



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“CONFIANZA SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO: INFLUENZA  
AH1N1, 2009”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO**

**P R E S E N T A**

**LIC. FRANCISCO JAVIER ALEJO RUIZ**

**DIRECTOR: DR. PORFIRIO MAURICIO GUTIÉRREZ CORTÉS**



**Toluca, México, Noviembre 2016.**

*“Todo lo que es racional es real, y todo lo que es real es racional”*

*Hegel.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>7</b>
<b>1. La confianza desde una perspectiva teórico-conceptual .....</b>	<b>7</b>
1.1. Confianza.....	7
1.2. Confianza interpersonal .....	13
1.3. Confianza social.....	16
1.4. Teoría de la elección racional.....	17
1.5. Racionalidad y confianza .....	20
1.6. Cultura política y confianza .....	22
1.7. La acción colectiva.....	25
1.8. Instituciones y organizaciones gubernamentales .....	26
1.9. La burocracia en las organizaciones gubernamentales.....	30
1.10. Nuevo institucionalismo y racionalidad.....	32
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>36</b>
<b>2. La confianza social desde una perspectiva de política pública .....</b>	<b>36</b>
2.1. Políticas públicas y complejidad social.....	37
2.2. Política pública: redefinición de “política” y espacio “público” .....	41
2.3. La implementación de políticas públicas .....	43
2.4. La implementación como gobernanza.....	48
2.5. Confianza social desde una perspectiva de política pública .....	54
2.6. Confianza social en México.....	58
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>63</b>
<b>3. Organizaciones gubernamentales en un contexto de confianza.....</b>	<b>63</b>
3.1. Organizaciones gubernamentales y sus estructuras .....	63
3.2. Estructura organizacional y confianza.....	65
3.3. Disminución de la confianza en las organizaciones gubernamentales ..	67
3.4. La confianza del gobierno hacia la sociedad.....	70

3.5. Implicaciones de la confianza en las organizaciones gubernamentales	72
3.6. Erosión de la confianza en las organizaciones.....	74
3.7. Confianza entre organizaciones gubernamentales.....	76
3.8. Cambio organizacional.....	78
3.9. La confianza en el logro de resultados .....	82
3.10. Derecho y confianza social .....	83
3.11. Confianza y calidad en las organizaciones gubernamentales .....	89
<b>IV. ESTUDIO DE CASO.....</b>	<b>95</b>
<b>4. Influenza AH1N1 en México y creación de confianza social .....</b>	<b>95</b>
4.1. La confianza como fenómeno social .....	97
4.2. Estado y Administración Pública .....	100
4.3. La Secretaría de Salud.....	101
4.4. El caso de la Influenza AH1N1 en México.....	103
4.5. Información relevante.....	107
4.6. Desarrollo de los hechos durante la contingencia .....	111
4.7. Los estragos de la influenza.....	129
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>130</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>140</b>

## INTRODUCCIÓN

Los motivos que alientan la presente investigación son la disminución paulatina y constante de la confianza en las organizaciones gubernamentales, específicamente en la Administración Pública Federal (APF). Se toma como premisa básica que, el bajo grado de interacción e involucramiento entre diversas formas de organización y la falta de resultados eficientes a las demandas ciudadanas (por parte de la APF), ha tenido como consecuencia la disminución de confianza hacia el aparato gubernamental.

Diversas encuestas califican a las instituciones y organizaciones gubernamentales mexicanas con niveles muy bajos de confianza y, en aumento. En el año 2008, las universidades, la iglesia y el ejército fueron las instituciones con mayor índice de confianza, obteniendo calificaciones de 7.9, 8 y 7.8 respectivamente;<sup>1</sup> en contraparte parte, las que peor calificación obtuvieron fueron los diputados, la policía y los partidos políticos, 5.7, 6.1 y 5.7 respectivamente. En el mismo año 2008, la Presidencia de la República obtuvo una calificación de 6.9 misma que disminuyó para el año 2012 a 6.6 (Mitofsky, 2012).

En el año 2012 las universidades obtuvieron una calificación de 7.8, la iglesia 7.6 y el ejército 7.5, presentando así una disminución de 0.1, 0.4 y 0.3 respectivamente. Para el mismo año, los diputados y la policía obtuvieron una calificación de 5.9 y los partidos políticos de 6, obteniendo los diputados y los partidos políticos un incremento en su calificación, mientras que la policía tuvo una disminución en sus índices de confianza.

La disminución de la confianza y la credibilidad por parte de la sociedad en el actuar gubernamental en la última década causada por la poca interacción y la respuesta poco eficiente de la APF a las demandas ciudadanas es un problema al cual nos enfrentamos hoy en día con mayor frecuencia, este problema tiene

---

<sup>1</sup> La escala de calificación que evalúa la encuesta citada tienen un parámetro de medición que va de 1 a 10, en donde menor puntuación significa menor confianza y, mayor puntuación mayor confianza.

que ser encarado de manera contundente y realista, tomando en cuenta los diversos factores que caracterizan al Gobierno, la Administración Pública y a la sociedad mexicana en general.

La confianza permite a los gobiernos tener un mayor margen de actuación frente a la ciudadanía en su quehacer cotidiano, con la ausencia de la misma se vuelve complejo y difícil ese actuar; Omar Guerrero (1995: 1) lo definen como un problema de ingobernabilidad: “Gobernabilidad significa, sencillamente, el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. Ingovernabilidad, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingovernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del Gobierno en sí”.

La obtención de confianza ciudadana por parte de las instituciones, y en general de los gobiernos, debería ser uno de sus más grandes anhelos, pues con la obtención de ésta se vuelve menos complejo gobernar. Luhmann (2005: 124) menciona que la confianza reduce la complejidad social y simplifica la vida por medio de la aceptación del riesgo: “cualquiera que simplemente rechace otorgar confianza restaura la complejidad original de las potencialidades de la situación y se carga él mismo con ella (...) sin embargo, el excedente de complejidad pone demasiadas exigencias al individuo y lo hace incapaz de la acción. Cualquiera que no confíe debe, por lo tanto volver a las estrategias funcionalmente equivalentes para la reducción de la complejidad”.

Así, el margen de acción para gobernar depende en buena medida de la confianza que la sociedad otorgue a los gobiernos y a las administraciones públicas; no obstante, para poder obtener esa confianza sería necesario llevar a cabo reformas de fondo en la dinámica de interacción al interior de las organizaciones gubernamentales, que les permita actuar con base a resultados tangibles y en beneficio de la sociedad.

Las organizaciones públicas gubernamentales (en la APF), entendidas como un conjunto determinado de personas con intereses particulares y colectivos (obedecen a un poder político), que tienen la obligación de representar el interés público y cuentan con reglas y normas definidas de funcionamiento, tienen la enorme responsabilidad de dar resultados a las demandas ciudadanas de manera eficiente y oportuna, materializando el bien común.

La naturaleza de las organizaciones, desde la perspectiva de Bozeman (1998) obedece al planteamiento de que todas éstas son de orden público, ya que obedecen a una autoridad política. Para él existen tres tipos de autoridad que rigen a toda forma de organización; la primera se refiere a la autoridad primaria emanada de los ciudadanos; la segunda, a la legitimidad que es ejercida por los funcionarios públicos, y la tercera a las organizaciones no gubernamentales y a los particulares.

Todas las organizaciones se ven influenciadas por la autoridad política, ya sean organizaciones de carácter empresarial, gubernamental o social. Así entonces, todas las organizaciones son públicas pues la construcción de lo que se entiende y define como público, no sólo es responsabilidad de los gobiernos y las administraciones públicas, sino de toda la sociedad en su conjunto, de las diversas formas de organización que surgen en su interior, y de las múltiples formas de actuación de los diversos actores inmersos en las mismas.

La obligación de las organizaciones gubernamentales de dar solución a las demandas ciudadanas de manera eficiente y oportuna dependerá de la forma de organización y vertebración de las mismas, de su estructura y del involucramiento e interacción con las demás formas de organización: empresariales, sociales o en su caso híbridas, en lo que se denomina espacio público.

Desde esta perspectiva, se replantea lo que se entiende por *“la cosa pública”* y el involucramiento de las diversas formas de organización y racionalidad en la misma. Establecer y crear mecanismos de participación en lo que se denomina *“público”* será una tarea que deberemos realizar en los próximos años para

poder dar soluciones eficientes y tangibles a las diversas demandas ciudadanas, siempre de manera eficiente y oportuna.

Hoy en día nos encontramos en un mundo en donde la realidad cambia y se transforma de manera constante y rápida, modificando permanentemente la manera en que la percibimos, entendemos y nos la explicamos. En la actualidad, los problemas sociales son diversos y las demandas específicas y complejas, en este sentido, es necesario que las organizaciones cambien constantemente amoldándose a la realidad (y no la realidad a ellas). Se vuelve fundamental determinar cuál es el tipo de organizaciones que se requieren para dar solución eficiente a las demandas ciudadanas (complejas por antonomasia) que acontecen en la realidad, en un tiempo y espacio determinados.

La dinámica organizacional depende de múltiples factores como la racionalidad, la negociación, la interacción, los intereses (personales y colectivos), la cultura, las normas legales y sociales, el entorno social y la manera en que cada uno de los actores involucrados, en los procesos antes mencionados, comprende la realidad que le rodea. De estos procesos se desprenden las múltiples formas de actuación y acción organizacional.

Un factor de peso a considerar dentro de las organizaciones gubernamentales y su actuar, por ejemplo, es la corrupción, pues es una práctica presente hoy en día en muchas esferas de la vida pública del país, claro está que los procesos administrativos y las actividades que la Administración Pública Federal lleva a cabo en su funcionamiento y operación no quedan excluidos de la misma. La corrupción en México ha tenido importantes incrementos en la última década, los mexicanos nos hemos vuelto mayormente tolerantes a ésta, así lo demuestra el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (Transparencia Mexicana, 2011).

Este índice de corrupción utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción, de tal suerte que de 2003 a 2010 pasamos de un índice nacional de 8.5 a 10.3 respectivamente, siendo el Distrito Federal la entidad con el mayor índice de corrupción y, Baja California Sur con el menor

(Transparencia Mexicana, 2011); a nivel internacional ocupamos según datos de *Transparencia Internacional* (TI) el lugar 100 de un total de 183 países, de una escala que va de 1 a 183, en donde 1 es el menos corrupto y el 183 el más corrupto; asimismo TI asigna a México una calificación de 3.1 en una escala que va de 0 a 10, en donde 10 es el menos corrupto y el que se acerca más a cero es el más corrupto (International Transparency, 2011).

El factor corrupción puede ser un detonante importante en la disminución de confianza en las instituciones y organizaciones gubernamentales, pues ésta involucra una serie de prácticas ajenas al interés colectivo, e involucra la sobreposición del interés personal en lo que debería ser por antonomasia de interés general. Esta práctica cotidiana arraigada en el imaginario colectivo tiene múltiples detonantes, que pueden ser de carácter idiosincrático, cultural o social, y que menguan el actuar de la Administración Pública y del Gobierno en general.

La complejidad en el actuar individual y colectivo al interior de las organizaciones vislumbra el grado de interacción entre grandes colectivos sociales, que a su vez menguan en la manera en que se vislumbra la realidad y los problemas sociales, dando así soluciones apegadas a la dinámica de cada organización, ya sea de carácter gubernamental, empresarial o social.

Los argumentos aquí descritos hacen referencia a un trabajo de reflexión sobre la problemática que gira en torno a la creación de confianza y la resolución de las demandas ciudadanas desde una perspectiva organizacional. Así entonces, algunos de los principales interrogantes que se plantean en la presente tesis están vinculados a cuestiones como: ¿cuáles han sido las causas por las que en las organizaciones gubernamentales han decrecido sus índices de confianza con la sociedad? ¿El tipo de organizaciones gubernamentales y su dinámica actual pueden afrontar los problemas sociales de manera pertinente? ¿Cuál es la razón y las causas por las que no se genera confianza en la APF? ¿Es necesario replantear y cambiar la organización de la APF para crear confianza y dar solución eficiente a las demandas ciudadanas? ¿El

involucramiento de las organizaciones empresariales y sociales en lo “público” crea confianza hacia las organizaciones gubernamentales?

Así, conocer si el tipo de organizaciones gubernamentales (en la APF) que se tiene actualmente pueden dar resultados eficientes y oportunos a las demandas ciudadanas, con el fin de crear confianza social; determinar si la dinámica de las organizaciones gubernamentales deberá cambiar o replantearse para crear confianza a los ciudadanos a través de la respuesta eficiente a las demandas ciudadanas; analizar si hay, y cuáles han sido los efectos de cambio en las organizaciones gubernamentales en la última década y si éstas han sido positivos en la resolución de demandas ciudadanas, son, los objetivos primordiales de la presente investigación.

El argumento central que se plantea en esta investigación es, si la falta de interacción constante, permanente y en igualdad de condiciones entre la Administración Pública Federal y la sociedad (en sus múltiples formas de organización) causa el decremento de la confianza en las organizaciones gubernamentales. Aunado a lo anteriormente planteado, se considera si la poca eficiencia y eficacia en la resolución de problemas colectivos incrementa paulatinamente la desconfianza hacia la Administración Pública Federal.

De esta manera, pretendo poner a discusión si la interacción entre diversas formas de organización y entre actores al interior de la Administración Pública Federal es un factor determinante en la generación de confianza y en la resolución de problemas de índole colectivos. El marco teórico de discusión y el desarrollo de los apartados posteriores de la presente tesis partirán de la premisa fundamental de la interacción personal y colectiva como elemento articulador en la generación de confianza, que a su vez detona el accionar colectivo-administrativo del aparato gubernamental, sobreponiendo el interés común para dar puntual y eficaz solución a las problemáticas que nos aquejan como sociedad.

## **CAPÍTULO I**

### **1. La confianza desde una perspectiva teórico-conceptual**

#### **1.1. Confianza**

Abordar el tema de la confianza y su relación con la administración pública y la sociedad, es el objetivo medular de la presente tesis. La relación que existe entre administración pública y sociedad encierra una gran complejidad al estudiar el comportamiento de los individuos en ambas esferas; su actuar, la manera en que se relacionan, cómo construye su entorno —a la vez que éste lo forma y lo construye—, los diversos tipos de organización existentes y las instituciones que los individuos forman como consecuencia de su interacción son, entre otras, algunas de las cuestiones que se tienen que atender para comprender la grave caída de los índices de confianza en nuestras instituciones, así como las repercusiones que ésta tiene en la sociedad y en la administración pública.

La confianza —en ciencias sociales y administración pública— es relevante en la medida que permite generar relaciones cada vez más estrechas entre individuos, poniendo como prioridad el interés ajeno. Las consecuencias derivadas de las relaciones de confianza suelen ser mayormente benignas para el colectivo de individuos en donde permea. La reductibilidad de la complejidad social es consecuencia de estrechas relaciones de confianza (Luhmann, 2005).

La complejidad que rodea el estudio (en administración pública) sobre el actuar del ser humano en colectividad, es de tal magnitud que, hoy en día, es imposible tener un conocimiento certero sobre el mismo, toda vez que la conducta de los individuos responde a una serie de elementos sensoriales, perceptivos y cognitivos diferentes para todos. Al respecto, Luhmann (2005: 67) menciona:

“(...) el hombre llega a experimentar la presencia de otros seres humanos que, por su parte, están experimentando simultáneamente lo que para él es solamente una posibilidad; están mediando el mundo para él y están tratándolo

como objeto, y esto hace que sea posible para él identificarse, asumiendo los puntos de vista de los demás (...) Debido a que otras personas tienen su propio acceso al mundo de primera mano, y pueden experimentar las cosas en forma diferente, pueden ser, consecuentemente, fuente de una profunda inseguridad para mí”.

La percepción del mundo, desde este ángulo de análisis, es subjetiva y diferente para todos los individuos que conformamos una determinada colectividad; por lo que se vuelve necesario, interactuar e intercambiar puntos de vista que nos permitan vislumbrar con mayor claridad la forma en que los demás perciben la realidad.

Así, la pluralidad se convierte en la norma en el actuar humano, por ello, Hannah Arendt (2009: 22) nos recuerda que ésta “es la condición de la acción humana, debido a que nadie es igual a cualquier otro que haya vivido, viva o vivirá”. Cada relación individual o colectiva será única en tiempo, espacio y circunstancias, toda vez que cada individuo es único e irrepetible; la complejidad, a su vez, se convierte en la norma en todo asunto humano.

La noción de complejidad en este contexto, parte del supuesto de que todo individuo tiene una percepción diferente, e incluso antagónica de la realidad que le rodea. Castoriadis (2013: 256) describe la relación hombre-realidad como un “universo de símbolos, que las más de las veces ni representan lo real, ni son necesarios para pensarlo o manipularlo”. La construcción de símbolos en las relaciones humanas (y en relación con su medio ambiente) es el resultado de la convivencia e interacción entre individuos. De esta manera, menciona el autor: “los símbolos pueden ser el resultado de una amplia comprensión de la realidad, pero también pueden ser resultado de ‘la institución imaginaria de la sociedad’” (Castoriadis, 2013: 258).

El estudio y entendimiento de la sociedad y de los individuos a través de lo que Castoriadis (2013) denomina “institución imaginaria” (entendida como un sistema de valores subjetivos permeados en una colectividad), le quita toda objetividad al estudio de los fenómenos sociales debido a que banaliza y

encajona el comportamiento humano a reglas sociales y jurídicas: “los hombres (...) no existen ni valen más que en función de los estatutos y de las posiciones que ocupan en la escala jerárquica. Lo esencial del mundo es su reductibilidad a un sistema de reglas formales, incluyendo las que permiten ‘calcular’ su porvenir” (Castoriadis, 2013: 256).

