

8 Congreso de Investigación Social

Mesa de trabajo: Gobierno y procesos de Autonomía local en América Latina
Autores: Dr. Benito León Corona¹
M. en C.S. Israel Cruz Badillo²
Adscripción: Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu)
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)
Contacto: icruzcmq@yahoo.com.mx
belecor@msn.com
Teléfono: 7172000 Ext. 5202

Las élites políticas en los procesos de modernización administrativa: Una mirada desde la académica

Resumen

El estudio de las élites políticas es un tema relevante en la actualidad, toda vez que son éstas las que tienen en sus manos el control y definen el destino de la vida gubernamental en los Estados Nación. El presente artículo se ubica en conocer la influencia de las élites políticas en la modernización administrativa y su implementación en los procesos gubernamentales. Para cumplir con éste propósito en primer lugar realizar un recorrido por el desarrollo de las aportaciones teóricas en éste tema; para ello se utilizaran los estudios de Mosca (1984), Pareto (1987) y Miquels (1984), permitiendo conocer las coincidencias o diferencias de las herramientas metodológicas en el análisis de éstos. En segunda instancia, se utilizaran las aportaciones de Sole (1998) de modernización para describir la conformación de su propuesta en un concepto operativo y su viabilidad de aplicación en los procesos de modernización administrativa. Finalmente, esto conducirá al estudio de la reforma de la administración pública como uno de los medios en los procesos de modernización administrativa definidas por las élites políticas

Palabras claves: Élites políticas, Modernización administrativa, Reforma administrativa

¹ Jefe del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AAP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

² Profesor – Investigador del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AAP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

Las élites políticas los artífices del gobierno

A manera de introducción, el estudio por las Élite Polítícas (EP) encuentra su justificación en las propuestas, los procesos y la forma de gobernar³ de quienes tienen la pretensión de acceder al poder polítíco⁴ y realizar las reformas y ajustes a las organizaciones del gobierno, permitiendo que puedan ser vistas a partir del estudio de quienes disputan estas posiciones.

Los gobernantes, –sus familiares y amigos cercanos, futuros herederos del poder polítíco en los gobiernos– son quiénes determinan las polítícas y acciones gubernamentales fijando el rumbo que tomarán sus respectivas administraciones. Por ejemplo, el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack Obama, al expedir el decreto⁵ por el cual se frena temporalmente las deportaciones a los estudiantes inmigrantes en las universidades de los Estados Unidos (EU); esto tiene implicaciones y da un giro en las polítícas migratorias de ese país. En otras palabras, el ejecutivo tiene la facultad que le otorga la Constitución de cambiar el destino de un sector de la población al cual gobierna. Sin embargo, ésta decisión polítíca tiene un doble propósito, va dirigida a la obtención del voto de los ciudadanos hispanos en las elecciones federales en noviembre de 2012, donde Obama busca su reelección como titular del poder ejecutivo en los EU por cuatro años más.

Otro ejemplo, ahora con el poder legislativo o parlamentario lo tenemos en el juicio polítíco realizado al Presidente del Paraguay Fernando Lugo Méndez el 22 de Junio del 2012, cuando el congreso de ese país opta por destituir de sus funciones al titular del poder ejecutivo en turno por no cumplir con sus obligaciones como Presidente de la República y colocan en su lugar al vicepresidente Federico Franco Gómez. Un caso similar fue el golpe de Estado al Presidente de Honduras, José Santos Zelaya López; el 28 de Junio de 2009,

³ “Es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder polítíco” (Bobbio 2006: 19)

⁴ “Es la actividad de guiar y organizar hombres asociados entre sí dentro de una síntesis polítíca; gobierno es el sujeto, o el conjunto de sujetos que cumplen tal acción [...]; gobierno se convierte entonces en el marco dentro del que se sistematiza el ejercicio del poder y, en consecuencia, la estructura sobre todo institucional, que sostiene al cuerpo polítíco, vale decir, la forma de gobierno o de régimen” (Colombo, 2003: 9).

⁵ Es una facultad del ejecutivo para emitir un acto administrativo cuyo contenido es normativo.

militares encabezados por el presidente del congreso Roberto Micheletti Baín exilia al titular del ejecutivo, asume el cargo de presidente interino y con ello frenar la reforma a la constitución que permitiría la reelección de Zelaya.

En ambas situaciones, tanto el poder ejecutivo como el legislativo tienen el poder político para cambiar o en su defecto redireccionar el rumbo del gobierno y del Estado; toda vez que sus decisiones, acuerdos, negociaciones; tienen como consecuencia el modificar, reformar, modernizar, entre otros, las organizaciones gubernamentales para así llegar al nuevo destino fijado por los titulares del gobierno. Esto es, la élite política –del ejecutivo o del legislativo- tiene en sus manos el timón del país.

