públicos se conviertan en privados. Los ciudadanos debemos entender que el cambio que buscamos para tener administraciones públicas más eficientes no es exclusivamente un asunto de gobiernos o partidos políticos, sino un asunto de todos” (Castelazo, 2013). Estos vacíos no solamente se dan a nivel de las instituciones, gubernamentales, como lo señala Castelazo, es importante que no olvidemos que fue precisamente en el espacio de lo “público” donde se plasmaron, en primera instancia, los parlamentos, los partidos políticos y la prensa, que también se encuentran en estos días en una seria crisis de credibilidad.

Siguiendo con la idea de las nuevas dimensiones del espacio público entendidas a partir de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, nos enfrentamos a otro problema, el “espacio público es aquel en que los problemas e intereses individuales se comparten y se convierten en comunes para una sociedad. Los medios de comunicación han transformado notablemente este significado. Lo importante para ellos es la visibilidad: todo aquello que hacen visibles los medios, pasa a ser público, sea cual fuere el tema, personaje o acontecimiento tratado. El objetivo no es, por tanto, producir ámbitos de vida comunes pero a partir del momento en el que el foco de los medios se proyecta sobre algo, este algo pasa a convertirse en parte constitutiva del acervo común”. (Ortega, 2003). Lo visible en los medios, convertido en patrimonio común, proporciona a aquellos un papel central en la elaboración de imágenes con las que poder identificarse los individuos y los grupos. Durante un cierto tiempo (el de los grandes relatos ideológicos), eran las representaciones políticas las encargadas de dotar de sentido en la realidad. El mundo postmoderno, fragmentado y diferenciado que se lleva mejor con los relatos mediáticos, de alcance limitado y naturaleza efímera. La articulación social, típica tarea de la política, se ha desplazado a las reconstrucciones de lo social que

cada día efectúan por un lado los medios masivos y por otro lado y cada vez más las redes sociales.

### Gobernabilidad y gobernanza

Las obligaciones del estado se materializan en su acción que consiste en la conducción o gobierno de la sociedad. En ese sentido el espacio público se ha transformado en un ámbito de gobernabilidad. El término “gobernabilidad” ha sido usado, como marco de referencia para justificar o descalificar acciones o propuestas de tipo político, ensayadas por diferentes sectores componentes del estado. Así el ejecutivo descalifica al legislativo, acusándolo de propiciar acciones que podrían afectar la gobernabilidad y referentes del legislativo hacen lo propio con el ejecutivo. Empresarios acusan al ejecutivo de perjudicar la gobernabilidad, según sean las acciones que éste propicie y así sucesivamente. La pregunta que surge es ¿A qué se refiere realmente el término gobernabilidad? Sabemos con certeza que dicho término designa una categoría teórica de análisis nacida en las ciencias políticas, pero que en la práctica tiende a utilizarse como un posible concepto “macro” que permite justificar “todo” lo que ocurre, o lo que no ocurre, y los motivos por los que ciertas cosas deberían ocurrir, o no, en el ámbito político social o económico. Se pretende mediante su apoyo “científico” explicar o promover ciertas prácticas políticas que se fundamentan en este “objetivo gobernabilidad”. Se pretende justificar o desestimar acciones políticas, tratando de analizarlas en función a lo que se necesita para crear las condiciones que, aparentemente el término gobernabilidad designa.

Por otro lado y ligado a la concepción de gobernabilidad, la aparición del término “gobernanza” es relativamente nuevo en las ciencias políticas. Actualmente se viene suscitando un debate muy dinámico en el seno de la comunidad de los estudiosos de las ciencias sociales, de la burocracia de diferentes gobiernos, de integrantes de los organismos financieros internacionales, así como también de agencias de información y propaganda algunos países (Peters y Pierre, 2005; Mayntz, 2005; Rhodes, 2005; Prats, 2005; Scharpf, 2005; Shapiro Klijn, 2005 y; O’Toole, 2005), con

la tendencia a presentar la idea de que, las prácticas que nos conduzcan a crear condiciones inherentes al concepto de “gobernanza” constituyen el fundamento esencial del objetivo de las políticas públicas, que deben aplicarse en los procesos de transición democrática como en el caso de México.