La aceptación de la complejidad en el actuar humano —constante y permanente— y, las relaciones derivadas de su interacción, dan pauta para comprender su comportamiento desde un ángulo más amplio, en donde se acepta por principio básico que los actos humanos son el resultado de un proceso racional de discusión y negociación permanentes. Desde esta perspectiva, la interacción entre individuos es imprescindible en toda organización, ya que es condición *sine qua non* para generar un ambiente propicio a la discusión, la negociación, la cooperación y el actuar en consecuencia.

Siguiendo a Castoriadis (2013), la racionalidad es observada a través de dos enfoques: 1) la institución imaginaria de la sociedad y la creación de símbolos (que no necesariamente representan la realidad) y, 2) la comprensión de la realidad a través de la corroboración de teorías con la práctica.

El observar y estudiar el actuar humano desde el segundo enfoque, permite tener una visión más amplia y certera de la manera en que convive, se desenvuelve, relaciona, negocia, acuerda y actúa. Los vínculos que surgen entre individuos —así como las acciones derivadas de éstos— son resultado de la discusión, negociación y cooperación. La confianza, en este contexto, permite entender con mayor amplitud cómo se relacionan los seres humanos entre sí para discutir y tomar acuerdos. Las relaciones de confianza se vuelven importantes en la medida que permiten la interacción e intercambio fluido de información fiable, lo cual, amplía el margen de comprensión del actuar humano (del “otro”), con el fin de materializar los intereses comunes entre las partes.

Para Luhmann (2005: 164), la confianza es importante en la sociedad, no sólo en el ámbito gubernamental, entre otras cosas porque permite simplificar las

interacciones que se dan entre seres humanos con el fin de comprender y abordar la complejidad social: “La confianza no es la única razón del mundo; pero una concepción muy compleja y estructurada del mundo no podría establecerse sin una sociedad definitivamente compleja, que a la vez no podría establecerse sin la confianza”.

Hardin (1992) estudia el fenómeno de la confianza en las relaciones de los individuos utilizando el enfoque de la elección racional. Así, establece que la confianza surge fundamentalmente de una relación tripartita: 1) confiador, 2) depositario de la confianza y, 3) situación específica en la que se otorga dicha confianza. Típicamente, se confía en alguien en circunstancias específicas (se puede desconfiar con respecto a otras). Aquel que confía, tarde o temprano gana o pierde, y esa experiencia es añadida a la percepción que el individuo tiene de una situación y/o contexto específico y, que será punto de referencia para futuras decisiones que tome en circunstancias similares, por tanto, el contexto y las circunstancias específicas, enmarcadas en el tiempo y en el espacio son importantes en la generación de confianza.

Ofee (1999) establece cuatro dimensiones a partir de las cuales se puede estudiar a la confianza: 1) confianza entre individuos, 2) confianza colectiva o de masas (en instituciones u otras formas de organización), 3) confianza horizontal entre las elites políticas y otros sectores de élite y, 4) dimensión vertical de la confianza (top-down).

Al respecto, se puede observar que el autor propone estudiar el fenómeno de la confianza desde un ángulo marcadamente de colectividad y no solamente en el plano individualidad. Si bien es cierto que las relaciones de confianza entre un individuo y otro (confianza interpersonal) pueden ser un factor que propicie el surgimiento de confianza social —es decir, entre grandes colectivos—, también es cierto que existen elementos que nos permiten pensar que el surgimiento de la confianza social no depende en exclusiva del surgimiento de la confianza interpersonal, toda vez que las estructuras organizacionales del aparato gubernamental tiene como fin moldear, dirigir o contener el comportamiento humano, de acuerdo a las costumbres, normas, cultura e idiosincrasia de esa

determinada colectividad. Por lo tanto, es pertinente comprender a la “confianza” desde ambos enfoques, pues la complementariedad de los mismos amplía el margen de análisis en el estudio del surgimiento de relaciones de confianza en grandes organizaciones y colectivos humanos.

Uno de los atractivos intelectuales de pensar sobre el fenómeno de la confianza social es el aparente potencial que este fenómeno tiene para reducir la brecha entre lo micro y lo macro. Offe (1999) es claro y preciso al considerar que la confianza es la premisa cognitiva con la que los actores individuales y colectivos entran en interacción con otros, reduciendo y acotando la idea lineal de mando (jerárquica) en las organizaciones. Así, los marcos cognitivos mediante los cuales las personas se anticipan a probables reacciones de otras personas en el nivel micro (personal), limitarán las políticas, así como la inversión y estrategias, en el nivel macro (social).

La idea central de la propuesta de Offe (1999), se refiere a la constante y permanente interacción entre individuos (en situaciones y contextos específicos), toda vez que permite el intercambio de información entre los mismos, y con ello, la revaloración permanente en la toma de decisiones, tanto individuales como colectivas. Dicha interacción tiene que estar regulada por las normas jurídicas específicas, por su aplicabilidad y por el conocimiento de las mismas (de los individuos interactuantes en cuestión). La confianza es el ingrediente esencial de toda vida social y política civilizada. Los bajos niveles de confianza política son un indicador claro de desafección entre sociedad y gobierno (Newton, 2001).

Uslaner (2002) describe a la confianza como un valor que expresa la creencia de que los demás son parte de su comunidad moral, asimismo considera que ésta es la base para la cooperación entre individuos o grupos de individuos. En este sentido, se afirma que todas aquellas personas que confían en los demás, apoyan y respaldan la creación de estándares cada vez más altos de comportamiento legal y moral, inherentes a una sociedad específica.

Gambetta (2008) entiende a la confianza como un nivel particular de probabilidad subjetiva que cada uno de los individuos realiza del “otro” (o grupo de individuos), éste analizará una acción particular (ambos agentes pueden monitorear el actuar del otro, independientemente de su capacidad para analizarlo) con el fin de obtener un beneficio particular; el contexto, las circunstancias, el tiempo y el espacio serán determinantes en su toma de decisiones y en su propia acción. El medio ambiente y los múltiples contextos en los que interactúan los individuos son un factor importante en el surgimiento de confianza. Las circunstancias específicas determinadas por el tiempo y espacio, así como por el entorno político, social y cultural se convierten en elementos constitutivos para el surgimiento y desarrollo de confianza entre grandes grupos.

Khodyakov (2007) sugiere estudiar a la confianza como un fenómeno complejo a partir de una visión tripartita: *strong ties, weak ties and institutions (institutional trust)*. Desde la perspectiva del autor, los “lazos fuertes” de interacción entre individuos generan confianza; en contraparte, los “lazos débiles” erosionan la posibilidad de establecerla en las relaciones humanas; por su parte, la “confianza institucional” surge de una relación impersonal entre individuos y organizaciones. Esta visión tiene como premisa básica, que los lazos fuertes de interacción son un requisito medular para la formación de relaciones de confianza. Sin embargo, la interacción no es el único elemento en la formación de confianza, también existen características específicas en tiempo y circunstancias (factores económicos, políticos, sociales o culturales), que hacen posible la formación de relaciones de confianza personal y social, tanto al interior como al exterior de una determinada organización.

Siguiendo a Khodyakov (2007), el establecimiento permanente de la confianza institucional debería ser el objetivo central de toda forma de organización (social, económica o política). El debate que se suscita a partir de dicha afirmación pone en el centro de la discusión los diversos procesos y elementos a considerar para llegar a dicho escenario. Existen, a saber, dos visiones encontradas en el estudio del surgimiento de confianza social. Por un lado, aquella visión que describe a la confianza como el resultado del

establecimiento, primeramente, de lazos estrechos de interacción en el plano personal (*strong ties*) para posteriormente arribar al escenario deseado de confianza social (Coleman, 1990; Hardin, 1992; Sztomka, 1997; Khodyakov, 2007). Por otra parte, se encuentra aquella visión que establece que la confianza interpersonal no es requisito fundamental para la creación de confianza social, más bien, esta última genera “confianza interpersonal” (Offe, 1999; Luhmann, 2005; Lewis, 1985; Fukuyama, 1995).

Estas dos posturas establecen un punto de partida para el análisis y estudio de la confianza. Por una parte, se analizan las relaciones de confianza desde una visión micro, individual, en el plano personal; y por otra, a partir de lo “macro”, de las estructuras y la colectividad, en dónde el surgimiento de confianza depende de una serie de factores mucho más complejos por su dimensión y tamaño.

Así, la confianza —en un primer acercamiento— puede definirse como la información disponible que permite tener certeza de un futuro deseable, ésta sólo puede desarrollarse en un mundo familiar y con experiencias previas. El fin último de la confianza es la reducción de la complejidad social, que permite a su vez la acción e interacción entre individuos y entre diversos grupos humanos.<sup>2</sup>

## **1.2. Confianza interpersonal**

La confianza que se establece en las relaciones individuales, en círculos cercanos de amistades y, relaciones estables y duraderas es denominada confianza interpersonal. Este enfoque establece que las relaciones de confianza son el resultado de la combinación de las características, cualidades y destrezas individuales de cada persona. Así, se sugiere que la confianza es posible gracias a las capacidades cognitivas de los individuos autónomos en

---

<sup>2</sup> Para el caso particular de la presente tesis, “acción” estará entendida en el ámbito gubernamental, más específicamente en las organizaciones de la Administración Pública Federal, siendo ésta el resultado de las interacciones entre los individuos que conforman dichas organizaciones.

sus relaciones interpersonales (Lewis y Weigert, 1985). Mariñez (2012) hace referencia a que la finalidad de todo ser humano está en función de la capacidad cognitiva para relacionarse con los demás y para ello la confianza mutua viene a ser la condición necesaria por la cual los hombres pueden dirigir sus acciones para lograr sus fines e intereses.

Los valores, las características y habilidades personales, menciona Lewis (1985), son realmente los determinantes para establecer relaciones de confianza entre individuos. La apuesta de que la confianza es resultado de una serie de características individuales sugiere la idea de que ésta puede ser controlada y potenciada siempre y cuando se conozcan las variables presentes en el surgimiento de relaciones de confianza. No obstante, es necesario tomar en cuenta que la acción humana no es predecible ni mecánica, pues responde a una serie de variables y contextos específicos, y a una multiplicidad de racionalidades tan diversas como los individuos mismos.

La predictibilidad de los actos humanos siempre resulta carente frente a los múltiples escenarios en los que éstos interactúan. Al respecto, Mariñez (2012: 174) menciona que para el surgimiento de la confianza en las relaciones personales “se busca predecir los comportamientos humanos, a través de experimentos psicosociales o escalas psicométricas para determinar el modo en que los hombres se comportan”. No obstante, la apuesta por predecir los actos humanos va mucho más allá de sólo establecer escalas psicométricas, pues los contextos y escenarios en donde conviven e interactúan son diversos y cambiantes: son el resultado de múltiples formas de pensar y, de las múltiples relaciones que establecen los individuos entre ellos.

De esta manera, definir cuáles son las condiciones que harían posible la confianza mutua en las relaciones interpersonales es el principal bastión del enfoque interpersonal o atomicista. Deutch (1958: 256) afirma que la confianza se construye cuando el “individuo espera en una situación determinada predecir cuál sería la mejor opción que lo motive a involucrarse en una relación de confianza interpersonal”. Las motivaciones y los intereses personales, en

este contexto, también juegan un papel importante, pues son el impulso que lleva a las personas a cooperar en una relación de confianza mutua.

Desde esta perspectiva, se puede entender a la confianza como la “expectativa que tiene un individuo de que la promesa de otro pueda ser confiable, teniendo en cuenta el grado de conocimiento o de información que tienen las personas sobre otros” (Mariñez, 2012: 175). Las relaciones de cooperación entre seres humanos están estrechamente relacionadas con las cualidades personales de cada individuo como la honestidad, la sinceridad y el respeto (Misztal, 2001). No obstante, la confianza en las relaciones personales no es resultado únicamente de los valores y las cualidades, como lo afirma Rotter (1971), sino más bien es una combinación de cualidades individuales y contexto específico en un tiempo y espacio específicos.

Las características socio-psicológicas de los individuos tales como los sentimientos de bondad interior, la confianza en los demás y en uno mismo y, el optimismo, forman parte de lo que se denomina “confianza básica”, rasgo de la personalidad que se forma en las primeras etapas del desarrollo psicológico del individuo como resultado de la experiencia de lactancia madre-bebé (Erikson, 1950).

En este enfoque se destacan las características del individuo que son propensas a la creación de confianza, que son adquiridas a una edad temprana en la vida del individuo y que lo marcan por el resto de su vida. Así entonces, se puede entender que la confianza es una orientación afectiva que forma parte de nuestra personalidad básica, y es en gran medida independiente de nuestra experiencia externa y relación con otras personas (Newton, 2001). Una perspectiva alterna que se plantea es que la presencia de confianza significaría que los intereses de los confiadores son atendidos e incluidos por la persona en que se confía. La confianza interpersonal se establece en relaciones estrechas de interacción, cooperación y negociación permanentes.

### **1.3. Confianza social**

Los estudios sobre confianza social, desde una postura mucho más amplia, establecen que ésta es el resultado de una serie de circunstancias, momentos específicos y estructuras dadas que determinan, restringen y alientan la conducta humana en colectividad. Así, la confianza es analizada a partir de las orientaciones recíprocas que son compartidas, objetivadas y simbolizadas hacia la intención de la acción (Mariñez, 2012).

En el establecimiento de lazos de confianza social, es importante entender que las estructuras sociales y organizacionales juegan un papel significativo, pues determinarán —a través de normas sociales y jurídicas— el comportamiento que deberán seguir los sujetos en colectividad. En este sentido, la modificación o establecimiento de nuevas normas, es el mecanismo a través del cual se busca orientar la conducta humana, la atención se centra en el aspecto normativo como condición necesaria para producir confianza social. Bajo esta perspectiva Nassehi (2011) menciona que “la descripción sociológica de la sociedad tiene grabada en sí misma la primacía de la dimensión social, en la formación de lo social como una colectividad de actores individuales (...) se revela lo social como un objeto estructurado fundamentalmente de manera normativa” (Nassehi, 2011: 22).

En este sentido, los lazos de interacción e integración entre individuos son medulares para la creación de confianza social y para generar acciones colectivas. Las redes sociales, entendidas como el conjunto de individuos que tienen intereses e idiosincrasias comunes y, que están agrupados y organizados en colectividad con el fin de materializar dichos intereses (Tilly, 2010), son en esencia, la base del surgimiento de la confianza social. Así, la confianza se encuentra en las relaciones sociales y en la comunicación racional que se da entre diferentes actores o asociaciones, es decir, se orienta a partir de los valores como la justicia y la solidaridad (Misztal, 2001).

En este enfoque, se busca ordenar a una sociedad compleja a partir de una base normativa que permita a los diferentes actores integrarse en colectividad,

participar y alcanzar un consenso para resolver problemas comunes y, la confianza es el prerrequisito para ello (Mariñez, 2012).

Cabe destacar que la confianza interpersonal y social, permiten que diversos actores interactúen y se involucren en asuntos de índole común. La confianza interpersonal, en un ámbito mucho más cercano al individuo, es aquella en donde los intereses personales son la norma y se busca una relación con el “otro” para la materialización de los mismos, este tipo de confianza surge en las relaciones constantes, permanentes y cercanas entre seres humanos. Por su parte, la confianza social es aquella que surge en ámbitos mucho más amplios al meramente personal; se establece como un valor y una norma —social o legal— dentro de las organizaciones y colectividades, y se busca el interés consensuado de los miembros que conforman a dicha organización.

En ambos casos, las potencialidades de las relaciones de confianza tienen como límite la imaginación de la mente humana, ya sea para materializar el bien común o para llevar a cabo empresas en donde se sobreponga el interés personal al colectivo. Así, no es mecánica la relación entre confianza y materialización del bien común, pues se requiere de una orientación adecuada para llevar a cabo dicho fin. Sin embargo, la confianza social e interpersonal, sí son necesarias —en sus respectivos ámbitos— para llevar a cabo acciones conjuntas, de cooperación, negociación y satisfacción de los intereses de los individuos agrupados en colectividad.

#### **1.4. Teoría de la elección racional**

Una de las teorías más interesantes enmarcadas en el Individualismo Metodológico es la Elección Racional. En ella se hace énfasis en la maximización de los beneficios y la reducción de los costos; parte del supuesto que los individuos son egoístas y velan siempre, en primera instancia, por sus beneficios personales o familiares. Se puede definir a la racionalidad como la causalidad (relación entre dos hechos) para entender eventos en un momento y espacio determinados. De esta manera, la racionalidad es un factor

fundamental en la toma de decisiones de los individuos. Es menester no dejar de lado la influencia que ejercen las estructuras en la configuración de oportunidades y deseos de los mismos: “Cuando enfrenta varios cursos de acción la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga el mejor resultado general” (Elster, 2003: 31).

La elección racional se encuentra guiada por los beneficios y los resultados de la acción. Hace énfasis en el individuo como tomador de decisiones. Algunos de los elementos constitutivos de la teoría de la elección racional son los siguientes:

- a) Acorde con el individualismo metodológico, considera que todos los fenómenos sociales son reductibles en última instancia a eventos que involucran a los individuos y sus interacciones.
- b) Cada individuo posee un particular conjunto de preferencias, ordenadas y transitivas.
- c) El individuo se comporta intencional, propositivamente, de manera tal que busca maximizar su función de utilidad, sus preferencias (ya que es básicamente egoísta), y en beneficio suyo o de su familia.
- d) La racionalidad del individuo radica en seguir consistentemente aquel curso de acción que le permite maximizar beneficios y minimizar costos (Elster, 2003).