La forma de abordar el análisis de estos temas (poder político, gobierno, modernización administrativa, funcionarios públicos) se encuentran en los trabajos clásicos de los estudiosos de las élites políticas como son: Caetano Mosca (1984), Vilfredo Pareto (1987), Robert Michels (1984). Precisamente las propuestas analíticas que ellos desarrollan, son recursos metódicos para abordar las transformaciones de las organizaciones de la administración pública, bajo el supuesto de que sin buenos gobernantes, el desarrollo –económico, social, institucional, entre otros –es deficiente.

Bajo éstas ideas, se analizan las argumentaciones teóricas referente a las élites políticas teniendo como planteamiento en primer lugar, realizar un recorrido por el desarrollo de las aportaciones teóricas en éste tema; para ello se utilizarán los estudios de Mosca (1984), Pareto (1987) y Miquels (1984), permitiendo conocer las coincidencias o diferencias de las herramientas metodológicas en el análisis de éstos. En segunda instancia, se utilizarán las aportaciones de Miquels (1984) de élites políticas. Finalmente, esto conducirá al estudio de la doble legitimidad en los procesos de modernización administrativa definidas por éstas.

Aportaciones teóricas en estudio de las élites políticas

Las élites políticas constituyen un campo de estudio importante en la vida gubernamental. Conocer cómo son y cuál es su influencia en las decisiones políticas son elementos importantes a considerar. Como referencia dos casos específicos. Primero, los familiares de los políticos en el congreso, segundo, la red política en HSBC. En el primero, el día lunes 15 de julio del 2012 en el diario *Reporte Índigo cinco días* el periodista Esteban Castro (2012) escribe un reportaje denominado “Congreso: un negocio familiar”. En él se menciona que “todo mundo quiere lo mejor para su familia y los políticos mexicanos no son la excepción. Es por eso que, en cada ciclo electoral, buscan asegurar el triunfo de sus familiares de la única forma que pueden hacerlo: otorgándoles posiciones políticas” (Castro, 2012: 13).

El árbol genealógico del poder como lo argumenta Castro (2012) alude cómo los integrantes de las familias políticas –hijos, hermanos, cuñados, nietos, entre otros– los posicionan en cargos de elección popular; por ejemplo en las pasadas elecciones federales donde se renovó el congreso de la unión –diputados y senadores– figuran personajes como la hija de Elba Esther Gordillo, la senadora Mónica Arriola Gordillo; el hijo de Martha Sahagún, el asambleísta Fernando Bribiesca; la hermana del presidente de la República Felipe Calderón, la senadora Luisa María Calderón; por mencionar los más representativos.

“Son los escaños y las curules plurinominales las posiciones que los hijos, nietos, hermanos, cónyuges de la élite política ocuparán en la nueva legislatura a partir del 01 de Septiembre del 2012” (Castro, 2012: 13). Conformados como miembros del Poder Legislativo jugaran un papel importante en la vida política de la nueva administración federal; serán los responsables de aprobar o negar las iniciativas y reformas que el ejecutivo enviara al congreso para realizar los ajustes en las organizaciones gubernamentales.

El segundo caso, el día jueves 19 de julio del 2012 en el diario *Reporte Índigo cinco días* en la portada del periódico se lee el siguiente encabezado, “HSBC: las ligas políticas, cuando se habla del lavado de dinero en HSBC parece concentrarse en el crimen organizado, pero existe otra veta, la del lavado de

dinero de los políticos. El hijo de un ex presidente y el primo del ex director de PEMEX son figuras claves dentro de este banco sometido hay al escrutinio en los Estados Unidos” (Indigo, 2012: 12)

La Red Política en HSBC, denominada así por el diario Índigo revela el entramado de relaciones de los miembros de familias políticas. Iniciando con el ex presidente de la república Miguel De la Madrid Hurtado a partir de él se desprenden dos enlaces. Por un lado; con su hijo Enrique de la Madrid desempeñándose como ex funcionario de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Por otro, su sucesor en la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari; amigo y compañero de Óscar Levin Coppel ex diputado federal y director de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (Condusef) y éste es padre de Esteban Levine Ballace ex director de finanzas de Petróleos Mexicanos (PEMEX); quién a su vez es primo de Juan José Suárez Coppel director de PEMEX y tío de Oscar Levine Ballace.

Estos dos ejemplos clarifican perfectamente la influencia y el poder de las élites políticas, en el mando del gobierno. Por tanto, el estudio de los medios y fines utilizados por las élites políticas en la modernización administrativa permite explicar el nivel de desarrollo (social) alcanzado en los gobiernos estatales.

En el poder político permite explicar el bajo nivel de desarrollo –social, económico, institucional– del país; toda vez que sus acciones son enfocadas a posicionar a familiares y amigos en posiciones políticas.

La revisión conceptual sobre las aportaciones en el conocimiento de las élites, destacan las aportaciones teóricas de tres autores de principios del siglo XIX Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Federico Damaso Pareto (1848-1923) y Robert Michels (1876-1936). En la Tabla 1 contiene las contribuciones conceptuales de éstos en relación a la teoría del elitismo.