Las relaciones de autoridad en una organización tienen forma, procedimiento, ocurren en dimensiones de tiempo y sobre todo, de espacio concretas y están indispensablemente ligadas a las personas investidas de las responsabilidades de ejecución político administrativa. Es conocido además que los sistemas de gestión corren sobre esquemas de gobernabilidad y de relaciones. Por lo tanto es muy importante definir con claridad y precisión cada uno de sus componentes dentro de las organizaciones públicas. A nivel de organización se vinculó por muchos años el término de gobierno y control al de estructuras organizativas, el cual en sus inicios se identificaba fundamentalmente con la autoridad formal y la jerarquía, siendo éstas las vías fundamentales por las que se lograba la integración de las partes o componentes de las organizaciones. Sin embargo, hoy en día con el ingrediente de la participación ciudadana, fundamento de la gobernanza, la forma que ésta adopte se verá determinada por el contenido que se tenga de lo “público” esto es: como pertenencia o como dominio.

Existe un *nuevo espacio para la toma de las decisiones públicas* de manera compartida entre las autoridades y la ciudadanía. La eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil. Esto solo sería posible a partir de un nuevo modo de gobernar que identificamos como: *gobernanza*. Esto involucra tres aspectos: el primero implica conjugar actores, objetivos y capacidades a la definición y logro de propósitos compartidos y concretos; el segundo trata de dirigir, con base en resultados de alto impacto, a quienes intervienen en una comunidad para aprovechar de la mejor manera posible los recursos y; el tercero, implica fijar prioridades, coordinar personas y grupos y orientarlos en un sentido de beneficio comunitario. Esto es difícil imaginarlo si el contenido de lo público es la posesión, se requiere insistir en la necesidad de sentirnos parte de lo público.

La gobernanza implica contar con un gobierno relacional, es decir, formado mediante redes de interacción entre los ámbitos público, social y privado a lo largo de los diferentes niveles de gobierno: municipal, estatal y federal. En estas redes de interacción es donde se ubican y se desarrollan las estructuras y los procesos de gobernanza. Es por ello que la administración pública contemporánea requiere orientar sus funciones mediante el desarrollo de actividades de vinculación con la ciudadanía a fin de proponer líneas de reforma de sus estructuras y procedimientos a partir de su contribución a la formación y fortalecimiento de dichas redes de interacción. De esta forma, para que la gobernanza se constituya en el arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo social, institucional y económico duradero mediante un sano equilibrio entre la sociedad civil, las autoridades y el mercado, es necesario empezar a plantear la necesidad de una clara conciencia del funcionamiento de lo que proponemos definir como el “cuerpo” social. Se trata de identificar y fortalecer la capacidad del gobierno de transformar necesidades en líneas estratégicas de operación y así, establecer patrones de interacción entre actores estratégicos que permitan la formulación e instrumentación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posibles con base en la fortaleza de la claridad que nos proporcionaría, estar claros de nuestra interdependencia como integrantes de un solo organismo.

Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza. Señala Joan Prats (2000) que “los nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como “gobernanza” no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores (burocracia y gerencia). La gobernanza, en la medida en que pueda ser considerada un paradigma, no tiene pretensiones de universalidad. En realidad sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de

gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Dichos ámbitos incluyen desde luego todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de nuestro tiempo.

Es importante insistir en que la gobernanza y la gobernabilidad son dos conceptos distintos pero complementarios. La Real Academia de la Lengua Española señala a la gobernabilidad como “la cualidad de lo gobernable” y; a la gobernanza como “el arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, y para el sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Se trata de dos conceptos que no son excluyentes. Su distinción resulta imprescindible para reconocer analíticamente tanto el objeto de estudio como sus variables, es decir: su causalidad. La gobernanza estudia precisamente el modo en que estas condiciones y capacidades se logran, qué actores intervienen, y cómo es la interacción entre los mismos. Estudia la manera en que se determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas; y así, establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés, que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posibles. A nuestro juicio, intentar ver así el funcionamiento de la administración pública sería imposible sin un concepto claro y evidente de pertenencia.