La racionalidad como parte de la teoría de la elección racional, es la base metodológica del análisis del actuar de los individuos en colectividad. Las múltiples racionalidades nos permiten entender, comprender y dar un nuevo sentido a las acciones y comportamiento de los individuos. Los individuos a su vez, toman decisiones y orientan su comportamiento en base a su racionalidad. Desde esta postura, no se puede hablar de conductas “buenas” o “malas”; la racionalidad nos permite tener una visión alejada de prejuicios, así como entender que las acciones y el actuar de los individuos se encuentran apegados a mecanismos siempre causales y nos aislados.

Las acciones y decisiones que toman los individuos se encuentran acotadas y restringidas básicamente por dos cuestiones: las oportunidades y los deseos. En palabras de Elster (2003), la unidad elemental de la vida social es la acción humana individual, pese a esto es necesario ver a la acción como el producto final de operaciones sucesivas de filtración: “El primer filtro está compuesto por todas las restricciones físicas, económicas, legales y psicológicas que enfrenta el individuo. Las acciones coherentes con esas restricciones forman su conjunto de oportunidades. El segundo filtro es un mecanismo que determina qué acción que está dentro del conjunto de oportunidades será realizada realmente” (Elster, 2003: 31).

El conjunto de oportunidades se encuentra determinado en gran medida por las estructuras sociales; sin embargo, el que finalmente toma las decisiones es el individuo. Una vez que se conoce y valora el conjunto de oportunidades, el individuo debe tomar una decisión en cuanto a su actuar, y para ello se consideran dos mecanismos: la elección racional y las normas sociales.

Mientras que el actuar racional siempre se encuentra en función del resultado (económico o político), las normas sociales no; éstas son mecanismos subjetivos, morales, de reciprocidad, aceptados por una colectividad, que restringen al individuo o lo dirigen a ciertos modos de actuación. Asimismo, desencadenan emociones cuando se violan, tanto por parte de la persona que rompen las normas, como por los observadores.

La conducta guiada por las normas sociales no se orienta o está guiada por el resultado, sino más bien por las sanciones sociales: rechazo, alejamiento, desaprobación, etc. Estas normas son respetadas por el individuo con la finalidad de sentirse parte de un grupo social, si son rechazadas por él mismo, éste a la vez será rechazado por los individuos que observan sus conductas. Así, el incentivo esencial para guiar la conducta del individuo a través de las normas sociales es la aceptación y la reciprocidad.

No cabe duda que las normas sociales son mecanismos que restringen y orientan las acciones conjuntas de los individuos. Cada grupo humano tiene

sus propias normas sociales, y en consecuencia el actuar de los individuos dependerá del ambiente en el que se desenvuelvan. Estas normas variarán en cada sociedad o determinado grupo social. Sin embargo, siempre se podrán entender como conductas aceptadas por una colectividad, conductas que determinan al individuo y que orientan sus acciones.

Cabe mencionar que las normas sociales de cooperación escapan a los planteamientos establecidos por la teoría de la elección racional, y de la racionalidad en sí misma. La cooperación entre individuos desde el planteamiento del actuar racional enfocado siempre a resultados, económicos y políticos, es el dilema que plantea Elster (2003). La racionalidad por sí misma no nos ayudaría a comprender las diversas formas de actuar de los individuos en colectividad ni los múltiples fenómenos sociales; sin embargo, sí a comprender algunos aspectos individuales que son necesarios para generar relaciones de confianza al interior y exterior de una organización. La combinación de teorías nos ayudará a comprender más acertadamente la realidad que acontece en nuestros días.

### **1.5. Racionalidad y confianza**

Las estructuras son elementos de dependencia que determinan el conjunto de oportunidades del individuo, y que limitan la movilidad de actitudes y acciones, pero, como lo menciona Elster (2003), el individuo es el último tomador de las decisiones y de su actuar. Toda actividad tendría que juzgarse racional, lo que ayudaría a orientar la acción humana más significativamente en un mundo extraordinariamente complejo, de este modo, aumentando la capacidad humana para comprender y reducir la complejidad: "(...) la dependencia de las estructuras del mundo confiables y los tipos de sentido no pueden desecharse. Uno tiene la posibilidad de moverse en ciertos aspectos; de la familiaridad preexistente a la confianza, de la desconfianza a la confianza, de la confianza a la familiaridad sin problemas" (Luhmann, 2005: 126).

La racionalidad, en términos de su utilidad, cumple una función medular: la comprensión de la complejidad desde múltiples visiones de causalidad, permitiendo tener un panorama extenso de los acontecimientos y hechos sociales que no se pueden explicar desde el enfoque colectivista. Así, la racionalidad se vuelve sustancial en el análisis de la confianza, tanto al interior como al exterior de las organizaciones gubernamentales. El otorgamiento u omisión de confianza estará en función de las restricciones (conjunto de oportunidades), seguido de la elección del individuo de otorgarla o no y, de las normas sociales; de esta manera, la confianza dependerá de que la inclinación al riesgo se mantenga bajo control y de que la escala de desilusiones no sea demasiado amplia.

El aumento exponencial de la complejidad social ha tenido como consecuencia el surgimiento de nuevas teorías para explicarla, una de éstas es la racionalidad. El auge del concepto y el desarrollo teórico del mismo responde a la necesidad de comprender mejor los fenómenos sociales y las múltiples formas de actuar de los individuos en sociedad; el colectivismo metodológico ha sido carente para explicar los nuevos cursos de acción de los individuos en sociedad, para explicar situaciones y fenómenos que van de la mano de la cada vez más compleja realidad: diversas formas de expresión cultural, social y política. Sin embargo, su contra parte, el individualismo metodológico tampoco puede explicar por sí mismo dicha realidad, ya que también es carente por sí solo para abordar los temas sociales, y darles puntual explicación. Así entonces, la racionalidad nos ayuda a comprender los fenómenos sociales derivados del actuar humano en el plano individual.

La racionalidad en el presente trabajo se entiende en dos sentidos: 1) los individuos que deciden otorgar, o no, confianza a la administración pública y; 2) el actuar racional o racionalidad de la administración pública como forma de organización para generar confianza. Ambos ángulos nos permitirán comprender de manera más precisa los problemas y conflictos que surgen en torno al concepto de confianza, sin juzgar buenos o malos a los modelos, intentando dejar los prejuicios lo más alejado posible. La confianza se entenderá en un sentido bilateral, por una parte la confianza que la sociedad

otorga a la administración pública y, por la otra, la confianza que la administración pública otorga a la sociedad; la construcción de dicha confianza será imposible si no se establece una comprensión holística de la realidad, de cada una de las partes y los elementos que la componen.

## **1.6. Cultura política y confianza**

La cultura política como materia de estudio nace en la década de los sesenta con la publicación de *“The civic culture, political attitudes and democracy in five nations”* de Gabriel Almond y Sidney Verba (1963), de la escuela estructural-funcionalista. Las causas que motivaron el auge del estudio de la cultura política las podemos encontrar en tres direcciones:

- 1) *La crisis de los paradigmas teóricos y explicativos en las ciencias sociales.* Estos paradigmas tendían a minimizar el papel de la cultura como variable determinante y como factor explicativo de los comportamientos políticos individuales y colectivos en las sociedades.
- 2) *La caída de los regímenes de la otrora llamado “socialismo real” en la ex Unión Soviética y Europa del Este.* Enfoques que enfatizaban los aspectos estructurales y sistémicos en el estudio de tales regímenes. Se hizo resaltar de nuevo el papel de las tradiciones, las creencias, los símbolos y, en general, la dimensión subjetiva y cultural como factor decisivo en las transformaciones sociales y políticas a gran escala.
- 3) *Los desarrollos teóricos metodológicos y empíricos de la historiografía, de la antropología y la sociología.* Aportaron nuevas herramientas metodológicas, nuevas estrategias de investigación y nuevos enfoques sobre la naturaleza y dinámica de la cultura en general. (Echegollen, 2013: 3).

La crisis del colectivismo metodológico en la segunda mitad del siglo XX motivó los estudios relacionados en los individuos como formadores y constructores de su realidad, de la vida colectiva, de las instituciones políticas y en general de las estructuras sociales, y no de manera viceversa. Este enfoque permite

comprender y explicar más adecuadamente el acontecer de la vida social. Así, la cultura política nace de la necesidad de comprender el actuar de los individuos en el ámbito político. Almond y Verba la definen como “las actitudes hacia el sistema político y sus diversas partes, y actitudes hacia el propio rol del individuo en el sistema (...) tales actitudes se fundan en tres orientaciones: 1) Cognitivas, 2) Afectivas y 3) Evaluativas” (Echegollen, 2013: 2).

Las críticas hacia Almond y Verba son diversas, a saber cuatro son las principales:<sup>3</sup>

- a) La cultura política puede ser un reflejo del sistema político más que un determinante del mismo.
- b) La cultura cívica fomenta la estabilidad política en general y no sólo la de la democracia.
- c) Dedicar muy poca o nula atención a las subculturas políticas.
- d) No dan importancia a la cultura política de las elites (Echegollen, 2013).

No es materia de la presente tesis hacer una crítica a fondo de los planteamientos hechos por Almond y Verba, sin embargo, considero que es necesario citar cuáles han sido estas críticas. Retomando la definición de Fabio López de la Roche (2000), la cultura política es “un patrón de actitudes individuales y de actuación con respecto a la política para los miembros de un sistema político. Es el aspecto subjetivo que subyace en la acción política y le otorga significados” (Lopez de la Roche, 2000). Así, la cultura política se centra en el mundo de lo subjetivo, que da pauta para entender el comportamiento de los individuos respecto a la política, a lo político y al sistema político en general.

En este sentido, la interrogante que surge es ¿de qué manera la cultura política ayuda a comprender la confianza como tema central de la presente tesis? No es objeto de estudio del presente documento describir a fondo el concepto de cultura política; sin embargo, éste ayuda a comprender parcialmente el problema de la confianza.

---

<sup>3</sup> Francisco Cruces y Ángel Díaz Roda son algunos de los autores más críticos a los planteamientos formulados por Almond y Verba.

La cultura política nos permite comprender más detalladamente el sentir de los individuos con respecto a la política, las instituciones y el gobierno en general. La subjetividad es la norma, sin embargo, es la misma cultura política, en muchos casos, la que delinea el comportamiento de los individuos en sociedad. La percepción que un individuo o grupo de individuos tienen de la realidad y su comportamiento en consecuencia se deriva del imaginario colectivo, en palabras de Castoriadis (2013) de la “institución imaginaria de la sociedad”. En este sentido, la correlación entre cultura política y confianza es clara, pues la percepción subjetiva, compartida y aceptada por grandes grupos o colectivos humanos, de la realidad hacia la política, es un determinante en la generación de confianza.

La línea que divide la subjetividad con la objetividad en la percepción de la realidad es muy tenue, y en este sentido la cultura política es un elemento que pretende estudiar el comportamiento humano, su entender y, su relación con lo “político” desde una perspectiva de subjetividad. Si bien es cierto que la objetividad y el uso de teorías nos ayudan a comprender la realidad con mayor precisión y nitidez, también es cierto que las acciones humanas colectivas, no son efecto de un proceso lineal o mecánico que se pueda explicar con una sola teoría. Por una parte, se ponen demasiadas expectativas en el funcionamiento y en lo que el gobierno debe realizar, y a la par, la sociedad considera que no se debe participar en los asuntos públicos, según la ENCUP (2012).<sup>4</sup>

De esta manera, el gobierno mexicano a través de sus instituciones tendría que ser sumamente eficiente para que la confianza no decayera, sin embargo, no es así. Si bien es cierto que la confianza emana de los resultados y el desempeño del gobierno hacia la sociedad, también es cierto que la cooperación para la materialización de bienestar social es necesaria, así entonces también para la construcción de confianza.

---

<sup>4</sup> Es totalmente entendible a la luz de la racionalidad descrita por Elster, el dilema de la participación y colaboración para el beneficio común, es la norma.

## 1.7. La acción colectiva

La confianza en términos personales es importante para el análisis de la presente tesis, sin embargo, la suma de confianzas personales avocadas a la acción colectiva es medular; la cooperación<sup>5</sup> y la interacción en términos de acción colectiva determinarán el grado de confianza en la administración pública. Sin embargo: ¿cómo lograr la cooperación para generar confianza que desemboque en acción colectiva, teniendo como referente un marco de racionalidad? ¿Cuál es el grado óptimo de cooperación en los asuntos públicos y en la administración pública?

La solución a los planteamientos realizados en el párrafo anterior tiene que ver estrechamente con las motivaciones individuales, el altruismo y las normas sociales. En primera instancia es necesario definir cuáles son, pueden o deben ser las motivaciones individuales para lograr la cooperación, estas motivaciones se pueden entender también como incentivos económicos o políticos.

El altruismo como forma de acción no egoísta está vinculada con el grado de oportunidades que tiene un individuo para realizar sus deseos. Aunque los intereses se encuentran ausentes en las acciones altruistas, no quiere decir que no exista una motivación que lleve a las personas a comportarse de esa manera. Aquellas personas que actúan de manera altruista, se debe a que en el fondo, buscan un beneficio, no necesariamente económico o político. Es decir, en el trasfondo existe un interés regido por las normas sociales.

Desde la perspectiva de Olson (1992), la acción colectiva tiene erróneamente la premisa de la compartición de intereses. Los intereses comunes, desde este ángulo de análisis, aglutinarían a un colectivo de seres humanos entorno a satisfacer objetivos específicos, y en consecuencia cada individuo participaría intensamente para lograr dicho fin. Una vez materializado el objetivo común de

---

<sup>5</sup> Cooperar puede entenderse, desde el punto de vista elsteriano, como actuar en contra del propio interés de una manera que beneficie a todos si algunos o posiblemente todos actúen de ese modo. De esta manera, el dilema de la racionalidad es la cooperación ya que ésta establece que los individuos actúan regidos por su propio interés. La cooperación es medular en la actuación y el involucramiento de los cada vez más complejos problemas públicos.

una colectividad, las ganancias tendrían que ser compartidas por todos sus miembros. No obstante, esto no ocurre siempre así, las ganancias son repartidas mayormente entre aquellos que componen el ápice de la organización, dejando de lado al resto de los miembros de la misma, los incentivos son minimizados y como consecuencia paralizan a la organización en su actuar colectivo.

En este contexto, la confianza resulta ser un elemento aglutinador en el entorno organizacional, toda vez que permite el libre flujo de información certera, una mayor interacción y cooperación, así como una disminución de las jerarquías en el interior de las organizaciones (Offe, 1999), elementos que contribuyen al actuar en conjunto.

### **1.8. Instituciones y organizaciones gubernamentales**

Las organizaciones y las instituciones tienen importancia en la presente tesis ya que éstas tienen como función medular —y de corresponsabilidad— generar confianza de la administración pública hacia la sociedad. Por lo cual, es sustancial comprender, en un marco de racionalidad, cuáles son las funciones y atribuciones de las organizaciones e instituciones que componen a la Administración Pública Federal. Así, lo primero es destacar y dejar clara la diferencia entre organización e institución.

La diferencia sustancial de ambos conceptos la podemos encontrar en los valores, éstos radican y forman a las instituciones. Las organizaciones se pueden entender como una asociación de personas regulada por normas, que tiene fines e intereses, establecidos por los individuos que la conforman. Las organizaciones, menciona Olson (1992), se forman por los intereses personales de sus miembros, la esencia de éstas es concretar y favorecer dichos intereses, de lo contrario las organizaciones perecen y se disuelven para formar nuevas organizaciones que favorezcan los intereses de sus miembros.

Las organizaciones para North (2006: 15) “incluyen cuerpos políticos, cuerpos económicos, cuerpos sociales y órganos educativos. Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos (...) las instituciones son las normas subyacentes del juego y el acento en las organizaciones”. Las organizaciones responden y son consecuencia de los intereses de individuos, pero también lo son de los valores y normas de una sociedad.

Por otra parte, las instituciones tienen un sentido mucho más amplio que el de las organizaciones, toda vez que los valores son la pieza medular del andamiaje institucional, al respecto Castoriadis (2005: 15) nos recuerda:

“Lo que mantiene unida a una sociedad es desde luego su institución, la suma total de sus instituciones particulares, a las cuales yo llamo ‘la institución de la sociedad como todo’. La palabra institución está tomada aquí en su sentido más amplio y radical: normas, valores, lenguaje, instrumentos, procedimientos y métodos para tratar con las cosas y hacer cosas, y desde luego, también como el yo individual, en el tipo y la forma tanto particular como general (por ejemplo, las distinciones: hombre/mujer) que se le da en cada sociedad”.

Ostrom (2005: 179), a su vez, considera a las instituciones como un conjunto de normas que determinan el comportamiento de los individuos en colectividad:

“(...) son reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas (...) todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno externo”.

Douglass North (2006: 16), al respecto menciona:

“Las instituciones son una creación humana. Evolucionan y son alteradas por humanos (...) la función principal de las instituciones es la sociedad, reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente

eficiente) de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente”.

Las instituciones son un conjunto de valores, instrumentos, procedimientos y métodos para hacer cosas, como lo afirma Castoriadis (2005); también son reglamentaciones que dirigen y regulan la conducta humana (Ostrom, 2005), asimismo son estructuras que tienen como fin reducir la incertidumbre, como menciona North (2006). Pero las instituciones no sólo son formales, no se pueden entender únicamente como estructuras gubernamentales creadas para resolver problemas sociales y que responden a las necesidades de las personas, no son sinónimo de organización ni tampoco de gobierno, no tiene necesariamente una estructura física y tangible. Van mucho más allá de eso, son valores, son costumbres, son normas, son mecanismos de acción de los individuos.