Tabla 1 Aportaciones conceptuales sobre la Teoría del elitismo

Autor	Aportación al elitismo
Gaetano Mosca	<p>Clase política: Es la minoría de personas influyentes en la dirección de la cosa pública a la que la mayoría de [los gobernados le entregan el timón del gobierno]. (Mosca, 1984: 106)</p> <p>Formula Política: A la base jurídica y moral sobre la que se apoya al poder de la clase política en todas las sociedades [...] llamaremos "Formula política", lo que los filósofos del derecho denominan generalmente "Principio de soberanía".(Mosca, 1984: 132)</p> <p>Defensa Jurídica: Mecanismos sociales que regulan la disciplina del sentido moral"(Pérez y Albertoni, 1987: 25)</p>
Vilfredo Federico Damaso Pareto	<p>Élite política: Agrupa al reducido número de individuos que, como parte del grupo [o de la clase política] de los que alcanzaron éxito ejercen funciones políticas o socialmente dirigentes (Blacha, 2005: 06)</p> <p>Remite a la minoría que toma las decisiones en el campo político (Calvillo, 2010: 73)</p> <p>Circulación de las élites: "... quien pasa de un grupo a otro, lleva generalmente ciertas inclinaciones, sentimientos, aptitudes, que ha adquirido en el grupo del que procede." (Calvillo, 2010: 84)</p>
Robert Michels	<p>Oligarquía: "Al dominio de una sociedad, o de una organización, por quienes están en la cumbre" (Calvillo, 2010: 73).</p> <p>Ley de hierro de la Oligarquía: "la organización es la que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía" (Calvillo, 2010: 73).</p> <p>Liderazgo: "cuanto más prolongada es la retención del cargo, tanto mayor se hace la influencia del líder sobre las masas y tanto mayor, por consiguiente, su independencia. Por eso una repetición frecuente de elecciones es una precaución elemental, por parte de la democracia, contra el virus de la oligarquía" (Michels. 1984: 135).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios clásicos de las élites políticas

La palabra *élite*, consultado en el diccionario de la real academia de la lengua española lo define como la minoría selecta o rectora de un determinado sector de la sociedad, sea la milicia, la religión, los empresarios, los intelectuales, la burguesía, la aristocracia, entre otros. Por tanto, la *élite* es un grupo selecto de personas cuyo status (económico, académico, militar) es superior al resto de la población.

El primer antecedente del término *élite* lo encontramos con Mosca (1984, 106) indicando que en las sociedades "Existen dos clases de personas: los gobernantes⁶ y los gobernados⁷. La primera denominada como "clase dirigente, o clase política", siendo ésta la que encabeza y dirige al Estado y el gobierno en turno. En contraste, la segunda está constituida por las masas consideradas por el

⁶ Es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder, y disfruta de las ventajas que van unidas a él.

⁷ Es más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia, y los indispensables para la vitalidad del organismo político.

autor como aquellas incapaces de poderse organizar y requieren ser encauzadas por la minoría organizada. A los gobernantes, Mosca (1984) los denomina como clase política o clase dominante y esta se constituye a partir de una estructura formativa a partir de la milicia, la riqueza, el conocimiento científico entre otros; Por tanto, la clase política está conformada por los integrantes de los sectores sociales que influyen en la actividad política, como los banqueros, los empresarios, y las personas que se posición por encima de la jerarquía son los que llevan el timón del Estado.

De este planteamiento se desprenden dos herramientas analíticas para el estudio de la clase política o dominante siendo la fórmula política y la defensa jurídica. El primero alude al “grado de civilización o bien en creencias sobrenaturales o bien en conceptos que si bien no son positivos si son racionales”. (Mosca; 1984: 131-132). En otras palabras, la fórmula política es el instrumento moral por el cual se sirven las minorías organizadas para ocupar el poder y justificar su permanencia en las estructuras gubernamentales.

Mosca (1984) menciona que en las sociedades bien organizadas, ha existido y existirá siempre una justicia relativa, es decir un conjunto de leyes, de costumbres, de normas impuestas por la opinión pública, todas ellas viables según las épocas y los pueblos y a su vez se pregunta cómo evitar que la clase política distorsione la moralidad general de las sociedades; y da como respuesta que es a partir de la defensa jurídica como “el conjunto de mecanismos que regulan la disciplina del sentido moral y a través de los cuales se logra que la moralidad general controle las manifestaciones de la inmoralidad individual” (Mosca, 1984: 132). Es decir “ésta es una convicción definidas sobre la necesidad de un fundamento ético para la política” (Pérez y Albertoni, 1987: 33).