#### Esquemas de gobernabilidad de la administración pública

Un esquema de gobernabilidad está formado por un conjunto de elementos que se pueden clasificar en dos grandes grupos. Los asociados a los procesos, diseños formales, de la estructura organizativa, la tecnología usada con este fin a los que denominaremos duros y los relacionados con elementos de comportamiento organizacional o individual, a los que denominaremos blandos. Entre los elementos duros podríamos citar: visión, misión, procesos de la organización y su cadena de valor, sistemas

de objetivos, sistemas de indicadores estratégicos, tácticos y operativos, sistemas organizativos; distribución de funciones, roles y responsabilidades, definición de los sistemas de las relaciones internas y externas, distribución del poder y la autoridad formal (estructura organizativa), sistemas de control o rendición de cuenta, sistemas de evaluación y compensación. Dentro de los componentes blandos se pueden mencionar: los factores de liderazgo, sistemas y esquemas de comunicación informales, internos y externos, normas de conductas, valores organizacionales, actitudes y comportamientos de grupo, sistemas de creencias apoyadas por la organización, ética, cultura organizacional. Son aquellos relacionados con aspectos subjetivos que le imprimen los hombres en su accionar en las organizaciones. Estos dos grandes grupos de elementos que constituyen la gobernabilidad no existen de forma independiente, estos componentes se complementan, existiendo una estrecha interrelación entre ellos, por ejemplo: la forma en que se determina la misión de la organización, puede llevar un mayor o menor grado de centralización o participación, el establecimiento de los procedimientos formales, pueden hacerse consensuados o imponerse, esto además se vincula con los estilos de liderazgo que priman en la organización por citar solo algunos ejemplos. El nivel de importancia que se le brinda a uno u otro de estos grupos, varía de acuerdo con el tipo de organización y filosofía de gestión o valores adoptados en ella, haciéndose necesario un adecuado balance entre componentes duros y blandos, siendo difícil hacer absoluto, el empleo de uno sin considerar o condicionarlo al otro. Habrá de considerarse que en las actuales organizaciones se observan con más fuerza los elementos blandos como medio de lograr la gobernabilidad de estos sistemas.

Lograr el balance entre estos elementos constituye el gran desafío en las actuales condiciones de las organizaciones, siendo necesaria la conjugación de la proporción exacta de cada uno de los elementos en dependencia de la filosofía de gestión, pero esto transcurre en un contexto que le impone a la organización determinadas condiciones, siendo necesario buscar alternativas, entre los elementos del esquema mejor conocidos como: factores de gobernabilidad.

Se consideran factores, a las variables que se manifiestan en la organización o en el medio donde se desenvuelve, ejerciendo una influencia

sobre la misma, estas variables se comportan como variables continuas, pudiendo adoptar cualquier valor entre los extremos de la misma, es decir, se manifiestan de valores que oscilan entre un mínimo o nulo y un máximo, ellos determinan, el balance que debe existir entre los elementos formales (duros) o blandos del esquema propuesto. La clasificación de estos factores puede ser tan compleja como se desee ya que la realidad organizacional y su entorno son complejos por naturaleza. Es en ese sentido en el que proponemos de manera sencilla analizar el problema a partir de dos grandes niveles: el de los *factores externos* que son aquellos sobre los que la organización no puede actuar de manera directa para transformarlos o cambiarlos ya que sus influencias se ejercen de afuera hacia dentro, donde encontramos desde sistemas de controles gubernamentales, sectoriales o corporativos hasta demandas de la ciudadanía, los usuarios y el mercado y; *factores internos* que son aquellos propiciados por la organización, que existen en ella y sobre los que esta puede incidir o transformar de alguna forma como en el caso de sus procesos, sus características funcionales, su estructura organizativa, los roles de las diferentes áreas, los sistemas para la toma de decisiones y, los estilos de liderazgo entre otros. Una vez más, el comportamiento de los diferentes factores estará en relación directamente proporcional al grado de conciencia, que el personal organizacional y las personas externas que se relacionan con la organización, tengan en relación con los conceptos de pertenencia o posesión institucional.

### Retos actuales de gobernabilidad de la administración pública

La situación actual que enfrenta la administración pública en general y de manera particular en nuestro país tiene que ver con dos aspectos fundamentales: el primero vinculado a la necesidad de afrontar los retos que imponen la liberalización, la apertura comercial, la interdependencia de un mundo globalizado, la innovación tecnológica y la transición democrática; el segundo, ligado al imperativo de remontar la imagen tradicional de una administración pública desacreditada, corrupta, ineficiente y con un alto grado de insensibilidad e inconsciencia social.