La formación de dependencias gubernamentales denominadas instituciones, son el resultado de estos valores, de este sentir de la sociedad. De esta manera, es necesario entender —como lo afirma North (2006)— que las instituciones son creadas por y para los individuos, que éstos les dan sentido y vida. Sin embargo, también es fundamental comprender que las instituciones ejercen mecanismo de presión, a través de las normas, para dirigir y acotar el comportamiento de los individuos en determinadas direcciones, haciendo una analogía de las palabras de Giddens (2011), se podría decir que los individuos constituyen y forman a las instituciones a la vez que éstas los forman y determinan.

El sentido bidireccional en la conformación y formación de las instituciones — entre los individuos y las estructuras institucionales— nos ayuda a comprender holísticamente los principios y objetivos esenciales del actuar de las mismas en un marco social. Dejamos atrás una visión tradicional de lo que las instituciones significan y el papel que juegan en la vida social de una colectividad, las funciones sustanciales son las que les dan sentido en la toma de decisiones para materializar el bien común.

La vinculación entre instituciones y organizaciones es necesaria e inherente para lograr fines, metas y bienestar en una colectividad específica. La administración pública es el ente que conjuga la dualidad organización-institución, y es la encargada de materializar el bien común, esto a través de la puesta en marcha de planes, programas y proyectos que respondan a un marco jurídico previamente establecido por los actores políticos.

Cabe destacar que la palabra *administración* deriva del vocablo latín “*administratio* compuesto por *add* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), y era empleado entre los romanos para referirse al acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El centro de la palabra *administratio*, como se puede percibir, la ocupa el vocablo *ministrare* que deriva del sustantivo *minister* (el que sirve o ayuda); *minister*, a su vez deviene de *minis*, voz referida a lo menor, como contraste de *magis*, lo mayor. De este modo, el *minister* es un funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas” (Guerrero, 1982: 15). Por lo tanto, Administración Pública se puede entender como:

“(…) una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas (...) es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de leyes de interés general, es su verdadera atribución” (Guerrero, 1985: 92).

La administración pública —definida en términos de Omar Guerrero (1985) como la ciencia que arregla, corrige, mejora cuanto existe— tiene como su verdadera atribución la ejecución de leyes de interés general. Si se tuviera que representar a la administración pública en una fórmula sin duda alguna sería:

$$\text{Administración Pública} = \frac{\text{Recursos}}{\text{Tiempo}} = \text{Resultados}$$

Las organizaciones gubernamentales son entendidas como un conjunto de personas con intereses particulares y que tienen la obligación de representar el

interés público; cuentan con reglas definidas de funcionamiento, y obedecen a un poder político; tienen la enorme responsabilidad de dar resultados a las demandas ciudadanas de manera eficiente y oportuna.

El planteamiento de Bozeman (1998) de que todas las organizaciones son públicas deviene de la idea de que éstas obedecen a una autoridad política. A saber, para el autor existen tres tipos de autoridad política; la primera se refiere a la autoridad primaria emanada de los ciudadanos; la secundaria se refiere a la legitimidad y es ejercida por los funcionarios, y la tercera pertenece a las organizaciones no gubernamentales y a los particulares en general.

Los aspectos vinculados con la racionalidad son desde luego importantes para adecuar, formar y conformar, en un marco normativo, a las organizaciones gubernamentales. La cooperación es el tema de fondo. Menciona Bozeman (1998: 36):

“las organizaciones públicas como privadas se están volviendo cada vez más semejantes en cuanto a sus funciones, enfoques administrativos y presencia pública. Las organizaciones privadas son cada vez más permeables a las políticas gubernamentales, mientras que las instituciones públicas se están viendo atraídas por enfoques casi mercantiles”.

La similitud entre organizaciones de carácter gubernamental, empresarial o social tiene en el trasfondo la satisfacción de los intereses de los miembros que la conforman, en la mayoría de los casos son intereses económicos y políticos pero también puede haber un interés ampliamente consensuado y arraigado como un valor, es decir un interés general que rebasa la esfera interna de la organización.

### **1.9. La burocracia en las organizaciones gubernamentales**

La burocracia como forma de organización al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública tiene un papel relevante: hacer

operativas (en su nivel más bajo) a las organizaciones de las cuales forman parte. En un marco de racionalidad, esta tipo de organización obedece, en la mayoría de los casos a sus intereses internos y no al colectivo. Así, el dilema de la cooperación es intrínsecamente importante en todas las organizaciones, sobre todo en una organización de carácter burocrático. En su sentido peyorativo, la burocracia en nuestro país significa lentitud, ineficiencia, corrupción, ineptitud, ineficacia y rigidez.

La forma de organización burocrática, al igual que otras formas de organización social, responde en primera instancia a los intereses personales de sus miembros y posteriormente al interés colectivo. Esta forma de organización tendrá a su cargo las tareas técnicas, de procedimientos, procesos y trámites en el nivel más bajo de la organización administrativa, es el puente que se establece entre sociedad y gobierno.

En su sentido etimológico burocracia “proviene del francés ‘*bureau*’, que significa escritorio y del griego *κρατος* (*Krátos*) que significa gobierno” (RAE, 2013). Por tanto, en un sentido simple, se puede entender a la burocracia como el conjunto de personas que “gobiernan” detrás del escritorio. Weber (2007: 225) entiende a la burocracia como un tipo de dominación de carácter racional y legal que cuenta con una estructura pura de dominación del cuadro administrativo:

“La administración burocrática es en general la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es además sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales) (...) la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista”.

La burocracia es parte fundamental de una estructura de dominación pura legal de un cuadro administrativo; el funcionario típicamente burocrático debe

tener su cargo como profesión. En la administración burocrática debe ejercerse una dominación con las siguientes características: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, con el fin de alcanzar un óptimo resultado en su trabajo (Weber, 2007). Por tanto, la administración burocrática significa dominación gracias al saber y tiende a acrecentar su poder por medio del conocimiento técnico.

La cooperación de los individuos en múltiples espacios organizacionales responde en primera instancia, a la satisfacción de los intereses personales de los miembros que las conforman, y posteriormente —con incentivos— a contribuir al interés colectivo. La burocracia como forma de organización en el entramado institucional y organizacional del gobierno y de la administración pública, se maneja desde una óptica de racionalidad, con miras a satisfacer los intereses de sus miembros, sobreponiendo, en la mayoría de los casos, el interés personal al colectivo.

En términos weberianos, la burocracia es un tipo de organización de individuos altamente capacitados en tareas técnicas que permiten dar cumplimiento a las disposiciones establecidas por un poder político, que a la vez responde a un mandato de interés colectivo por parte de la ciudadanía. En México la realidad dista muchísimo de los planteamientos weberianos, la consolidación de un poder político no emanado del mandato ciudadano —en un entorno de múltiple y sistematizada corrupción, de poca certeza y alta desconfianza—, y el inmenso poder político de los sindicatos, dificultan el camino hacia la eficiencia organizacional de la burocracia.

### **1.10. Nuevo institucionalismo y racionalidad**

El análisis del comportamiento del individuo y sus preferencias son medulares e inherentes en los estudios vinculados a la racionalidad. Como lo mencioné anteriormente, la racionalidad nos permite comprender desde múltiples ángulos, diversos fenómenos sociales, comportamientos aparentemente “irracionales” —que no han podido ser explicados desde el bagaje teórico del

colectivismo metodológico— y nos da una visión “nueva”, diferente y prometedora de cómo entender y resolver diversos problemas sociales. No obstante, el individualismo metodológico por sí sólo tampoco es capaz de dar respuesta ni entendimiento a los diversos aconteceres de la vida en colectividad y a la complejidad que éstos engloban, ni de explicar ampliamente las diversas formas de comportamiento humano. La tendencia, en ese sentido, tiene que avocarse a la combinación de teorías y propuestas metodológicas que nos permitan precisar el entendimiento del comportamiento humano, como ser individual pero vinculado también, permanente e inherentemente a múltiples formas de organizaciones, desde la familiar hasta la Estatal.

El estudio del comportamiento de los individuos en las organizaciones, desde un enfoque racional tiene que ver esencialmente con la toma de decisiones que permite arribar al logro de determinados fines, ya sean personales o colectivos. Las decisiones que toma el individuo responden a un aspecto de racionalidad —teoría de la elección racional—, no obstante, también responden a una serie de mecanismos de contención de las estructuras que lo permean e influyen. Simon Herbert (1979) menciona que las decisiones que toman los individuos no son óptimas por dos razones: 1) la capacidad cognitiva de los individuos es limitada y 2) las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo restricciones de tiempo y presupuesto.

De esta manera, las decisiones que se toman al interior de las organizaciones son carentes para satisfacer demandas siempre complejas, pero que obedecen a una óptica de racionalidad, Herbert (1979) la denomina “racionalidad limitada”. El modelo racional de toma de decisiones se compone de los siguientes pasos:

- a) El sujeto examina todos los posibles cursos de acción.
- b) El sujeto construye todos los futuros escenarios al que llevaría cada alternativa examinada.
- c) El sujeto compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que maximice su función de utilidad (March y Olsen, 1997: 12).

Por su parte, el modelo de racionalidad limitada describe:

- a) El sujeto decisor establece cuál es el nivel mínimo de resultados favorables que está dispuesto a aceptar.
- b) El sujeto examina el número relativamente pequeño de cursos de acción.
- c) El sujeto construye los escenarios futuros al que lo llevan las alternativas estudiadas.
- d) Cuando el sujeto encuentra un escenario futuro en el que sus necesidades son “satisfechas”, el sujeto detiene esa búsqueda y selecciona esta alternativa. (Herbert, 1979).

El actuar racional en términos estrictos obedece a la percepción del individuo de la realidad, así como a optimizar sus recursos y maximizar sus ganancias. La toma de decisiones se hace en base a la información, pero ésta siempre es incompleta y las preferencias de los individuos siempre son cambiantes, incluso durante el proceso de toma de decisión, lo cual hace más complicado determinar los rumbos de acción que tomará el individuo (March y Olsen, 1997).

El nuevo institucionalismo surge como un enfoque que pretende dar solución a las problemáticas que lleva consigo el enfoque de racionalidad en la toma de decisiones: “El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales —políticos, sociales y económicos— dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento” (March y Olsen, 1997: 17).

El comportamiento del individuo, como lo he planteado con anterioridad, se encuentra influenciado por las estructuras organizacionales, tanto gubernamentales como empresariales y de la sociedad civil. La apuesta del nuevo institucionalismo, desde un marco de racionalidad, es explicar las diversas formas de actuar de los individuos destacando la importancia de las instituciones y su influencia en la toma de decisiones:

“El nuevo institucionalismo es una teoría que explica convincentemente la estabilidad en los procesos sociales. Esta explicación descansa en dos ideas: primero, las instituciones solo cambian en forma incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos; segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual” (March y Olsen, 1997: 19).

En este sentido *el nuevo institucionalismo* se puede clasificar, en tres tipos: 1) institucionalismo económico (regulatorio),<sup>6</sup> 2) institucionalismo político (normativo)<sup>7</sup> y, 3) institucionalismo sociológico (cognitivo).<sup>8</sup>

Los planteamientos del nuevo institucionalismo son de gran ayuda para entender el comportamiento, con una visión más nítida, de los individuos dentro de las organizaciones, especialmente en las de carácter administrativo. Desde esta postura, la creación de confianza en las organizaciones gubernamental y en la sociedad, responde a una serie de comportamientos humanos en ambas esferas. Parece simple y banal hacer referencia a la confianza sólo desde una postura; más bien, su construcción engloba un proceso bidireccional y constante de las partes involucradas en el proceso de conformación y creación de la misma. Así también, es importante tomar en cuenta que las decisiones tomadas por los individuos son medulares, pues éstas determinan los marcos de acción de las organizaciones, guiando los caminos a seguir por las mismas.

---

<sup>6</sup> Se destacan los trabajos de North (2007) y Williamson (1993) antes referidos.

<sup>7</sup> March y Olsen (1997) son los autores más representativos de este tipo de institucionalismo.

<sup>8</sup> Esencialmente se hace referencia a Powell y Dimaggio (1999).

## CAPÍTULO II

### 2. La confianza social desde una perspectiva de política pública

¿Qué es la confianza? ¿Cómo entender su importancia para la administración pública y las políticas públicas? ¿Cuál es su función social? ¿Cómo se genera? ¿Para qué sirve? Y ¿en qué contextos surge? Son algunas de las preguntas que alientan el desarrollo del presente capítulo. En la primera parte se desarrolló un análisis teórico-conceptual y se ahondó en la discusión actual del tema; en esta segunda parte se pretende vincular los conceptos ya desarrollados con anterioridad y vincularlos con el campo de estudio de las políticas públicas.<sup>9</sup>

Herreros (2004) aborda el tema desde una perspectiva de racionalidad, de cultura política y capital social. Abona principalmente al desarrollo de la confianza desde una visión de intereses personales, deseos, oportunidades e información disponible para la toma de decisiones. Se enfoca en la teoría de juegos. Por su parte, Montero (2008) analiza la confianza desde dos ópticas taxonómicas: la política y la social. La primera se refiere a la confianza que surge entre los individuos en el ámbito personal —en un contexto de redes y capital social—, la segunda, a la confianza que se deposita en las instituciones y organizaciones gubernamentales y que se construye principalmente en base a los medios de comunicación de masas.

El abordaje teórico de la confianza se ha realizado desde diversos ángulos, muchas veces coincidentes y otras no. Así, la discusión del tema genera amplios puntos de vista sobre la importancia y significado del mismo en diversos campos de estudio, desde la sociología, la ciencia política, la economía, la psicología y la administración pública.

---

<sup>9</sup> Aunque en las últimas décadas se han incrementado los estudios relacionados con la confianza en países como Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, lamentablemente en México y en América Latina existen muy pocos estudios sobre el tema, ninguno desde un enfoque de política pública.

## **2.1. Políticas públicas y complejidad social**

Desde una perspectiva global, las relaciones entre los diversos actores (económicos, políticos y sociales) cambian rápidamente, teniendo como consecuencia nuevas interrelaciones que crean escenarios nuevos y sin precedentes y, que representan una serie de retos nunca antes vistos. Bauman (2013: 7) comprende las nuevas relaciones de interacción como el paso de una fase sólida de la modernidad a una líquida, es decir, “una condición en la que las formas sociales ya no pueden mantener su forma por más tiempo, porque se descomponen y se derriten antes de que se cuente con el tiempo necesario para asumirlas y, una vez asumidas, ocupar el lugar que se les ha asignado”. La realidad es siempre cambiante y cada vez lo hace de una manera más acelerada y constante.

La complejidad es un elemento inherente a la modernidad. En un mundo globalizado, en donde las relaciones entre individuos se incrementan de manera constante y las distancias se acortan, la complejidad se convierte en la norma; la cooperación, interacción, relación, dependencia y, los intereses y las racionalidades diversas, incrementan exponencialmente la puesta en marcha de acciones colectivas para la resolución de problemas. Las formas de organización social cambian para amoldarse a las nuevas condiciones del mercado, a la aceleración del tráfico de mercancías, personas e información; la disociación entre “gobernados” y “gobernantes” se rompe en la medida en que éstos últimos se vuelven incapaces de satisfacer las necesidades básicas de la población, la consecuencia es una crisis de legitimidad.

Para Habermas (1999: 88) el problema de legitimación surgió porque “como consecuencia del cisma religioso se desarrolló un pluralismo de cosmovisiones que privó al poder político, también del fundamento religioso que representaba la 'Gracia de Dios’”. Así entonces, el Estado tiene que legitimarse de otras fuentes: la integración social, menciona Habermas (1999). Esta integración implica el cambio de estructuras en la toma de decisión política y una participación democrática de la ciudadanía en el ejercicio del poder político (Habermas, 1999). En consecuencia, existe una dispersión del poder político

entre los diversos actores que intervienen en los procesos de toma de decisiones para la resolución de problemas colectivos. Así entonces, dotar de nuevas técnicas, mecanismos y herramientas a la administración pública y al gobierno, que les permitan afrontar la realidad cambiante —la modernidad líquida— y dar solución eficiente y oportuna a los problemas sociales es medular.

Desde esta perspectiva, se reconoce que el gobierno es incapaz de dar respuesta puntual y oportuna a todos los problemas y necesidades colectivos. Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas se centra en las diversas formas de hacer frente a las problemáticas sociales, haciendo énfasis en la vinculación y participación de múltiples actores en la formulación, implementación y evaluación de las mismas.

La integración social se convierte en la fuente de legitimación en los Estados Modernos y, las formas de participación democrática son la consecuencia de ésta; no obstante, el grado de integración varía de una sociedad a otra. La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas —para resolver problemas colectivos— es la piedra angular de la construcción de las sociedades modernas. Así, comprender cabalmente y redefinir lo que “espacio público” es, para sentar las bases de la participación de los ciudadanos y los diversos actores en la toma de decisiones, que afectan o benefician a la colectividad. Las políticas públicas son la conjugación de dicho espacio.