Adicionalmente de éstas herramientas analíticas; emergen nuevas propuestas para el estudio de la clase política; tal es el caso del término *élite política* de Pareto (1941: 74) que la refiere de la siguiente manera: “[a] están pertenecen todos los políticos en la medida en que participan en la organización y en el ejercicio del poder [político] así como de sus beneficios”, no confundir con el concepto de la clase

política de Mosca (1984). En palabras de Calvillo (2010: 73) “la clase política se incluyen además los actores que influyen en las decisiones políticas. Esto significa que la élite] forma[n] parte de la clase política”.

La decadencia y el auge de una élite por otra es estudiada por Pareto (1941: 99) considerando que “éste fenómeno de las nuevas élites, que, por medio de un movimiento incesante de circulación, surge en las capas inferiores de la sociedad, ascienden a las capas superiores, se desarrollan allí y, después, entran en decadencia, son aniquiladas y desaparecen, es uno de los fenómenos principales de la historia, y es indispensable tenerlo en cuenta para comprender los grandes movimientos sociales” (Pareto; 1987 :75). En otras palabras, la circulación de las élites trae consigo nuevas ideologías y liderazgos permitiendo que éstas establezcan nuevas formulas políticas en términos de Mosca (1984) para mantenerse en el poder.

Una tercera idea es analizada por Robert Michels (1984)⁸ discípulo de Gaetano Mosca (1984) explica que en una democracia es inevitable la tendencia hacia una oligarquía que ostente el poder; en esos términos concibe a la oligarquía –a los gobernados– como una tendencia normal de “todas las organizaciones importantes, ya que todas requieren de una especialización de las tareas, una distinción cada vez más inequívoca entre la masa y sus dirigentes” (Bolívar; 1999: 398). De esta idea nodal se desprende *la Ley de hierro de la oligarquía*, manifestando que siempre gobernara una minoría organizada, independientemente sea el gobierno democrático o autocrático.

Michels en su obra “los partidos políticos” aporta elementos para el estudio de la administración en las organizaciones, en palabras de Guerrero (2010: 47) “Michels encuentra que toda organización sólidamente construida –sean un Estado, un partido, o una liga de proletarios para la resistencia de la opresión económica– constituye un campo eminentemente favorable para la diferenciación de órganos y funciones, y cuanto más extenso y ramificado sea el aparato oficial de la organización, mayor será el número de sus miembros, [...]. Pero también, será menos eficiente el control ejercido por las masas sobre los dirigentes, y más

⁸ “Los trabajos de Robert Michels sobre los partidos políticos, quién obtuvo notoriedad, entre otras causas, por motivo de su célebre “Ley de Hierro de la Oligarquía”, la cual refiere los procesos de burocratización de los partidos de masas, proceso que juzga inevitable. Estudio particularmente los mecanismos por los cuales los grandes partidos socialistas se burocratizaron, merced a las tendencias de perfeccionar la división del trabajo en su seno, así como por lo que llamó el imperio de la necesidad técnica y práctica que brota del principio de organización.

patente su poder creciente a través de la administración instituida en el seno de la organización”. La administración, en suma; es fuente de poder que tiende a concentrarse en quienes dirigen la organización.

Asimismo, Michels visualiza que, “a medida que una organización se desarrolló, no sólo se hace más difíciles y complicadas las tareas de su administración, sino que también las obligaciones aumentan y se especializan hasta un grado que ya no es posible abarcarlas con una sola mirada” (Guerrero, 2010: 47)

Michels (1984) y Mosca (1984) coinciden que los gobernantes son la clase política organizadas y el liderazgo en ella es “un fenómeno ineludible en toda forma de organización social” (Bolívar, 1999: 400). En otras palabras, los gobernados según la percepción de Michels (1984) necesitan el liderazgo de la oligarquía organizada para que ésta los guíe y se ocupe de los asuntos públicos. El liderazgo es comprendido como la supremacía, el control o el dominio de la minoría organizada sobre la mayoría desorganizada “Se define por el hecho de monopolizar el conocimiento necesario para el mantenimiento de la organización. Existiría en la masa una necesidad de contar con líderes en los que apoyarse y reconocer su superioridad. De esta manera, el liderazgo no es algo impuesto, sino que es aceptado, lo que trae como consecuencia la dificultad del cambio. (Keller. 1971: 81).

De este abanico de instrumentos analíticos, se desprenden uno indispensable para el análisis de los procesos de modernización administrativa el término de élite política. El concepto de elite política “agrupa al reducido número de individuos [seleccionados] que, como parte del grupo [o de la clase política] de los que alcanzaron éxito ejercen funciones políticas o socialmente dirigentes” (Blacha, 2005: 06). Surge una interrogante ¿cómo se integran los miembros de la clase política a una élite política?

Para que se conforme una élite política, se requiere que los miembros de la clase política accedan al poder político. La forma de obtención del poder político –

derivado con el triunfo en las urnas durante las contiendas electorales– y su ejercicio, se realiza en el régimen de gobierno. Éste “es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de esas instituciones”. (Bobbio 2006: 18).