Mucho se ha hablado de la urgencia de modernizar el servicio público, de profesionalizarlo, de reformarlo, de revolucionarlo. Como quiera que sea y no obstante los pasos andados, lo cierto es que el cambio debe darse de manera profunda y permanente. La administración pública no puede convertirse en un obstáculo del proceso de transición democrática y modernización que vive nuestro país. Por el contrario, debe ser la punta de lanza que contribuya a fortalecer actitudes culturales en las actividades cotidianas que promueva la dignificación del servicio y del servidor público, la consecución de un buen gobierno y la conquista de las aspiraciones de equidad y justicia social.

Sin embargo, para alcanzar estos objetivos, es muy importante tener claro el punto de partida. Si analizamos detenidamente, la mayoría de las veces los problemas más comunes que enfrenta hoy la administración pública se relacionan con la ineficiencia, la ineficacia, la corrupción, el burocratismo, el centralismo, la sobre regulación y tantas otras cosas que nadie duda que sean ciertas sin embargo, lo importante es reconocer que la administración pública está compuesta por personas. Es en esto donde radica su potencialidad, por ello, los criterios de toma de decisiones se hacen realidad en el actuar cotidiano de personas concretas, que operan con base en los criterios que surgen y son sostenidos por su visión que tienen tanto, del entorno que los rodea, como de ellos mismos. Esto se origina, se transforma y culmina siempre en el espacio público. En esa doble dimensión de tiempo y lugar que, cuando priva la idea de pertenencia, le da identidad y cuando lo ve como algo ajeno, priva el interés que tiende a imponer su principio de posesión, de dominio.

La necesidad de gobernabilidad para la administración pública ha planteado una serie de problemas que orientan a la búsqueda de una reforma del estado la cual, empieza a surgir como parte del debate nacional, para democratizar al país e insertarlo en un nuevo contexto de interrelación y apertura mundial. No obstante, tuvo un déficit muy significativo al considerar a la administración como un factor secundario y colateral del proceso de cambio en las relaciones de lo público con lo privado. Existen razones de peso para señalar que “sin reforma administrativa no hay auténtica reforma del estado” (Sánchez, 1997). Baste decir que una reforma del Estado que



no considere una profunda reforma administrativa, puede solo introducir cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en los procesos esenciales de la propia administración pública como pueden ser su democratización, modernización, profesionalización y transparencia. Es necesaria una reforma del Estado que consolide una relación democrática con la sociedad. Para ello parece necesario privilegiar la apertura de la política y el ejercicio del poder al control desde la base social. De la misma forma, se requiere fomentar la asociación ciudadana, la participación individual y colectiva, así como la legítima expresión de las aspiraciones individuales y sociales, a través del fortalecimiento de la representación política. Los ajustes en materia constitucional que implique la reforma del estado se necesitan impulsar mediante la generación de convergencias políticas.

Es importante recordar que si la función central de la administración consiste en la concreción de una perspectiva integral para la formación de políticas públicas de beneficio social, las constantes transformaciones en el entorno económico, político y social en México imponen, como una de las prioridades fundamentales, la modernización de la administración pública. Ya que nunca ha estado en duda el papel que juega el sector público en la promoción del desarrollo, el impulso al crecimiento y el establecimiento de un ambiente de equidad y justicia en las actividades nacionales. De la misma manera que la reforma del estado requiere una profunda reforma administrativa, resulta difícil pensar en que esto sería posible sin contemplar el fortalecimiento, en la conciencia de los servidores públicos, de un concepto de lo público orientado a la pertenencia, esto es al fortalecimiento de su identidad con el resto de la sociedad. Este debate en las actuales circunstancias políticas, sociales y laborales que vive el país adquiere gran relevancia.