Las políticas públicas se “orientan a comprender el complejo proceso de toma de decisiones, entender la maquinaria integrada por los actores gubernamentales, los actores políticos y las diversas necesidades de públicos, los actores extrainstitucionales representados por los medios y la opinión pública interactúan con el objetivo de moldear y producir acciones públicas vinculadoras en la búsqueda de la siempre presente necesidad de materializar el bien común” (León, 2006). Los retos y las dificultades que se presentan a lo largo del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas son grandes; en cada etapa existen peculiaridades que hacen de éstas un caso

único: existe interacción entre diversos actores, posicionamientos, intereses, conflictos y argumentos.<sup>10</sup>

El desarrollo y estudio constante de las políticas públicas y sus diversos enfoques —en las últimas décadas— responden a la permanente necesidad de generar propuestas innovadoras y funcionales que resuelvan conflictos y generen bienestar para la población; en consecuencia, es importante entender la complejidad en la toma de decisiones colectivas, comprender las posturas siempre ambivalentes de los actores involucrados en las problemáticas (racionalidad), discutir en un marco de legalidad los posicionamientos y negociar acuerdos. Pero sobre todo, las políticas públicas tienen el potencial de crear un lazo de unión entre gobierno y sociedad —integración social— que permita entender desde diversos puntos de vista y racionalidades —de las personas involucradas— los conflictos sociales, hacerles frente e incrementar paulatinamente el bienestar de los individuos. La cooperación entre gobierno y sociedad en conjunto es fundamental para resolver problemas sociales y elevar la calidad de vida de las personas.

Los mecanismos para lograr los objetivos de las políticas públicas son diversos, como diversos son los escenarios en los que se desarrollan. La complejidad social y las condiciones específicas de las situaciones y los problemas a los que se enfrentan las políticas públicas son específicos y únicos, por lo que el desarrollo, implementación y evaluación de las mismas tiene que ajustarse a esas condiciones (siempre cambiantes). León (2004) concibe a la ciencia de políticas como el “conjunto de procesos de racionalidad instrumental que tienen su origen en la toma de decisiones, orientada a articular múltiples conocimientos y fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlacionales sobre problemas específicos”. La información, en el proceso de negociación que involucra intrínsecamente la persuasión, argumentación y

---

<sup>10</sup> La implementación es comprendida como una etapa de desarrollo de la política, sin embargo las líneas que dividen y agrupan dichas etapas son muy tenues. En la implementación se reformula y se ajusta la política, sus objetivos cambian y sus metas se transforman. Desde diversos enfoques, en el estudio de la implementación se intenta dar flexibilidad a la política en las diversas etapas, dejando así la posibilidad de formular y reformular la política cuantas veces sea necesario y ajustarla a los acontecimientos y al ambiente en el cual se desarrolla.

evidencia (Majone, 2005) lleva necesariamente a dos posibles escenarios: cooperar o abandonar la política (Stoker, 1989).

La cada vez más estrecha y cambiante relación e interacción entre individuos, en un mundo globalizado, genera una serie de escenarios y retos nunca antes vistos que deben ser afrontados por los diversos gobiernos y administraciones públicas del mundo. La complejidad inmersa en las nuevas relaciones genera escenarios igualmente complejos que evidencian la incapacidad (o capacidad) de los gobiernos para dar respuesta —por sí solos— a las problemáticas sociales, teniendo así, la necesidad de integrar en la toma de decisiones a nuevos actores y desarrollar nuevas formas de administración, con el fin de materializar el bien común.

Esta interacción tiene importancia para la construcción de formas y modalidades más directas de deliberación y participación ciudadana democrática horizontal, pues modifica las estructuras de decisión jerárquica que caracterizan la acción gubernamental (León, 2004). El juego de intereses personales y colectivos en el gobierno y en las diversas organizaciones y grupos de individuos que intentan poner en práctica una política, así como las múltiples racionalidades inmersas en dichas organizaciones (Elster, 2003), son elementos a tomar en cuenta en la implementación de las políticas públicas.

“La crisis de la política y defenestración de la administración pública, se debe fundamentalmente a la incapacidad de materializar las condiciones, los ingresos y los servicios necesarios para asegurar el bienestar y la consecuente mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos” (León, 2006). La imperiosa necesidad del gobierno de guiar y conducir a una sociedad, de incrementar la calidad de vida de sus ciudadanos y de generar estabilidad social ha incrementado en México en las últimas décadas, toda vez que existen fuentes de información que indican el retraso y rezago social, por ejemplo, en educación, servicios de salud, alimentación, pobreza, entre otros.

La crisis de “lo político” ha asumido una forma aguda en el mundo contemporáneo, “crisis de representatividad, de confianza, que se acentuó a

medida que los partidos se convertían cada vez más en empresas políticas que movilizaban recursos, legales o ilegales, para producir elegidos que pueden ser 'comprados' por los electores cuando éstos los consideran como defensores de sus intereses particulares, y a los que ya no podemos considerar los agentes de la creación social” (Touraine, 2006: 49).

La crisis de representatividad para Touraine (2006) significa la disociación entre gobierno y sociedad, pues lo político ya no constituye ni funda el orden social, sino más bien se evoca a cumplir y materializar los intereses personales de la clase política. Por su parte, la falta de confianza es el resultado de la inacción del gobierno en beneficio de la sociedad, la falta de resultados que satisfagan las necesidades de la población y les garanticen bienestar. La desconfianza está fuertemente vinculada al descontento social, a una crisis de legitimidad de las instituciones y a la siempre latente posibilidad de movilizaciones colectivas violentas.

## **2.2. Política pública: redefinición de “política” y espacio “público”**

La política, desde la perspectiva de Hannah Arendt (1995), no debe entenderse como la discusión, negociación y debate de las ideas únicamente en las esferas gubernamentales, pues no es exclusivamente en estos escenarios en donde se encuentra, sino más bien debe comprenderse desde una perspectiva mucho más amplia, en escenarios diversos donde convergen posturas y se debaten ideas, en las relaciones entre los seres humanos y en la interacción y vinculación de éstos. “La política trata del estar juntos y los unos con los otros de los diversos. Los hombres se organizan políticamente según determinadas comunidades esenciales en un caos absoluto, o a partir de un caos absoluto de las diferencias” (Arendt, 1995: 45). Se trata así entonces de unir a los más diversos. Desde esta perspectiva, “la política nace en *entre-los-hombres*, por lo tanto completamente fuera del hombre (...) la política surge en *entre* y se establece como relación” (Arendt, 1995: 46).

En las democracias representativas se delega el poder a los gobernantes para que ellos tomen las decisiones referentes a la colectividad en beneficio de las mayorías (Dahl, 2000). Sin embargo, Touraine (2006) deja claro que la representatividad se ha vuelto insuficiente en los sistemas políticos actuales, pues los políticos no actúan en beneficio de las mayorías, sino más bien se benefician de sus cargos públicos. Arendt (1995) nos recuerda que la política no es inherente a la clase política dominante, sino más bien a las relaciones e interacciones entre seres humanos. Así entonces, la política tiene la imperiosa necesidad de ampliarse y anclarse en los diversos escenarios que generan las interacciones humanas. Las políticas públicas pretender retomar la idea de política desde esta perspectiva.

En el caso particular de México, es imprescindible replantearnos lo que por “público” comprendemos, pues así como la política no es inherente solamente a la clase política, tampoco debe serlo a la toma de decisiones que generen acciones en lo “público”. Así entonces, León (2004) menciona que la sociedad es el espacio público por excelencia, resultado de la unión de voluntades privadas que dotan de ese carácter al Estado, al gobierno y al mercado, que son públicos por mandato, exigencia y participación de los individuos organizados en sociedad.

En contraparte, lo privado es inherente a nuestra individualidad y nos permite constituirnos como público, y lo público tiene como objetivo preservar nuestra individualidad (León, 2004). Desde la perspectiva de Arendt (2009), las actividades humanas están condicionadas por el hecho de que los hombres viven juntos, en un ámbito público y en uno privado, y esa condición implica la capacidad de acción de los individuos —dependiente siempre de los demás. Así, las acciones de los individuos en lo público y lo privado serán limitativas pero complementarias. Lo público es aquello que puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible. También “público” significa el propio mundo en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él (Arendt, 2009: 61).

Lo público es el espacio en donde conviven e interactúan los seres humanos, lo que está a la vista de todos y, las acciones que tomen los individuos en este espacio tendrán una consecuencia directa e indirecta en la colectividad. Así entonces, la toma de decisiones que tenga como efecto un cambio en este espacio, en donde convivimos los seres humanos, tiene que ser de interés para todos aquellos que —de una u otra manera— se vean involucrados, afectados o beneficiados. La política surge de la interacción entre seres humanos —en el espacio público por excelencia que es la misma sociedad— y, precisamente en este espacio de interacción es en donde las políticas públicas se formulan, desarrollan, implementan y evalúan.

Entender la importancia de los espacios públicos nos ayuda a reforzar la idea de que la política no solamente está inmersa en el ámbito gubernamental, sino más bien en todas las relaciones e interacciones humanas en general. La política se convierte en el medio a través del cual los diversos actores discuten, negocian y se relacionan para tomar decisiones en beneficio —o perjuicio— de la sociedad; lo “público” es a su vez el espacio en donde se llevan a cabo las discusiones, deliberaciones y acuerdos. El disenso en principio, es la norma para la discusión e intercambio de las ideas; el consenso es el fin en la toma de decisiones, es el resultado de los debates, intercambio de ideas y negociaciones: la cooperación entre individuos y organizaciones, es el resultado.

### **2.3. La implementación de políticas públicas**

La implementación de políticas públicas es un campo de estudio relativamente nuevo y poco desarrollado —desde sus diversos enfoques—, ya que no ha alcanzado todavía la claridad conceptual necesaria (Ingram, 1999), sin embargo, está surgiendo un debate intenso sobre la materia. La necesidad del estudio de la implementación surge de la duda y los cuestionamientos del por qué las políticas en ocasiones no tienen los resultados e impactos deseados (Ingram, 1999) y el por qué no se cumplen los objetivos planteados en un inicio —en la formulación. El estudio y análisis de la implementación de las políticas

nos dan las respuestas a los cuestionamientos arriba planteados, toda vez que se analiza meticulosamente su desarrollo en el campo de aplicación empírico. La manera en que se relacionan los diversos actores, los roles que juegan — tanto los actores institucionales como los no institucionales— y las circunstancias del medio ambiente en las que se desarrolla la política, serán cuestiones que se tomen en cuenta en el estudio de la implementación.

La implementación de una política pública debe estar ligada estrechamente a las metas planteadas en la misma y a los resultados que se obtienen de su desarrollo en el medio ambiente en el que se aplica. Así entonces, se entiende como una serie de interacciones entre diversos actores y organizaciones para el cumplimiento de metas, en donde existen intereses personales y comunes, así como persuasión, juego de poderes y negociación. Todos estos elementos hacen que el análisis y la implementación de una política tengan un alto grado de dificultad. Mahou (2008) define la implementación como un “proceso político en el que interactúan una serie de actores, que, conjuntamente, intentan tomar decisiones y poner en marcha las medidas y los objetivos contemplados en un programa, el cual evoluciona por modificación y adaptación a las circunstancias y al entorno sobre el que desea incidir”. La “etapa” de implementación contempla la interacción entre los diversos actores involucrados, el logro de los objetivos y las metas y, la modificación constante y permanente de política pública.

Revueltas (2007), citando a Sabatier y Mazmanian (1981), considera que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica. A su vez, Pressman y Wildavsky (1998) definen la implementación como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Por su parte, Berman (1978) habla de dos niveles de implementación en la política: el nivel macro y el nivel micro. El nivel macro se refiere a los actores situados en organismos centrales de gobierno que conciben una política; el nivel micro se refiere al lugar donde las organizaciones locales reaccionan a los programas que se pretenden implementar desde el nivel macro. Así, el autor considera que los problemas de implementación surgen cuando la política diseñada en el nivel macro interactúa con el nivel

micro, ya que los implementadores no pueden influir directamente en los factores cambiantes que se suscitan en el nivel micro.

Desde esta perspectiva, se puede vislumbrar una implementación rígida, jerárquica, de control, en donde los implementadores poco pueden hacer al respecto para reaccionar a los cambios y circunstancias del momento. La adaptación proporciona flexibilidad al contenido de la política y da a los implementadores campo para adaptarla a las circunstancias variantes. La flexibilidad otorga a la política la posibilidad de “cambiar de rumbo” acoplándose a las nuevas circunstancias (Berman, 1978). Así, la implementación adaptativa permite el establecimiento de un proceso donde “la política puede ser modificada, especificada y revisada de acuerdo con la interacción de ésta con su escenario institucional y el desarrollo de reglas de juego que reconocen a los participantes la posibilidad de negociar y comprometerse durante el curso de la implementación” (Mahou, 2008: 57).

La negociación se convierte en el principal insumo de la puesta en marcha de la implementación de la política. Involucra una serie de actores que convergen, discuten, debaten, deliberan y se involucran entre sí. La cooperación y la coordinación —fruto de la negociación entre actores— pueden surgir mediante la acción descentralizada y no forzada, o ser impuestas centralmente por instituciones sociales respaldadas por la fuerza. Elster (2003) habla de dos tipos de cooperación: 1) actos individuales de cooperación y, 2) una pauta de conducta cooperativa (un conjunto de actos de cooperación). La norma en el proceso de negociación entre diversos actores es el disenso, la meta, el consenso.

De tal manera, es necesario garantizar los mecanismos<sup>11</sup> que permitan la deliberación, la negociación y la defensa de los intereses involucrados — beneficiados o perjudicados— en la puesta en marcha de la política. León (2006) reconoce el disenso como derecho de todos los ciudadanos por

---

<sup>11</sup> Los mecanismos serán determinados por los mismos actores involucrados y, en dado caso que no ocurriese, serán garantizados por las instituciones involucradas en la política.

expresar y defender lo que a su racional interés convenga, desde perspectivas y entornos de racionalidad tan rica y variada como los individuos en sociedad.

Con anterioridad, la implementación de las políticas públicas se centraba en las medidas de control que debían existir en las administraciones públicas para el logro y éxito de las mismas. El modelo *top-down* es referido como un modelo de control rígido —de arriba hacia abajo— que tiene como objetivo principal observar y verificar las áreas o departamentos en donde fallaba la implementación para corregir los errores. En este modelo se “aconseja establecer objetivos claros y consistentes para que guíen la implementación y proporcionen un estándar adecuado de evaluación” (Mahou, 2008: 17). También se destaca la línea jerárquica de acción gubernamental frente a los problemas sociales, el control de los diferentes niveles en que operan y se relacionan directa e indirectamente para concretar el logro de las metas y objetivos planteados en la política.

A su vez, el modelo *bottom-up* plantea un análisis centrado en los actores encargados de implementar la política pública, es decir, la burocracia que tiene el contacto directo con los afectados o beneficiados en el nivel operacional —también denominados *street level*. Este enfoque, menciona Mahou (2008), parte del impacto que provoca el poder público y el conjunto de actores que interactúan en el nivel operacional de la política, para definir posibles soluciones organizativas de la agencia implementadora y averiguar hasta qué punto el programa gubernamental ha influido en los resultados finales de la política.

En el enfoque *bottom-up* se reconoce la importancia de la interacción de los actores para llevar a cabo con éxito la implementación de una política o programa. La realidad cada vez más compleja y movible en la que vivimos hoy en día es un hecho irrefutable que aborda este enfoque, así lo comprende uno de sus principales defensores: la realidad social es altamente compleja y las políticas —por extensión—, son también complejas al incidir en varios sectores que abarcan una pluralidad de organizaciones, actores y niveles de gobierno con diferentes intereses, objetivos y recursos (Berman, 1978).

La interacción de los actores en el proceso negociador —implícito en la política pública— es de relevante importancia en la implementación, ya que genera un intercambio permanente y constante de información, y con ella, la también permanente redefinición en la toma de decisiones. No obstante, se han considerado a los implementadores de políticas públicas como el único actor capaz de conducir las negociaciones. Los ajustes y cambios requeridos son ejecutados desde la esfera gubernamental, teniendo así, un claro control de las decisiones y cambios a realizar en los objetivos y metas de la política. Para implementar con éxito una política pública se requiere de la interacción, la negociación y la cooperación de los diversos actores involucrados en un orden que garantice la deliberación, exposición de las ideas y posturas para llegar a un consenso que garantice a su vez la aplicabilidad de la misma.

Algunas de las críticas más importantes a la relación que, en términos legales, existen entre los formuladores, implementadores y actores involucrados para la modificación de los objetivos y metas de la política pública son: 1) el poco control y dirección que puedan tener los implementadores para dirigir las discusiones y, 2) carencia en la guía de debates deliberativos, con el fin de llegar a acuerdos. Mientras los formuladores —inmersos según la lógica de Berman (1978) en el macro nivel— provienen de un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad,<sup>12</sup> los del nivel micro, no. Así, se cuestiona la participación de los actores de nivel micro en la modificación de los objetivos y metas planteadas en la política. Otra de las dificultades planteadas es la excesiva participación de actores en la implementación, lo que deriva en un gobierno dividido (Mahou, 2008), y en cierta ineficiencia en la puesta en práctica de la política pública.

---

<sup>12</sup> Los funcionarios públicos inmersos en el nivel macro tienen como principal obligación, en términos del “deber ser”, actuar siempre consecuentemente sobreponiendo el interés general. No así los grupos existentes en el micro nivel, pues desde una lógica de racionalidad actuarán en defensa y beneficio de sus propios intereses.

## 2.4. La implementación como gobernanza

La gobernanza surge en los años noventa como una alternativa de solución a los problemas presentados en la implementación de políticas públicas, derivados de los enfoques *Top-down* y *Bottom-up*. El enfoque de la gobernanza retoma elementos como la adaptación, la evolución, la negociación, la exploración y el aprendizaje en la implementación de la política pública. Se hace énfasis en la relación y dependencia existente entre los actores involucrados y la horizontalidad de los mismos. El gobierno deja de ser un actor preponderante en la implementación de la política pública, para convertirse en un actor más en el proceso de negociación y aplicación de la misma. Se destaca la horizontalidad de los actores.