La obtención y ejercicio del poder político, requieren ser reconocidas legítimamente por los gobernados. Toda vez que este concepto es estudiado en la Ciencia Política y hace referencia a la capacidad de los gobernantes para obtener obediencia de los gobernados sin la necesidad de recurrir al uso de la fuerza. Entonces los titulares del poder político en el gobierno son considerados legítimos en la medida que los gobernados los consideren una autoridad vigente. En otras palabras, los gobernantes –miembros de la élite política– electos mediante el sufragio de los electores, necesitan ser reconocidos por éstos para garantizar que sus acciones y decisiones modifiquen el rumbo del gobierno. Sin embargo, los procesos de elección no garantizan que el gobierno esté al servicio del interés general ni que vaya a estarlo.

Para ejemplificar lo antes referido, hare mención de la contienda electoral del 02 de julio del 2006. Los resultados preliminares daban como triunfador al candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Felipe Calderón Hinojosa con el 35.89 por ciento de la votación emitida; en contraste, el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Andrés Manuel López Obrador obtuvo el 35.31 por ciento de la votación emitida; esto es 0.58 por ciento de diferencia. Cuando el Tribunal Federal Electoral califica la elección y da como ganador al actual Presidente de la República, el descontento popular se hizo sentir. Entonces, cabe preguntarse, ¿cómo garantizar la legitimidad del gobierno y por ende el de la élite política, cuando los resultados electorales contribuyen a la legitimidad del gobernante?

Una propuesta innovadora es proporcionada por Rosanvallon (2009: 74-75) “El poder público –escribe- no puede en modo alguno legitimarse mediante su origen; sólo puede hacerlo por los servicios que presta, conforme a la regla del derecho. Sustituye así la noción de *voluntad general* por la de *interés general* para basar la legitimidad del poder administrativo [... en

otras palabras, en un] estado de servicios públicos, los funcionarios no son solamente empleados de la colectividad, simples ejecutores de órdenes que les dan los gobernantes que expresan la voluntad general. Son también, agentes directamente activos, que participan en el cumplimiento de un servicios que pertenece a la misión obligatoria del Estado”

Anteriormente en las administraciones de los gobiernos federales o centrales de principios del siglo XIX, “se concebía que el papel de los empleados públicos tenían que limitarse a una tarea de pura ejecución mecánica de las leyes, totalmente subordinada a las directivas del poder político” (Rosanvallon; 2009: 66), circunscribiendo a la administración pública al ámbito de la política⁹. Empero, esta idea se fue modificando conforme a los cambios en el tamaño del Estado. Factores como la implementación de modelos económicos –como el cepalino, el keynesiano, el neoliberal, por mencionar algunos) para el crecimiento y desarrollo del país; el incremento en la demografía poblacional, el aumento en las tasas de mortalidad de la sociedad, el crecimiento constante de la inseguridad, entre otros; tienen como consecuencia que la preocupación de los gobernantes ahora debe centrarse en hacer eficiente los recursos financieros, derivados de las recaudaciones tributarias o de los excedentes en la venta del petróleo para atender las necesidades de la población.

Esto, implica un cambio en la perspectiva de los empleados públicos, de ser considerados unos implementadores de la acción ejecutiva del poder político, ahora se convierten en los *managers* encargados de realizar las actividades encausadas a cumplir con el interés general de la sociedad, como es la salud, el empleo, la seguridad social, la seguridad pública, la educación, por mencionar algunos. Entonces, éstos son reclutados por los gobernantes con base en sus competencias y conocimientos profesionales¹⁰ para que se desempeñen como servidores públicos¹¹

⁹ Por un lado, “la política es la esfera de expresión de la voluntad general, entendida de manera muy amplia cómo fijación del marco de conjunto de las reglas de organización de la sociedad. La administración es teóricamente una simple esfera de aplicación y declinación de esos principios para darles consistencia práctica (Rosanvallon; 2009: 80).

¹⁰ Estos nuevos administradores públicos se les denominará tecnócratas, es decir expertos que organizan y controlan los recursos de la nación para el bien de la colectividad.

¹¹ Anteriormente, los servidores públicos eran designados y su actuar dependía directamente del gobernante electo en las urnas.

En suma, la propuesta de la doble legitimidad –política y administrativa– resarce en parte las deficiencias del régimen democrático, aclarando que en los países desarrollados poseen mayores ventajas políticas económicas y sociales para poner en práctica esta propuesta. Retomando las ideas de Simon Nora (citado en Rosanvallon; 2009: 91) “no resulta menos cierto que la legitimidad política se apoya en ritmos propios de la elección. Pues bien, los mandatos más prolongados son mandatos cortos en función de las escalas de las cuestiones de fondo que plantea la conducción de un país [...] si no hay gente encargada de tomar en cuenta los intereses estructurales de la nación, más allá de los relevos y los ritmos de la clase política algo fundamental falta en un país” Para él la alta función pública es, pues la guardiana del largo plazo.