En este contexto, el reto que se plantea la administración pública tiene que ver con un profundo cambio en los patrones y en las actitudes culturales destinado tanto a superar los vicios burocráticos y la falta de profesionalización como, a la modernización en las tareas administrativas y de servicio público. Todo ello a fin de lograr un espacio de conciencia pública “donde el ciudadano perciba competencia y profesionalismo en

su actuación; donde el cumplimiento de las obligaciones legales y normas este respaldado por trámites sencillos y claros, donde la actitud de servicio, la legalidad, la transparencia y la calidad sean la constante en el servicio público, y donde la participación social este siempre presente como garante de una rendición de cuentas sobre los resultados y el manejo de los recursos públicos” (Vázquez, 2001).

El replanteamiento de las funciones del Estado y de las relaciones de éste con sus ciudadanos repercute directamente en la vida de la sociedad a la que representa. La administración pública como instancia que cumple fines y concretiza la relación del estado con la sociedad, debe convertirse en una prioridad gubernamental, ya que su papel en el desarrollo nacional y las circunstancias en el entorno internacional le imponen nuevos desafíos en materia de eficiencia, productividad y racionalidad administrativa. De igual forma, una sociedad abierta y participativa como la que cada vez más se hace presente, reclama un servicio público en el que hombres y mujeres garanticen la consecución de un buen gobierno que cumpla con los compromisos asumidos ante la sociedad, tarea en la que sin duda sería muy difícil plantear bajo el supuesto del interés personal reforzado por la idea de posesión y dominio de lo público.

Para los ciudadanos es de suma importancia que la actividad gubernamental no se convierta en un peso, sino que demuestre capacidad para articular las demandas y esfuerzos sociales. “Responder a la complejidad y dinámica del cambio social se traduce en un importante reto de la administración pública cuya multiplicidad de funciones, contrasta con la convivencia en su seno de tecnócratas, políticos, burócratas, sindicatos, entre otros grupos, que interactúan de maneras diversas con la sociedad” (Mejía, 1997). “Se requiere de un *espacio y...* servicio públicos acorde con los nuevos tiempos, que se legitimen ante la ciudadanía por sus resultados y que generen confianza y credibilidad por su capacidad para dar atención a las demandas de los sectores sociales del país. En suma, la búsqueda de una administración pública democrática pasa por el tamiz de una re conceptualización *del espacio y...* de la administración pública como la administración de lo público y no de lo gubernamental, en donde los funcionarios y empleados públicos estén al servicio de los gobernados y no

al servicio de los gobernantes. En segundo término, es preciso llevar a cabo esfuerzos importantes de capacitación, para que los servidores públicos que no están acostumbrados a ello, atiendan los reclamos de la sociedad. Finalmente y tal vez lo más importante sea iniciar una revolución cultural que modifique actitudes y mentalidades en los niveles gubernamentales capaz de permeare esta nueva concepción de la administración y de la importancia de la participación ciudadana” (Argüelles, 1995).

### Conclusión

Hasta aquí hemos planteado, a partir de una reflexión relacionada con la concepción del espacio público, las influencias que esto tendría en la gobernabilidad de las instituciones públicas donde el papel desempeñado por las personas, es decir, por los servidores públicos, será siempre determinante. La viabilidad de contar con servicios públicos acordes a las necesidades sociales se encuentra en relación directa con el contenido que tenemos de lo público. Es innegable que las exigencias de calidad, profesionalización, eficiencia, eficacia, modernización, productividad y competitividad ocupan un sitio importante en el desempeño de las instituciones públicas, pero de ninguna manera se deberían considerar como un fin en sí mismos. El objetivo es la permanencia del organismo común, de lo público y de la conciencia que tengamos de él. Por ello, la apuesta, más que a otra cosa, es a la persona y en la persona, es decir, en el servidor público. Este es el elemento más valioso e importante del cual partir para promover e impulsar el cambio que requieren las instituciones públicas.

Ahora bien, no basta reconocer que son los servidores públicos los agentes centrales de cualquier actividad que se emprende en la administración pública, los actores principales de la actuación del gobierno ante la sociedad y de su imagen pública y en quienes reside el mayor potencial de modificación y evolución del sector público, es necesario, primero que todo, que ellos mismos sean capaces de verse como integrantes de una comunidad, como partes fundamentales de un todo en el que ningún miembro de la sociedad está excluido. Aquí es donde estamos seguros de que la participación ciudadana y la gobernanza son posibles.