El término gobernanza procede del inglés *governance* y ha sido traducido también como gobernación, gobierno en red o gobierno relacional (Mahou, 2008). Para Serna (2010) la gobernanza implica una mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos y en la definición de la orientación de las políticas y los servicios públicos; da cuenta de las nuevas formas de asociación entre el gobierno y las diversas organizaciones de la sociedad (empresas, ONG, AC, etc.) en la implementación de políticas públicas y en la resolución de problemas colectivos. Luis F. Aguilar (2006: 84) enfatiza los cambios en las relaciones entre gobierno y sociedad y, destaca la capacidad de dirección de ésta última:

“Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes (...) varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad, se introducen formas de asociación y

cooperación del sector público con el privado y social, para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados”.

La capacidad de dirección del gobierno puede ser superada —en sociedades más avanzadas que la mexicana— por la misma sociedad. La manera en que se involucra el sector empresarial y la sociedad<sup>13</sup> en la formulación de propuestas para la solución de problemas, y los resultados positivos (o negativos) que han arrojado, en todo caso tiene como efecto la toma de la dirección de la sociedad por ella misma. La capacidad de dirección del gobierno es fundamental para lograr la armonía entre éste y la sociedad, siendo la columna vertebral el bienestar colectivo.

Para José Juan Sánchez (2001) es absolutamente necesario fortalecer primeramente la capacidad política del Estado para posteriormente reformar la administración y dotarla de herramientas e instrumentos necesarios para la gestión y dirección de redes inter-organizadas e inter-dependientes: “La *governance* como paradigma teórico-conceptual, tiene como propósito esencial demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en éstas se fortalece la capacidad administrativa” (Sánchez, 2001: 76).

La fragmentación del poder político y el debilitamiento de la dirección del gobierno frente a la sociedad (implícitos en estas nuevas formas de gobernar), pueden desembocar en el apoderamiento de algunos actores preponderantes —y no legítimos de la sociedad— en la toma de decisiones públicas, que no necesariamente se correspondan con el bienestar común, sino más bien que se dirijan a beneficiar unos cuantos intereses o perjudicar a un conjunto de individuos.

Así, los esfuerzos deben dirigirse, como bien lo menciona José Juan Sánchez (2001), al fortalecimiento, primeramente, de la capacidad política de actuación y dirección de la sociedad para posteriormente reformar la administración, una administración capaz de dirigir y coordinar a los actores involucrados en el

---

<sup>13</sup> A través de sus múltiples formas de organización.

proceso de implementación de políticas públicas. La gobernanza entonces intenta explicar la estrategia que despliegan los gobiernos actuales para adaptar su funcionamiento a los cambios que se vienen produciendo en los últimos años en el orden económico, político, social, cultural y tecnológico (Mahou, 2008).

En la implementación de políticas públicas, Stoker (1989), McGregor (1989), Rhodes (1997) y Lynn (1996) nos ofrecen una perspectiva conceptual sobre la gobernanza. Para Stoker (1989: 51) la gobernanza se refiere a la “capacidad de actuar, reuniendo los recursos requeridos para llevar a cabo los fines colectivos de la sociedad”; McGregor (1989:182) la define como “la aplicación de poder y autoridad en una forma que compromete a actores políticos relevantes en las decisiones de gestión”; Rhodes (1997: 5) se refiere a ella como “redes auto-organizadas e inter organizacionales” y Lynn (1996: 3) la define como “los regímenes de leyes, normas administrativas, resoluciones judiciales, y prácticas que constriñen, prescriben y posibilitan la actividad gubernamental”.

Desde la perspectiva de Stoker (1992) es necesario contar con los recursos y herramientas que faciliten el logro de los objetivos y las metas diseñadas en la política, hace referencia a la capacidad del gobierno de dirigir, regular y coordinar la discusión y negociación de los actores en la toma de decisiones. De manera vinculatoria, McGregor (1993) agrega un elemento esencial —que mencioné líneas arriba y que tienen que ver con el manejo y control del poder (Sánchez, 2001)—, la aplicación del poder con el fin de involucrar a los diversos actores entorno a la construcción de una política que resuelva problemas públicos.

La preocupación de Sánchez (2001) justamente va en la dirección que destaca McGregor (1989), ya que se tienen que definir primeramente los mecanismos de aplicación del poder, el fortalecimiento de las capacidades de dirección del gobierno y de la administración pública para, posteriormente comprometer a los actores relevantes en las decisiones de gestión. Para Lynn (1996) la capacidad del gobierno de actuar, dirigir, coordinar e involucrar a diversos actores en la

toma de decisiones se encuentra vinculado directamente con el marco de reglamentación normativa —tanto en la esfera política como en la administrativa— y en las prácticas inmersas en el funcionamiento del gobierno.

Siguiendo la lógica de Berman (1978), Stoker (1989), McGregor (1989) y Lynn (1996) el fenómeno de la gobernanza desde el nivel macro, involucra directamente a las estructuras gubernamentales-administrativas, haciendo referencia a las medidas y posturas que deben adaptar para incorporar a diversos actores en la toma de decisiones. Por su parte, Rhodes (1997) hace referencia a los dos niveles —macro y micro—, pues considera que independientemente del nivel, lo fundamental es estudiar las redes que se construyen entre diversos actores —redes auto-organizadas, inter organizacionales e interdependientes.

En la construcción de redes y vínculos entre actores están inmersos factores como la persuasión, negociación, argumentación, racionalidad e intereses personales. Por tal razón, Rhodes (1997) enfatiza la construcción de redes entre los actores en dos ámbitos: micro y macro. Ciertamente, los vínculos y las relaciones que se generan entre los actores involucrados en un problema público (nivel micro), así como los que surgen en el nivel macro, son muy importantes para la implementación de la política pública. Estudiar y develar las razones y los factores involucrados en las relaciones de las diversas organizaciones y personas involucradas en la implementación de las políticas públicas tendrá como resultado el desarrollo de nuevas capacidades y roles — en el gobierno y en la sociedad— en la resolución de los problemas colectivos; asimismo, se establecerá un nuevo orden social, capaz de responder de manera más eficiente y oportuna a la cada vez más compleja realidad social (Bauman, 2013).

La complejidad, la participación de diversos actores en un marco de redes plurales y la nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, son elementos característicos de la gobernanza (Blanco y Gomá, 2003). La complejidad reconoce que en los procesos políticos intervienen una serie de actores con intereses diversos y que cuentan con recursos necesarios

para el desarrollo eficaz de la política. En este ambiente surgen y se crean las redes de participación entre diversos actores; el reto esencial es articular a los actores que giran alrededor de las políticas para generar cooperación y coordinación.

Los actores se encuentran en un proceso permanente de interacción para establecer los problemas a tratar, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes (Blanco y Gomá, 2003). En este sentido, las relaciones e interacciones entre los actores nos conducen a un escenario de complejidad.

El papel del gobierno, en este sentido, es coordinar, ordenar, liderar e integrar a los actores, sobreponiendo siempre el interés general y, respetando —y hacer que se respeten— las leyes y las reglamentaciones vigentes. Gestionar la complejidad y no evitarla deberá ser la premisa básica de los gobiernos en red: “articular la diversidad y la fragmentación a través de la coordinación o la integración; reconocer los múltiples niveles que conforman la red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las interrelaciones a fin de provocar acciones integradas” (Brugué, Gomá y Subirats, 2005).

La coordinación y dirección la seguirá teniendo el gobierno, la manera en que coordina y dirige cambia sustancialmente. Por eso Blanco y Gomá (2003) hablan de un escenario en donde la frontera entre la esfera gubernamental (pública) y privada se difumina y, la gobernanza apunta hacia un escenario en donde las responsabilidades —hacia lo colectivo— se distribuyen en múltiples actores, el poder político se encuentra disperso entre una gran diversidad de sujetos. De aquí se deriva la importancia de la redefinición de lo que entendemos por espacio “público”, que como se mencionaba con anterioridad es en donde se llevan a cabo las discusiones, negociaciones y la interrelación entre actores, entre gobierno y sociedad (León, 2004) y, en donde tiene lugar la integración social (Habermas, 1999).

Desde esta perspectiva, el gobierno tiene la necesidad de adquirir y adoptar nuevas herramientas, instrumentos y técnicas que le permitan enfrentar este

tipo de escenarios: “el concepto de autoridad ya no se encuentra únicamente ligado a la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento — desde arriba, en las más altas esferas gubernamentales— del resto de los actores, sino a la capacidad de influencia y de liderazgo sobre el conjunto de la red” (Blanco y Gomá, 2003: 18). La adopción de nuevos instrumentos tendrá que enfocarse en la capacidad de liderazgo, coordinación y cooperación para dirigir a la red, de lo contrario, como señala Sánchez (2001), se corre el riesgo de que el poder se fragmente y sea tomado por actores preponderantes —no necesariamente con intereses legítimos.

En este tenor, Rhodes (1997: 46) destaca tres usos de la gobernanza: 1) orientados a la reforma administrativa vía introducción de técnicas procedentes de la gestión privada; 2) orientados a la interacción entre diferentes actores, públicos y privados y; 3) Visión integral bajo la forma de gobernanza como “buena gobernanza”. Así, la adopción de técnicas —en la administración pública— como el *New Public Management*, la *Calidad Total*, y la *Mejora de la Gestión* toman relevancia, pues están dirigidos a la transformación y reforma de la administración pública, dotándola de nuevas herramientas e instrumentos que le permitan dirigir y coordinar a diversos actores en un marco de redes.

La gestión de redes involucra un cambio sustancial en la organización del gobierno, implica horizontalidad, liderazgo, profesionalización, conocimientos técnicos, espacios deliberativos, comunicación eficiente, toma de decisiones en los niveles más bajos de las organizaciones, calidad, vocación y compromiso, entre otros. Asimismo, la implementación de un modelo de gobernanza conlleva un riesgo sí no se cuenta con las características mínimas necesarias para su adaptación y aplicación. De igual manera, tiene elementos débiles como las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales necesarias para su adaptación en el gobierno y en la sociedad.

Vázquez (2010) sugiere ampliar la perspectiva desde tres sentidos: analítico, de condicionamientos y sustancial. Primeramente, se establece claramente el tipo de interacción entre los actores, a saber pueden existir tres escenarios:

conflicto/competición, negociación/intercambio y cooperación. Asimismo, según la distribución, el poder puede ser fragmentado o concentrado.

En segundo lugar, se hace referencia a la dimensión económico-estructural, político-institucional y de los agentes. En la dimensión económico-estructural Vázquez (2010) propone evaluar la relación entre cambio económico y política y, cambio económico y políticas, es decir, la manera en que el contexto económico influye en la organización y funcionamiento de la política, del gobierno y por ende en las políticas públicas. El político-institucional se refiere a las características normativas necesarias del entramado institucional para que la gobernanza pueda operar. Finalmente, la dimensión de los agentes que supone la identificación de protagonismos y liderazgos, tanto en el gobierno como en las redes de organización de la sociedad.

La integración entre gobierno y sociedad es fundamental para abordar los asuntos públicos y hacerles frente desde diversos enfoques y perspectivas que nos permitan definir y establecer objetivos y soluciones más precisas y consensuadas, a los cada vez más diversos y complejos problemas sociales. Y en este tenor, es en donde la confianza social tiene suma importancia, pues facilita la integración social y le da rumbo y estabilidad a la generación de políticas públicas, toda vez que permite la participación y la interacción entre diversas personas en un marco de redes.

## **2.5. Confianza social desde una perspectiva de política pública**

La confianza es el motor que impulsa la integración de los diversos actores en un campo de discusión, cooperación y puesta en marcha de las decisiones tomadas. En un marco establecido por redes de integración social, la confianza puede entenderse como el vínculo entre actores que forman redes, y éstas a su vez se vinculan con otras de diversa índole, creando así una red de redes.

La conducta de los seres humanos no es mecánica, y por tanto no puede ser predicha con exactitud, pues ésta, obedece a la conjunción de múltiples

factores de racionalidad, intereses y medio ambientales (siempre cambiantes). Las acciones de los seres humanos están orientadas hacia el futuro, así entonces, éste se vuelve incierto y de riesgo. Desde esta perspectiva, la incertidumbre tiene su origen en las acciones contingentes de los demás: en las personas, colectividades, organizaciones e instituciones (Sztomka, 1997). Nunca podemos estar completamente seguros de cómo las demás personas — con las que interactuamos y nos relacionamos— reaccionarán a nuestros actos. En este sentido, nos vemos obligados a hacer apuestas sobre las futuras acciones de los demás.

La racionalidad parte del supuesto de que cuando se enfrentan varios cursos de acción la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga el mejor resultado general (Elster, 2003). Las acciones que implican inversión de confianza hacia los demás se basan en estimaciones de su confiabilidad, inmersas evidentemente en un marco de racionalidad. Así, Hardin (1992) establece parámetro de confiabilidad, en donde una persona confía en otra sólo para cierto tipo de cosas y en circunstancias específicas. La puesta en marcha de la confianza depende de las estimaciones, propensiones y predicciones a confiar (subjetivas).

Parte de la explicación de la confianza puede ser encontrada en la personalidad del que confía; a este tipo de confianza Sztomka (1997) la denomina “confianza básica”. Ésta se basa en los impulsos, las percepciones y las experiencias positivas —del confiador— en las relaciones con los demás. Es una especie de capital personal que se acumula durante nuestro ciclo de vida (Sztomka, 1997).

Este tipo de confianza es un factor importante en el cálculo de confiabilidad, pues implica percepciones siempre distintas y diversas sobre las personas en las que se deposita la confianza.

Sin embargo, la confianza debe ser considerada algo más que sólo una actitud individual. No sólo se establece de manera individual, también tiene un sentido de colectividad; las personas confían en otras aunque no se conozcan, confían

en instituciones, organizaciones de diversa índole y en sus gobiernos. Los beneficios de la confianza colectiva son diversos y muy extensos, sin embargo, su construcción es lenta y en ocasiones muy complicada.

Uslaner (2000) parte del supuesto de que el gobierno —en un marco de democracia— no puede producir confianza por sí sólo, más bien atribuye la creación de confianza a factores culturales, religiosos y de igualdad económica. Así, la confianza colectiva produce gobiernos más responsables y éstos, tienen más probabilidad de adaptar políticas que fortalezcan la igualdad económica, que genera confianza: *“Societies with more equal distributions of wealth are more trusting. And societies with higher levels of trust in turn have institutions that function better. Trust leads to better institutions—not the other way around. It also produces higher spending for the sorts of policies that foster equality (more redistribution, more funding for education). So the countries with the lowest levels of trust will be those with the most unequal distributions of wealth”* (Uslaner, 2000: 1).

Desde esta perspectiva, la confianza se ancla y surge a partir de la manipulación de los factores de nivel macro (Berman, 1978) —como el desarrollo económico y la distribución equitativa de la riqueza— y se deja de lado el papel central de las instituciones y organizaciones gubernamentales para crear confianza per sé. Más bien, la confianza social —o generalizada— produce mejores instituciones, organizaciones y gobiernos. Cabría preguntarnos entonces cuál es el papel del gobierno y de las instituciones en la creación e incremento de la confianza social; no es cuestión únicamente de publicidad, de imagen, de vista, sino más bien tiene que ver con las condiciones y los elementos que permitan la generación de la misma entre los individuos y las diferentes organizaciones de la sociedad.

La confianza, desde un marco de redes tiene importancia ya que es el elemento que permite generar interacción, cooperación, comunicación, reconocimiento mutuo y conexión entre individuos. Las redes pueden ser individuales (personales) o colectivas. En estas últimas, la confianza juega un papel fundamental pues permite crear una red de conexiones entre personas

que no se conocen entre sí, pero interactúan, intercambian información, negocian y toman decisiones. Desde la perspectiva de León (2004) y de Arendt (2009), es el espacio público-político en el cual se debaten las ideas, se toman posturas y se llegan a acuerdos para la resolución de problemas colectivos. Para Tilly (2010), las redes de confianza no gubernamental o social, han sido a menudo codiciadas por los gobiernos y tratadas como un obstáculo para el gobierno efectivo.

Cuando hay una serie de personas conectadas directa o indirectamente por lazos e intereses similares, cuando existe una atención y ayuda mutua entre personas y, cuando se llevan a cabo empresas de largo plazo y de alto riesgo, nos encontramos frente a una red de confianza (Tilly, 2010). Desde esta perspectiva, la calidad de las políticas públicas depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza sociales y las estrategias de gobierno para vincularse con ellas; las interacciones entre gobierno y sociedad toman relevancia. Las capacidades, habilidades y destrezas de los agentes de gobierno (representantes del mismo en las interacciones y negociaciones con las redes de confianza sociales) deben ir encaminadas al liderazgo, dirección y conducción de las negociaciones en un marco de legalidad y respeto a las autoridades (Sánchez, 2001).

Así, la cooperación entre seres humanos es medular para concretar empresas cada vez más complejas y de diversa índole. En términos de política pública se puede traducir en el elemento fundamental que proporciona legitimidad, genera consenso y garantiza la puesta en marcha de la misma; de la cooperación dependerá el éxito o fracaso de la política. Putnam (1994) hace referencia a la cooperación en términos de capital social y de redes de compromiso cívico,<sup>14</sup> herencia de generaciones pasadas; sin embargo, la cooperación no sólo puede remontarse al pasado como herencia de capital social y de redes de compromiso, sino más bien, es necesario buscar los elementos que generan la cooperación. La confianza en este sentido es un elemento medular.