Surge algunas preguntas claves que orientan la investigación y sus respuestas intentan clarificar los procesos de modernización administrativa en los gobiernos estatales. Primero, estudiar las motivaciones por quiénes imponen (élite política) y por quiénes las implementan (los funcionarios públicos) la modernización administrativa. Segundo, conocer los medios y fines definidos por las élites políticas para la modernización administrativa. Bajo estas ideas, se analiza la argumentación conceptual de Sole (1998) referente a la conceptualización de la modernización administrativa de los gobiernos estatales

La modernización administrativa en las actividades gubernamentales: Una propuesta conceptual

¿Por qué estudiar los procesos de modernización administrativa? Una de las razones es la necesidad de las élites políticas en incorporar estrategias que les permitan, por un lado; hacer más eficiente a la administración pública y por otro, legitimar las decisiones y acciones tomadas por ellos.

Uno de los casos más recientes de estos procesos de modernización gubernamental lo realiza el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) con la implementación de la web2.0¹² –ciencia y tecnología– para la Consulta del

¹² Son recursos de la web que facilitan el intercambio de información con el usuario final.

Presupuesto Participativo programada el domingo 11 de Noviembre del 2012¹³. Los consejeros electorales Gustavo Anzaldo Hernández y Claudia Zavala Pérez aluden a la necesidad de incorporar “más mecanismos de participación para la emisión de opiniones, [a partir] del sistema tradicional de votación [con las Mesas Receptoras de Opinión] y la internet –a través de computadoras y telefonía celular [y las redes sociales en internet] –” (Villanueva, 2012: 25).

“Promover la participación ciudadana desde la comodidad de las casas de los ciudadanos del Distrito Federal (DF) forma parte de los objetivos estratégicos delimitados por las elites políticas del gobierno del D.F. para la consolidación de ésta. Sin embargo, el costo financiero del proyecto oscila entre los \$20, 000,000.00 millones de pesos para cubrir los gastos de asesoría, mantenimiento, y operación del programa”. (Villanueva, 2012:25).

Un primer acercamiento en el estudio de la modernización la proporciona la socióloga Sole (1998), su enfoque es punto de partida en el análisis de los procesos de modernización administrativa. La idea implícita de este concepto hace referencia a lo moderno y éste a su vez refiere un elemento reciente considerado contrario a lo clásico.

Sin embargo, la modernización no se circunscribe sólo a este significado, Sole (1998) menciona dos visiones confrontadas sobre éste: la concepción funcionalista–antropológica y la marxista. El primero, la definen “de manera vaga y abstracta, como un proceso de transición entre Tradición y Modernidad. Tanto la tradición como la modernidad son términos muy abstractos¹⁴ en sí mismos, e, igualmente abstractos son los factores que explican la transición de un estado (Tradicional) a otro (modernidad), como por ejemplo los procesos de diferenciación, integración, etc. [...] por lo tanto, el análisis de los funcionalistas resulta ser especulativo”; toda vez que se limitan a la comprensión y descripción del estado-final de la Modernidad (Sole, 1998: 182).

En contraste, la visión antropológica “centra su interés en las sociedades tradicionales, (primitivas, campesinas, folk, etc.) donde tiene lugar alguna forma de cambio social (y que eventualmente algunos antropólogos llaman modernización)” (Sole, 1998: 182). Su

¹³ “Desde hace dos años el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) implementaron por ley que los ciudadanos podrían elegir el destino del tres por ciento del presupuesto total de cada una de las 16 delegaciones políticas en las mejoras más urgentes. Y para eso se eligieron mil 815 Comités Vecinales que terminarán su encargo el año próximo” (Villanueva, 2012: 24)

¹⁴ Lo abstracto implica alguna cualidad con exclusión del sujeto.

análisis a diferencia de los funcionalistas se basa en orientaciones empíricas como resultado de la observación y métodos deductivos. En suma, la idea de modernización se define como un resultado endógeno. Esto es, la modernización es el resultado de factores internos (cultura, valores, organización, entre otros).

La noción marxista en cambio, visualiza a la modernidad a partir de las sociedades industrialmente más desarrollada o menos desarrollada. Esto es, “cuando se refiere al proceso de transición que las sociedades tienen que seguir para llegar al tipo de sociedad abundante, hacia el socialismo” (Sole, 1998: 184). Toda vez, que la idea del desarrollo se vincula con la acumulación de capital y la industrialización.

La problemática de estas dos visiones –la funcionalista – antropológica y la marxista– sobre la modernización como lo menciona Sole (1998) se basa con el historicismo¹⁵. Por un lado, la primera analiza el cambio social o modernización a partir de un marco estático-comparativo-, mientras que la segunda no ha perdido su interés filosófico e histórico en el estudio del cambio social.