Por ello es que en este momento es importante participar en la redefinición de un modelo inclusivo que, a partir de las nuevas concepciones del espacio público, aliente la vocación de servicio, honestidad y responsabilidad de las personas que desempeñen una función pública, que genere sinergias entre los diferentes actores: trabajadores de base, de confianza, funcionarios de primer nivel, ciudadanos, sindicatos, empresarios y que asegure una ética de servicio que se refuerce en el ejercicio práctico y cotidiano de las funciones a desempeñar mediante una acertada gobernanza que permita primero; motivar al servidor público para que, a través de una formación profesional y humana, contribuya al cumplimiento de la misión y a la vigencia y permanencia de los valores de responsabilidad y compromiso social de la administración pública, después; desarrollar principios, valores y actitudes en los servidores públicos que trasciendan el ámbito de actividad y den paso a actitudes culturales basadas en el respeto, el diálogo y la tolerancia y por último; hacer de las personas el origen, sujeto y fin de la función pública para convertir a la eficiencia, la calidad y la productividad en los resultados de una conciencia comunitaria.

### Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, 1996. *La Hechura de las Políticas Públicas*. 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio, 1995. “Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad”, México, Ed. Porrúa.
- Castelazo José R., 2013. *Gestión del Espacio Público Responsabilidad Compartida*. Conferencia, Culiacán, Sinaloa, julio 13
- Crónica, 2013. Estudiantes encapuchados del CCH toman Rectoría. *Redacción*, cronica.com.mx. 20 de abril.
- Habermas, J., 2008. “El Concepto de Opinión Pública”. La Audacia de Aquiles. <https://aquileana.wordpress.com/2008/09/27/junger-habermas>.
- Klijn, Erik-Hans, 2005. Las Redes de Políticas Públicas: una Visión de Conjunto. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.213.

- Kooiman, Jan, 2005. Gobernar en Gobernanza. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.57
- Kraft, Michael & Furlong, Scott, 2006. “Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives”, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC.
- Mayntz, Renate, 2005. Nuevos Desafíos de la teoría de la Gobernanza. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.83.
- Mejía Lira, José, 1997. “Modernización de la administración pública mexicana”, en *La administración pública mexicana ante el futuro*, México, INAP, Revista de Administración Pública, No. 100.
- Mi Moleskine Arquitectónico, 2011. “El Ágora de Atenas Urbanismo”. 30 de noviembre, <http://moleskinearquitectonico.blogspot.mx/2011>
- O’Toole, Jr., Laurence J., 2005. Las Implicaciones para la Democracia de una Burocracia en Red. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 245.
- Ortega, Félix, 2003. “La política y el periodismo en el nuevo Espacio Público”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM.
- Peters, Guy y Pierre, Jon B., 2005. ¿Gobernanza sin Gobierno? Replanteándose la Administración Pública. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.123.
- Peters, Guy B. y Pierre, Jon, 2005. ¿Por Qué Ahora el Interés por la Gobernanza? *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.37.
- Prats, Cataló, Joan, 2000. “Previendo Crisis De Gobernabilidad Democrática Un Aspecto Olvidado de La Cooperación Política”, *Revista Electrónica Dhial*, N° 3
- Prats Cataló, Joan, 2005. Modos de Gobernación de las Sociedades Globales. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.145.
- Rhodes, R. A. W., 2005. La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 99.
- Sánchez González, José Juan, 1997. *La administración pública en la Reforma del Estado en México*, tesis doctoral en Administración Pública, FCPyS-UNAM.
- Scharpf, Fritz W., 2005. Apuntes para una Teoría del Gobierno Multinivel en Europa *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.173.
- Shapiro, Martin, 2005. Un Derecho Administrativo sin Límites: Reflexiones Sobre el Gobierno y la Gobernanza. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.203.
- Soberanes, Rodrigo, 2011. Los mensajes que causaron psicosis en escuelas de Veracruz. *CNN México* Jueves, 01 de septiembre.
- Uvalle, R., 2000. “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública”. *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vázquez Cano, Luis, 2001. Bases para un modelo de servicio público profesional de carrera para la administración pública del Gobierno Federal, en *Servicio público de carrera en México. Experiencias y perspectivas*, México, INAP.