---

<sup>14</sup> Para Putnam, el capital social se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas.

Los elementos intrínsecos en la construcción de confianza (racionalidad, habilidad y destrezas personales, intereses, señales y signos), nos ayuda a entender de mejor manera la cooperación entre individuos, especialmente en la puesta en marcha de una política pública. Y es precisamente en este marco de análisis que la confianza tiene relevancia para la solución de problemas colectivos. De ahí se deriva el interés de naciones como Estados Unidos, Inglaterra y Alemania en estudiar el proceso de desarrollo de confianza social. Ésta es un medio para llegar a un fin, sin embargo es un medio imprescindible para generar vínculos de cooperación entre individuos y organizaciones.

Desde el campo de estudio de las políticas públicas, los diversos actores —y no sólo el gobierno— son los principales responsables de la propuesta e implementación de soluciones a problemas colectivos. La participación democrática de la ciudadanía en el ejercicio del poder político y la toma de decisiones, se han vuelto imprescindibles para dar soluciones eficientes y oportunas a las demandas sociales, éstas cada vez más complejas y diversas (Habermas, 1999). La confianza tiene lugar en las relaciones e interacciones entre individuos. La cooperación en las organizaciones —del tamaño que sean— es el resultado de la creación de confianza entre los individuos que las conforman.

## **2.6. Confianza social en México**

En los últimos años en México se ha incrementado el número de pobres, disminuido la calidad de la educación, decrecido el poder adquisitivo de un número importante de personas, disminuido el crecimiento económico y, en general, se ha estancado la calidad de vida de la mayoría de los habitantes de este país. Hay escasos e insuficientes servicios de salud para atender a la población, miles de mexicanos cruzan la frontera norte en busca de mejores oportunidades de vida, existe una interacción muy pobre entre gobierno y sociedad y, en consecuencia la confianza hacia el gobierno y las diversas instituciones y organizaciones que lo componen es muy baja. Existe en México una gran pobreza y desigualdad, personas que apenas ganan el salario mínimo

y personas muy ricas (el mínimo de la población). Todos estos elementos son síntomas de un gobierno ineficiente, incapaz de materializar para sus ciudadanos el bien común; de una administración que no responde a las necesidades sociales sino a intereses creados y, de una disociación entre gobierno y sociedad.

Como lo plantea Habermas (1999), la integración social es fundamental para generar consenso y legitimidad. El vínculo entre gobierno y sociedad en México es escaso toda vez que las decisiones públicas son tomadas casi exclusivamente desde el gobierno, impidiendo la inmersión y participación —en los espacios públicos— de las personas involucradas en las problemáticas. El riesgo inminente de exclusión social en la toma de decisiones tiene como consecuencia la poca definición y planteamiento de soluciones poco efectivas, toda vez que se ignoran y dejan de lado elementos de racionalidad y puntos de vista diversos sobre la implementación de una posible solución.

El gobierno establece una agenda de prioridades y problemáticas a resolver, derivado de una discusión política sobre los asuntos que atañen al país. La configuración de esta agenda se puede entender como el primer paso para la formulación de una política pública. No obstante, el desarrollo e implementación de la misma tiene que tomar en cuenta la participación colectiva de los individuos involucrados para garantizar el éxito. Así mismo, se tienen que tener las posibilidades de reformular —en todo momento— los objetivos de la política pública, pues las condiciones son siempre movibles y cambiantes. Desde esta perspectiva, se entiende que las políticas públicas tienen el potencial de vincular gobierno y sociedad para resolver problemas colectivos; por ejemplo, disminuir la desigualdad social y la pobreza, elevar el crecimiento económico, incrementar la calidad de la educación y en general otorgar mejores servicios a la población e incrementar su calidad de vida.

En los últimos años ha habido en México una pérdida y estancamiento ambivalentes de la confianza hacia el gobierno y las diversas dependencias y organizaciones que lo conforman, las causas son diversas y los efectos pueden desembocar en descontento social, manifestaciones frecuentes, protestas

multitudinarias constantes, e incluso levantamientos armados en protesta por la poca o nula respuesta del gobierno —y la administración pública— para resolver y encausar soluciones oportunas, eficientes y efectivas a problemas sociales, menguando así su capacidad para actuar y mantener la paz social.

La creciente pérdida de confianza en el gobierno y en diversas instituciones públicas es significativa; en una escala que va de 0 a 100, la confianza social o ciudadana se divide en tres rubros: 1) mucha/algo, 2) poca/casi nada y 3) nada/NS. La Presidencia de la República, como institución, pasó, en el rubro “mucha/algo”, de 53 puntos en 2001, a 66.8 en 2005, a 54.4 en 2008 y, finalmente a 48.53 en 2012. Los hospitales en el año 2001 tenían 64 puntos en la escala de confianza, para 2005, 77.9 y para 2012, 71.86. Aunque hubo un repunte en 2005,<sup>15</sup> la pérdida de confianza en los hospitales disminuyó para 2012 (ENCUP, 2012).

El promedio de confianza de las instituciones que evalúa la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) fue de 45.1 para 2001; de 67.8 para 2005; para 2008 de 48.21 y para 2012 de 47.44. Cabe puntualizar que el promedio toma en cuenta instituciones como la iglesia, las agrupaciones sociales, los sindicatos y los medios de comunicación, que no forman parte propiamente de las estructuras gubernamentales. Asimismo, es oportuno precisar que en el año 2000 México tenía una población de 97,483,412 habitantes (INEGI, 2013), para 2012 ya había 117,053,750 personas (CONAPO, 2014), es decir, hubo un incremento del 20% de la población en tan sólo 12 años.

En la tabla que se presenta líneas abajo (Tabla 1) se muestran los datos sobre la confianza que los ciudadanos depositan en las diversas instituciones de la sociedad mexicana, obtenidos a través de la ENCUP en los años 2001, 2005, 2008 y 2012. Algunos resultados no son halagadores. La mayoría de las instituciones se encuentra en niveles por debajo de 50 puntos —en una escala de 0 a 100—, es decir, están prácticamente reprobadas. Los partidos políticos por ejemplo, en el año 2001 tenían 22 puntos; en 2005, 53; en 2008, 23 y en

---

<sup>15</sup> Los datos de 2005 sobre confianza en hospitales no se publicaron en la Encuesta Nacional de Cultura Política.

2012, 31. Niveles muy por debajo de instituciones como la iglesia que se ubicaba en 79, 76, 71 y 67 puntos, respectivamente. Considerando que los partidos son organizaciones de interés general, mantienen niveles muy bajos de confianza social con respecto a otras instituciones. También cabe destacar el caso de los gobernadores y los presidentes municipales, pues en los últimos años han tenido un decremento importante en sus índices de confianza. Los gobernadores tuvieron una pérdida del 22.6% de 2001 a 2012, mientras que los presidentes municipales una de 18.7% en el mismo periodo.

Así mismo, el ejército ha tenido una disminución constante de confianza; de 2005 a 2008 disminuyó 14% y, de 2008 a 2012, 7.9%; su pérdida global de 2005 a 2012, fue de 20.8%, ligeramente menos que la de los gobernadores y un poco más que la de los presidentes municipales. Por su parte, las Agrupaciones Ciudadanas (AC) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han incrementado constantemente su confianza —aunque de manera muy ligera— en los últimos años. Las AC pasaron de 38 puntos en 2001 a 45 en 2012, lo cual representa un incremento del 7.9%; por su parte las ONG en el mismo periodo incrementaron su confianza un 40.6%. La simple lectura de los índices de confianza nos muestra que —a excepción de la policía, los partidos políticos, el Congreso y los sindicatos, que han tenido un ligero aumento en sus índice de confianza— la mayoría de las instituciones han tenido una pérdida considerable de la misma, lo cual nos lleva a un diagnóstico poco alentador para los gobiernos mexicanos.

Tabla 1

Instituciones / Año	2001			2005	2008			2012		
	Mucho/ Algo	Poco/casi nada	Nada/ NS	0-1	Mucho/ Algo	Poco/casi nada	Nada/ NS	Mucho/ Algo	Poco/casi nada	Nada/NS
Iglesia	79	16	6	7,68	71,9	18,1	10	67,06	21,7	11,23
Ejército	-	-	-	7,72	66,4	19,3	14,4	61,18	25,48	12,72
Maestros	73	24	4	7,52	63,2	25,6	10,8	65,84	28,8	8,36
Hospitales	64	30	7	7,79	-	-	-	71,86	21,09	10,44
IFE	62	28	10	7,07	66,1	22,1	11,8	52,2	29,34	18,44
CNDH	60	30	10	6,91	56,7	24,1	19,2	56,32	28,31	15,37
Medios	57	34	9	7,4	49,7	33	17,2	52,26	32,89	14,82
Gobernador	53	34	13	-	56,4	26,5	17,1	41,21	37,08	21,71
<b>Presidente de la Rep.</b>	<b>53</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>6,68</b>	<b>54,4</b>	<b>28,6</b>	<b>17</b>	<b>48,53</b>	<b>33,75</b>	<b>17,7</b>
Grandes empresas	49	36	16	6,31	32,6	35,6	31,8	39,01	37,42	23,58
Presidente Municipal	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>16</b>	-	<b>41,6</b>	<b>30,3</b>	<b>28,1</b>	<b>39,23</b>	<b>38,21</b>	<b>22,56</b>
Agrupaciones ciud.	38	41	21	6,86	-	-	-	45,22	37,28	15,12
SCJN	35	44	21	6,65	51,2	24,2	24,7	41,39	37,46	21,13
Secretarías de Edo.	34	46	20	-	-	-	-	-	-	-
ONG's	32	43	26	6,86	-	-	-	45,22	37,28	15,12
Sindicatos	29	43	28	5,96	27,3	33,5	39,2	35,46	39,18	25,35
Congreso	25	50	26	6,3	36,65	27,6	35,8	31,51	41,3	27,18
Partidos Políticos	24	47	29	5,36	23,4	35,8	40,8	31,62	38,65	29,75
Policía	22	42	36	5,55	25,6	27,5	46,9	28,84	39,97	31,2

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCUP, 2001, 2005, 2008 y 2012.

El decremento en los índices de confianza en la mayoría de las instituciones de la sociedad mexicana nos indican que existe una percepción de incertidumbre a la alza, lo cual se puede manifestar y traducir en múltiples formas de protesta y, en nuevas y diversas formas de organización social. Estos indicadores muestran claramente que la percepción de la capacidad del gobierno y la administración pública para resolver problemas y dotar de mejores servicios a la población es cada vez menor y de más baja calidad.

La complejidad inmersa en las relaciones entre los individuos, agrupados en múltiples formas de organización se traduce en integración social (Habermas, 1999). A pesar de los esfuerzos que el gobierno ha realizado para incrementar los índices de confianza a través de la percepción, no se han generado resultados contundentes. Desde esta perspectiva de análisis, el desarrollo de políticas públicas coherentes, eficientes y que integren los puntos de vista de los actores relevantes desde múltiples racionalidades, dentro de un marco de legalidad, de discusión ordenada, liderada y conducida por los implementadores de las políticas públicas, se convierte en una propuesta cada vez más plausible para satisfacer las demandas sociales de los mexicanos e incrementar la confianza hacia las instituciones.

La poca confianza generalizada en las instituciones deriva en la falta de legitimidad de los gobiernos, misma que repercute en las acciones y en la toma de decisiones en las altas esferas gubernamentales. Los niveles bajos de confianza en México rebelan que las estrategias del gobierno para incrementarla han fallado; que los servicios que presta, así como las funciones que desempeña no han sido satisfactorias para el grueso de la población o, que simplemente existe un desinterés por incrementar la confianza en las instituciones.

## **CAPÍTULO III**

### **3. Organizaciones gubernamentales en un contexto de confianza**

#### **3.1. Organizaciones gubernamentales y sus estructuras**

El estudio de las organizaciones ha tomado relevancia en el campo de las ciencias sociales en las últimas décadas. La convivencia e interacción de los seres humanos se lleva a cabo en el seno de las organizaciones (sin importar el tamaño o el tipo). Las organizaciones no son otra cosa que la suma de seres humanos coincidiendo en un momento particular de sus vidas, bajo determinadas circunstancias y en donde la sumatoria de sus sentimientos y pensamientos, genera acciones y comportamientos con algún determinado resultado, a veces claro y a veces indescifrable (Medina, 2012: XVII).

Las organizaciones gubernamentales se ocupan de acciones de carácter público, de interés general o de bien común (Bozeman, 1998); es decir, albergan un interés fundamentalmente público. En esencia se considera que el interés general se sobrepone a los intereses particulares de los individuos que conforman a la organización.

Las organizaciones han sido estudiadas desde diversos enfoques, atendiendo las peculiaridades de éstas: tamaño, estructura, contexto, funciones, e intereses (Cabrero, 2007). En su estudio, se hace importante referencia a los intereses colectivos que representan, pues éstos son los que le dan vida y sentido a las organizaciones.

Bozeman (1998), establece dos fuentes de autoridad en prácticamente todas las organizaciones: la autoridad económica y la autoridad política. Mientras que la autoridad económica se relaciona estrechamente con lo privado, la autoridad política simboliza el alcance que tiene el Estado como autoridad para influir en las acciones y decisiones que las organizaciones privadas toman, atendiendo en mayor medida al interés general. Olson (1992), menciona que si todos los

miembros de un grupo de individuos tienen determinado interés en común, el grupo manifestará una tendencia a satisfacerlo.

Dependiendo de las funciones operativas que lleven a cabo las organizaciones se puede establecer si éstas representan en mayor medida el interés general (autoridad política), o el interés particular (autoridad económica). Cabe destacar que esta visión pretende comprender la naturaleza del actuar de las organizaciones en función de lo “público”, por lo que establece la comparación entre empleados y sistema de personal, tareas y contextos de trabajo y, estructura de las organizaciones (Bozeman, 1998).

La diferencia básica entre organizaciones de carácter empresarial y gubernamental es el interés que representan, por un lado el interés particular de los miembros al interior de la organización (hacia el interior), y por el otro, el interés general y colectivo de la sociedad, sin ser excluyentes el uno del otro necesariamente (hacia el exterior de la organización). Así, lo “público” vislumbra el grado de interés que la organización representa.

Desde esta perspectiva, es importante reconocer que los intereses particulares se encuentran inmersos en las organizaciones gubernamentales, entenderlos ayudaría a establecer el grado de representatividad de la sociedad (entendido como interés colectivo o general) al interior de las mismas. Así entonces, ¿cómo se pueden conocer y comprender los intereses personales de los miembros de la organización y, cómo se puede incluir el interés general o colectivo en los intereses particulares?

Ciertamente la respuesta tiene que ver con la forma en que actúan y operan las organizaciones, con el grado de importancia y prioridad que le dan a una situación o acontecimiento social, y fundamentalmente en la interacción de los individuos al interior de las mismas; estos elementos desembocan y pueden ser relacionados con la confianza interpersonal de la organización y la confianza que la sociedad deposita en las instituciones, organizaciones gubernamentales y en general en el entramado público que representa el interés colectivo.

El objetivo principal del presente capítulo será develar cómo se construyen las relaciones de confianza social en un contexto organizacional, así como su importancia para el funcionamiento adecuado, con responsabilidad, eficiencia, eficacia y calidad en la administración pública.

### **3.2. Estructura organizacional y confianza**

Las estructuras (referenciadas en las leyes y normas) forman y dan sentido a las organizaciones gubernamentales, pues determinan en gran medida la dinámica organizacional y las relaciones individuales en su interior; sin embargo, no debe olvidarse que en la dinámica de relaciones entre actores (que se gestan y evolucionan en el tiempo) son los diversos movimientos entre agentes y estructuras los que en realidad van generando las nuevas dinámicas organizacionales, más allá de los instrumentos y mecanismos utilizados para enmarcar estos comportamientos de manera formal (Culebro, 2007).

Así, los estudios relacionados con las estructuras en las organizaciones centran su análisis en las variables que modifican el comportamiento de los individuos, enfocándolos hacia los fines que persigue la organización. El interés general estará establecido en la normatividad y reglamentación que regulan las relaciones y el actuar de los integrantes de la organización, donde se destaca el carácter “público” de la misma.

Sin embargo, más allá de las normas y reglamentos que rigen el comportamiento humano en las organizaciones y que las dotan de una estructura formal y operacional, las relaciones, intercambio de información, cooperación, interacción, y demás formas en que se relacionan los individuos en su interior, generan su propia lógica de funcionamiento, fuera de cualquier norma escrita.

El enfoque estructural-organizacional se basa en una visión macro de la dinámica organizacional y deja de lado el carácter individual de las relaciones humanas que se generan en su interior, que son, dicho sea de paso, de suma

importancia para entender y comprender los elementos que llevan a las organizaciones a tomar decisiones en un sentido u otro.

Desde la perspectiva de Culebro (2007: 172), existe un primer nivel de análisis de las estructuras organizacionales, el cual tiene que ver con la modernización de la administración pública y que se refiere específicamente a la eficiencia: “Este nivel es visto como una situación de cambio de orientación al interior del aparato que tiene el propósito de modificar las estructuras organizacionales y cuyas acciones dirigen a modificar funciones, procedimientos, normatividad y diseños estructurales”.