Entonces, como definir a la modernización, cuáles son los factores o elementos requeridos para construir un concepto operativo viable en los estudios de las ciencias sociales y específicamente en los procesos de modernización administrativa definidos por las élites políticas. La respuesta la encontramos en la propuesta de Sole (1998) introduciendo tres elementos modernizadores relacionados con la idea de novedad y cambio siendo lo siguientes:

1. La ciencia y tecnología: “es el abanico de descubrimientos de nuevo conocimiento científico y su aplicación a los asuntos prácticos del hombre en forma de tecnología” (Sole, 1998:189).
2. La intelligentsia: “grupo de individuos cuyas tareas comportan cierto grado de habilidad y formación intelectual. En este grupo social incluimos a los presionales, técnicos, científicos, expertos en general (los funcionarios y burócratas podrían ser incluidos en esta definición en cuanto realizan tareas afines o complementarias a la intelligentsia) Se componen de individuos que desarrollan una actividad primordialmente

¹⁵ Tendencia intelectual a reducir la realidad humana a su historicidad o condición histórica.

intelectual, así como por aquellos cuya actividad es total o parcialmente manual o técnica para la cual es necesario un cierto grado de formación, entrenamiento o educación intelectual” (Sole, 1998: 193).

3. La educación: “es el mayor determinante del desarrollo de valores, actitudes y comportamiento que distinguen al hombre moderno del tradicional” (Inkeles y Holsinger, citados en Sole, 1998: 194)

A partir de estos tres elementos Sole (1998: 200) define a la modernización como: “*la incorporación de ciencia y tecnología a la vida social por la intelligentsia*. No obstante, éste es limitado, toda vez que no se aportan los elementos para conocer la relación entre medios y fines en el proceso de modernización. Nos referimos al grado en que los objetivos propuestos por el gobierno, las élites nacionales, y otros grupos políticos en una sociedad en vías de modernización determinan la implementación de la ciencia y la tecnología [...] por parte de la intelligentsia”. Esto es, estudiar las motivaciones que impulsan a las elites políticas quienes imponen a partir de reformas a la administración pública la forma en que la modernización administrativa será implementada por los funcionarios y servidores públicos y aceptados por la sociedad.

No obstante, esta propuesta es enriquecida por las aportaciones de Barragán (1999) y de Rodríguez (2011). La primera, provee un concepto enfocado en los medios y fines de la modernización administrativa; concibe a ésta como “la política administrativa-institucional de Estado, sustentada en una reingeniería de procedimientos en las instituciones gubernamentales, animada por el objetivo de lograr eficiencia y eficacia en su gestión a través de la transformación de las dependencias en unidades independientes orientadas a resultados mediante la definición clara de objetivos por alcanzar en el mediano y largo plazo” (Barragán; 1999: 17).

Segunda, “Siguiendo a Guy Braibant, ex presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, podemos definir la modernización administrativa como una puesta al día permanente de la administración en función de las exigencias del momento y del lugar. Esta modernización va a consistir en un proceso constante, siempre inacabado”. (Rodríguez, 2011: 34).

Las aportaciones de Solo (1998), Barragan (1999) y Rodríguez (2011) convergen en definir a la modernización administración como una política

administrativa definida por quienes la imponen (élites políticas) y por quiénes la implementan (funcionarios públicos), teniendo como finalidad la incorporación de ciencia y tecnología (Profesionalización, TIC's, Transparencia) para lograr cambios en la gestión gubernamental.

Adicionalmente, “ésta no debe ser una meta por sí misma ni una moda pasajera, sino un proceso continuo, integral y de largo plazo, condición de permanencia y perfeccionamiento de las instituciones gubernamentales y garantía de un mejor servicio a la sociedad a la que se debe y en la cual encuentra su razón de ser” (Barragán; 1999: 224). Incorporando la Reforma Administrativa como medio para alcanzar la modernización administrativa.

La reforma administrativa: Herramienta de imposición y asimilación en el proceso de modernización.

Antes de iniciar con la idea de reforma administrativa es necesario definir la noción de *Reforma y Administración Pública*. En primera instancia la palabra *Reforma*, significa aquello que se propone, se proyecta o se ejecuta como innovación o mejora en algo¹⁶. En otras palabras, la reforma es el cambio que en términos de alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones, que conforman el gobierno.

En lo referente a la idea de Administración Pública, se utiliza para describir las funciones, tareas y actividades definidas por el Estado y las personas designadas para realizar estas gestiones se les denominan funcionarios profesionales. Esto es, para comprender este término recordemos que la “administración es la capacidad de coordinar muchas y frecuentemente conflictivas, energías sociales en un solo organismo de modo que puedan operar como unidad” (Brooks, 1913; citado por Guerrero, 2010: 50).

“Las reformas en el sector público han sido, generalmente influidas por la manera en la cual los gobiernos les dan un sentido a su propia historia y, sobre todo, por el significado que representan los esfuerzos anteriores de modernización” (Olsen y Peters, 1996; March y

¹⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Olsen, 1983; citado en Culebro; 2008: 93). Ésta “fue considerada como un marco para adaptar la administración pública federal a los objetivos y fines diseñados [por las élites políticas]” (Culebro, 2008: 103).

Por lo consiguiente, la noción de reforma administrativa es una propuesta o proyecto de modificación de las instituciones económicas, sociales, políticas, administrativas, entre otras; que integran al gobierno y es definido por éste –élites políticas– e implementadas por los funcionarios públicos o managers¹⁷.

Kliksberg (1984: 22) incorpora la noción de capacidad administrativa al concepto de reforma en la administración pública. En palabras del autor “La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativas existentes y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público” Esto es, la capacidad administrativa se traduce en la capacidad de los gobernantes en obtener los resultados deseados, por ejemplo lograr cambios administrativos que se traduzcan en cambios sociales y éstos en desarrollo.

Pero, cómo lograr una relación proporcional entre modernización administrativa y desarrollo (social). Una alternativa la esboza Kliksberg (1984: 29) con “el desarrollo administrativo –para efectos de esta investigación, éste se traduce en modernización administrativa– “la obtención de desarrollo administrativo requiere de modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones, correlaciones de poder”

Recordemos que “el propósito inicial de muchas transformaciones en México ha consistido en construir un conjunto de cambios en el pensamiento y una forma de actuar de los funcionarios a través de una experiencia de modernización” (Sabatier y Jenkins, 1991; citado en Culebro, 2008: 23).

Bibliografía

Barragán, Esteban Moctezuma (1999). *Por un gobierno con resultado*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

¹⁷ Son los funcionarios públicos o “*managers*”, al ser designados por ésta en los puestos directivos de la administración pública, Esto es, son la parte operativa o técnica los responsables de implementar las decisiones políticas como la modernización administrativa en sus respectivos cargos En palabras de Rosanvallon (2009: 85) los funcionarios públicos son “nombrados por la instancia electa y reclutados sobre la base de sus supuestas competencias profesionales”

Blacha, Luís E. (2005). ¿Élite o clase política? Algunas precisiones terminológicas. En Theomai, segundo semestre, número 012. Red Internacional de Investigadores Theomai sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. Quilmes Argentina.

Bobbio Norberto (2006). Diccionario de política. Editorial del Cardo, segunda edición. Buenos Aires Argentina.

Calvillo Barrios, Juan (2010). La circulación de las élites y la gestión de los alcaldes empresarios en los municipios de Puebla y Tehuacán 1975-2008. Editorial Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Primera edición. Puebla de los ángeles.

Carrillo Castro Alejandro (2010). La reforma administrativa mexicana. En Pardo, María del Carmen (2010). Administración Pública Mexicana del siglo XX. Editorial siglo XXI. Primera Edición. Ciudad de México.

Colombo, Paolo. (2003). Gobierno. Lexico de Política. Primera edición, Editorial Nueva visión, Buenos Aires Argentina.

Guerrero Omar. (2010). La Administración pública a través de las Ciencias Sociales. Primera Edición. Editorial, Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.

Guerrero, Omar. (2010). La administración pública a través de las ciencias sociales. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.

Keller, Suzanne (1971). Más allá de la clase dirigente. Editorial Tecnos, Madrid. España.

Kliksberg, Bernado. (1984). La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual. Primera Edición, Editorial Rumagraf, S.A. Madrid, España.

Michels, Robert (1984). Los partidos políticos 1. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, Argentina

Mosca, Gaetano (1984). La clase política. Editorial Fondo Cultura Económica. Ciudad de México.

Pareto, Wilfredo. (1987). Escritos Sociológicos. Editorial Alianza. Madrid España.

Pérez, Miranda Rafael y Albertoni, Ettore A.(1987) Clase Política y Élite Políticas. Editorial Plaza y Valdez. Segunda edición. Ciudad de México.

Rodríguez Arana, Jaime. (2011). Reforma Administrativa y nuevas políticas públicas. Primera edición. Editorial Liber Iuris Novum S. de R.L. de C.V. Ciudad de México.

Rosanvallon, Pierre (2009). La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexibilidad, proximidad. Editorial Manantial. Primera edición. Buenos Aires, Argentina.

Sole, Carlota. (1998). Modernidad y modernización. Primera edición. Editorial Anthropos. UAM –Iztapalapa. Ciudad de México.

Valdivieso del Real, Rocío (2004).Teorías de las elites. En Reyes, Román. Diccionario crítico de Ciencias Sociales. Publicación electrónica, Universidad Complutense, Madrid, 2004. Página web <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/E/teoria_elites.htm> [consultado el 04 de Mayo de 2012].

Villanueva, Jonathan. (2012). “Web2.0 Innovación en Jaque”. En Reporte Índigo. Viernes 24 de Agosto de 2012. México, DF.

Weber, Max (1989). El político y el científico. La política como vocación. Editorial Premia. Octava edición. Ciudad de México.