Un segundo nivel, tiene que ver con la eficacia. El interés se centra en los procesos, en las estructuras de poder y en el juego de intereses. Y finalmente se destaca un tercer nivel que se relaciona con la legitimidad, éste ve a la modernización como un proceso para establecer el dialogo Estado-sociedad (Culebro, 2007). Las reformas estructurales enfocadas a establecer un dialogo e interacción entre el gobierno y la sociedad carecen de un elemento que es inherentemente natural en las organizaciones gubernamentales: la cultura organizacional.

Los individuos que toman decisiones en las organizaciones y dependencias gubernamentales se encuentran inmersos en una dinámica social que los determina, por lo tanto, las relaciones que generen, tanto al interior como al exterior de las mismas, determinarán a su vez el actuar de los individuos en función del marco de atribuciones que les confiere la ley.

Se reconoce así la importancia de las estructuras organizacionales en la medida que establecen —en la normatividad— los espacios de negociación y proveen a los actores de un marco explicativo dentro del cual definen su comportamiento, sus relaciones y roles (Culebro, 2007). Desde otra perspectiva, Klijn, Edelenbos y Steijn (2010) nos abren el panorama para observar si hay algún otro aspecto a estudiar dentro de la organización que nos permita entender cuáles son los elementos que determinan la eficacia y la eficiencia en los resultados que genera la administración pública.

Este elemento, desde la perspectiva de los autores antes referidos, es la confianza. Ésta, es parte fundamental en la toma de decisiones e impacta directamente en los resultados (*outcomes*) que la administración pública genera, en la medida en que se establecen mecanismos de cooperación y toma de decisiones entre los individuos.

La ausencia de confianza en las relaciones e interacciones entre individuos desemboca en una pobre y mediocre cooperación entre actores, incapaz de proponer y poner en marcha soluciones eficientes, prontas y oportunas a problemas sociales complejos, frenando así el marco de acción de los individuos al tomar decisiones de alto riesgo (Klijn; Edelenbos y Steijn, 2010).

### **3.3. Disminución de la confianza en las organizaciones gubernamentales**

La confianza que la sociedad mexicana tiene en sus instituciones y organizaciones gubernamentales es escasa en comparación con otros países del mundo, según encuestas nacionales (ENCUP, 2012) e internacionales (OCDE, 2014). No obstante, la tendencia global se enfoca en la disminución paulatina y constante de la confianza en el entramado institucional gubernamental. Las causas del decremento de la confianza pueden ser diversas y variadas. Sin embargo, destaco algunos de los principales factores.

La poca eficiencia y eficacia en el funcionamiento y actuar gubernamental (el procesar demandas para convertirlas en resultados), genera a su vez una escasa y raquítica atención a los problemas sociales: educación insuficiente y de poca calidad, servicios médicos escasos, pobreza creciente, violencia a la alza, poco crecimiento económico, pérdida del poder adquisitivo, impunidad, decadente impartición de justicia, corrupción, entre otras (INEGI, 2014).

Derivado de un estudio<sup>16</sup> que realizaron tres profesores del Departamento de Administración Pública de la Universidad de Rotterdam, se concluyó que la confianza en las organizaciones se encuentra fuertemente correlacionada con los resultados que las mismas producen (Klijn, Edelenbos y Steijn, 2010). Los resultados obtenidos, producto de la dinámica organizacional, generan una percepción de encapsulamiento de intereses colectivos en las organizaciones gubernamentales (Hardin, 2009).

Esto sucede siempre y cuando los resultados producidos respondan al interés general representado en las entidades gubernamentales. Sin embargo, es pertinente recordar que las circunstancias, el contexto específico y, el tiempo y el espacio son elementos determinantes en la creación de relaciones de confianza. El establecimiento de la confianza como un valor, instaurado de manera permanente en una determinada colectividad u organización, responde a una serie de circunstancias que concuerdan en un momento específico, reuniendo los elementos necesarios para que surjan relaciones de confianza entre los individuos.

Por lo tanto, la relación entre resultados y confianza estará en función del contexto y el momento específico que se vive. Es cuantiosamente difícil establecer un punto de análisis en donde se determine que en todas las organizaciones la creación de confianza se liga únicamente a los resultados que la misma produce. Las organizaciones más eficientes en la producción de resultados y cumplimiento de objetivos tendrán mayores posibilidades de generar relaciones de confianza con otras formas de organización, sin embargo, no es el único elemento que permite crear dicha relación. La relación “resultados-confianza” no es mecánica.

Los resultados que producen las organizaciones, sean satisfactorios o no, no implican necesariamente el incremento constante de la confianza hacia las mismas, más bien se crea el potencial para generar un ambiente de confianza

---

<sup>16</sup> Estudio basado en una encuesta que tiene como fin conocer si la confianza influye en el resultado de proyectos ambientales que se generan en Los Países Bajos; asimismo, se pretende conocer si la gestión activa de redes sociales mejora el nivel de confianza.

entre las distintas organizaciones. Encausar ese potencial es el gran reto para generar confianza.

La carente y poca interacción entre autoridad y sociedad es una posible causa más de la disminución de la confianza en las organizaciones gubernamentales, pues ésta surge en “entre” los individuos, es inherente a ellos: “la confianza solamente es posible en un mundo familiar; necesita de la historia como trasfondo confiable. No se puede dar confianza sin esta base esencial y sin todas las experiencias previas” (Luhmann, 2005: 33).

Las experiencias previas —entendidas como situaciones específicas de coincidencia entre diversas personas y una serie de elementos que hacen único e irrepetible el momento situacional que se vive— tienen de manera implícita la interacción y convivencia entre actores (en un espacio y tiempo determinados del pasado) que sugieren la idea de que la confianza es una relación constante y duradera que trasciende en el tiempo, y que para que existan momentos y situaciones en el presente, en donde se vislumbre la confianza, necesariamente tuvo que haber existido alguna experiencia previa de interacción entre los actores.

La interacción entre gobierno y sociedad tiene intrínsecamente presente un ambiente en el que se intercambia información, se discute, se negocia y se coopera para llegar a acuerdos en la toma de decisiones, que tienen como fin último la resolución efectiva de problemas existentes en la sociedad. Así entonces, se vuelve fundamental crear mecanismos y canales —en las organizaciones gubernamentales— de vinculación efectiva, clara y precisa para llevar a cabo la interacción y todo lo que ella conlleva. También es imprescindible formar (en el aparato gubernamental) cuadros de personal capacitados con habilidades y destrezas en la dirección y gestión de redes sociales (Tilly, 2010).

Una posibilidad más que nos permite entender la disminución de la confianza de la sociedad hacia los gobiernos y sus instituciones es, la poca y escasa transparencia de los procesos gubernamentales y la toma de decisiones en el

ejercicio del poder (Easton, 2012). A pesar de los cambios que se han llevado a cabo en México en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, todavía son escasas —tanto en la sociedad como en los gobiernos y las administraciones públicas— las prácticas de apertura a la información (que se genera y procesa al interior de las organizaciones gubernamentales).

La corrupción y el ocultamiento de información son prácticas enraizadas en la dinámica organizacional de nuestra sociedad, son aspectos de índole cultural que se trasladan y se plantan en diversos tipos de organización, incluidas las gubernamentales. Los efectos de la corrupción se pueden observar con la ausencia u omisión de la acción administrativa del Estado, en la resolución de problemas públicos.

### **3.4. La confianza del gobierno hacia la sociedad**

Varios estudios sobre confianza (Offe, 1999; Sztomka, 1997; Gambetta, 2008; Misztal, 1996; Luhmann, 2005; Uslaner, 2002) tiene una direccionalidad sociedad-gobierno en donde se enfatiza el grado de confianza que la sociedad tiene hacia sus gobiernos y autoridades; sin embargo también se puede entender a la confianza en la direccionalidad gobierno-sociedad, es decir, a partir de la confianza que el gobierno otorga a la sociedad en general. Así, nos podemos preguntar si ¿es necesario que los gobiernos y administraciones públicas otorguen confianza a sus ciudadanos para generar confianza en la dirección sociedad-gobierno?

El otorgamiento de confianza, del gobierno hacia la sociedad —en un momento específico y en un espacio determinado—, implica compartir responsabilidades y riesgos en las situaciones en donde se emprenden proyectos de gran escala y complejidad. La confianza surgida entre ambos actores implica la reducción de la complejidad social, ya que ésta está relacionada con los prospectos futuros, de lo que es en cualquier tiempo dado el presente (Luhmann, 2005).

Sin embargo, las relaciones de confianza entre dos o más actores surgen siempre de la interacción, en donde una de las partes tiene el rol de confiador y el otro de depositario de la confianza; dicha relación estará determinada por los intereses personales que cada actor o grupo de personas tiene en un primer momento y, posteriormente por los intereses de la contraparte, encapsulados en los propios (Hardin, 1992).

Esta situación no implica un orden predeterminado de direccionalidad en el establecimiento de relaciones de confianza. En la relación sociedad-gobierno o gobierno-sociedad, desde la direccionalidad que se quiera ver, no existen requisitos o condicionamientos que impliquen que el confiador siempre tiene que ser “la sociedad” y el depositario de la confianza “el gobierno”, sino que ambos pueden jugar ambos roles.

El punto central en este tipo de situaciones es el establecimiento de una relación de confianza que permita la interacción, la cooperación y, por lo tanto, la reducción de la complejidad social. Si una persona A quiere entrar en interacción con una persona B y no sabe si es confiable, A tendrá dos alternativas racionales. La primera es recabar información que permita predecir razonablemente si B será confiable. La segunda será tener una idea razonable acerca de la capacidad institucional para hacer cumplir los compromisos acordados (Hardin, 2009).

La recopilación de información certera es fundamental para establecer relaciones de confianza; pero la recopilación de esta información no sólo implica la obtención y revisión de documentos, textos, notas, audios, entrevistas, etc., sino que también surge de la interacción humana, de los gestos, las palabras, las señas, los ademanes, el lenguaje corporal, las múltiples manera de actuación, los discursos y la idiosincrasia de los actores en cuestión.

La capacidad institucional para hacer cumplir los compromisos acordados se relaciona directamente con la idea de una autoridad, o de un tercero responsable, capaz de sancionar y castigar a aquellos que osen traicionar la

confianza otorgada por una de las partes. Se hace referencia a una organización altamente capaz y eficiente para hacer cumplir las normas y reglas establecidas por los sujetos.

Sin embargo, hoy en día existe una creciente impotencia del Estado para mantener el equilibrio de sus cuentas dentro de las propias fronteras, o para imponer sus normas en cuanto a la protección, la seguridad colectiva, los principios éticos y los modelos de justicia que mitigarían la inseguridad y aliviarían la incertidumbre que socava la confianza de los individuos en sí mismos, condición necesaria de toda participación sostenida en los asuntos públicos (Bauman, 2011).

### **3.5. Implicaciones de la confianza en las organizaciones gubernamentales**

Los *outputs* que las organizaciones gubernamentales generan son el indicador a través del cual se puede observar el grado de efectividad en el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos en las mismas. Los resultados tangibles y medibles que producen las organizaciones son consecuencia de la cooperación humana. El grado de formalización de los procesos al interior de cualquier organización determinará en gran medida la efectividad de la respuesta que se dé a las problemáticas sociales que se susciten.

La desconfianza en el contexto organizacional o institucional puede adoptar una de las siguientes dos formas: 1) abstenerse de interactuar con un compañero potencial cuando la interacción nos hace vulnerables a la incompetencia o el oportunismo y, 2) embarcarse en la interacción pero tomar precauciones contra esos riesgos (Elster, 2010). La vulnerabilidad percibida por uno de los dos actores (o más) impide y obstaculiza la interacción entre las partes y, con ello la posibilidad de generar una relación de confianza.

Si se quiere establecer una relación e interacción de confianza con uno o más actores, es fundamental tener presente el riesgo que se corre al entablar dicha

relación y, conocer puntualmente las vulnerabilidades propias y del depositario de la confianza, de lo contrario, el establecimiento de la misma se verá vulnerado y acotado por la percepción de una de las partes.

Las causas del incremento de la desconfianza en las instituciones gubernamentales pueden ser variadas y diversas, según el contexto y circunstancia del medio ambiente en el que está inmersa la organización; además, la estructura y las relaciones personales —o como se ha denominado recientemente: cultura organizacional— son parte determinante para la generación de confianza hacia la sociedad.

La construcción de la confianza se lleva a cabo en la interacción de dos o más personas, por lo que no es inherente a una sola: “confiar en alguien es bajar la guardia, refrenarse de tomar precauciones contra el coparticipante en una interacción, aun cuando el otro, debido al oportunismo o la incompetencia, pueda actuar de un modo que parezca justificar las precauciones” (Elster, 2010: 377). Una persona que se sabe poco confiable tenderá a pensar que los demás también lo son,<sup>17</sup> por consiguiente, se inclinará a desconfiar de ellos. En interacciones de dos o más personas, se necesitan dos o más individuos confiados para poner en marcha la negociación y la cooperación.

La elección de confiar en alguien se manifiesta en la medida en que se decide interactuar con la contraparte y abstenerse de tomar precauciones. A este tipo de confianza se le denomina confianza ciega. Sin embargo, las relaciones e interacciones entre individuos se pueden normar —tomando precauciones— en la medida en que se estime que se puede defraudar la confianza y traicionar a aquel que la otorga; la cooperación es mayor en aquellas situaciones en donde están presentes las precauciones pero se decide no hacer uso de ellas, es decir, confiar ciegamente en la contraparte.

La interacción de las partes tiene relevancia en la medida que permite y facilita la cooperación entre los miembros de una determinada organización o

---

<sup>17</sup> Elster lo denomina efecto de falso consenso.

colectividad, con el fin de tomar decisiones y resolver problemas. La confianza es el lubricante que facilita establecer interacciones entre individuos y organizaciones, y a su vez permite la cooperación y la toma de decisiones en ambientes de alto riesgo y constantemente cambiantes. También, toma relevancia este análisis cuando los beneficios para la sociedad se materializan, son cuantificables, medibles, observables y son constantes y permanentes, más allá de los partidos políticos que asuman el poder y la dirección de los gobiernos en turno, se establece la confianza como un valor organizacional.

### **3.6. Erosión de la confianza en las organizaciones**

La degradación de la confianza como valor en las relaciones impersonales y colectivas es característica de las sociedades modernas. Sus efectos se pueden observar en el grado de cooperación en situaciones específicas, en donde se requiere la acción colectiva para la resolución de las problemáticas en curso. Derivado de la creciente incertidumbre sobre el futuro, la fragilidad de la posición social y la seguridad existencial, las acciones individuales se dirigen al terreno de los asuntos relacionados con la seguridad personal, lo que genera espacios vetados, diseñados para interceptar, repeler o filtrar a los posibles intrusos. La finalidad de dichos espacios es dividir, separar y excluir, en vez de construir puentes, facilitar accesos y lugares de encuentro para la comunicación y el acercamiento entre los miembros de la sociedad (Bauman, 2013).

Esta tendencia a la individualización genera espacios de poca interacción y convivencia social, elemento central para la generación de confianza entre personas y agrupaciones sociales. Hoy en día la interacción entre personas no sólo implica el agrupamiento e intercambio de información de manera física y personal; las formas de comunicación han cambiado rápidamente gracias a las nuevas tecnologías (espacio virtual en donde los individuos de diversas colectividades interactúan e intercambian información). La interacción en estos nuevos espacios virtuales no necesariamente genera confianza y acción colectiva, pues la interacción que se lleva a cabo a través de estos nuevos

medios de comunicación e intercambio de información todavía es muy limitada en cuanto a procesamiento de información derivada de signos y señales corporales humanas.

Asimismo, existen por lo menos tres escuelas de pensamiento que explican la erosión de la confianza social en las instituciones públicas: 1) aquellas que se centran en las características socio-psicológicas de los individuos; 2) las que miran al entorno cultural de los individuos y 3) aquellas que se concentran en el rendimiento gubernamental (Newton, 2001).

El primer enfoque, a pesar de sus virtudes, no es capaz de explicar cabalmente los cambios de orientación de la confianza que surgen en grandes bloques de la población. Si bien es cierto que esta perspectiva nos ayuda a comprender parcialmente las razones que motivan la confianza en los individuos, también es cierto que es muy limitada al momento de analizar fenómenos de gran magnitud dentro de una sociedad.

El enfoque que mira al entorno cultural de los individuos se refiere a la capacidad de confiar en los demás y tener relaciones de cooperación producto de las experiencias sociales y de la socialización, especialmente las que se encuentran en las clases de asociaciones voluntarias (Newton, 2001). De ahí, la importancia de las relaciones voluntarias, pues éstas inculcan hábitos como la confianza, la cooperación y la reciprocidad, haciendo hincapié en los derechos civiles como base para la creación de una democracia estable y pacífica (Inglehart, 1999).

El enfoque que se centra en el rendimiento gubernamental tiene como premisa básica la obtención de resultados de las organizaciones gubernamentales para generar confianza. De manera paralela, el rendimiento y la obtención de resultados de las organizaciones es la consecuencia de la interacción, negociación y cooperación entre individuos en su interior, que no sería posible sin la instauración previa de relaciones de confianza interpersonales y colectivas.

Como se puede observar, la construcción de relaciones de confianza al interior de organizaciones gubernamentales depende de múltiples variables, entre ellas las que destacan las características individuales de las personas, los resultados tangibles que una organización produce, y aquellas que se centran en la subjetividad del entendimiento de la realidad (cultura organizacional).

### **3.7. Confianza entre organizaciones gubernamentales**

El análisis de las relaciones e interacciones de los miembros de las organizaciones, en especial las gubernamentales, que es el caso que me ocupa, resulta relevante para comprender racionalmente las decisiones que se toman al interior del gobierno, la manera en que actúa y resuelve problemas sociales (o no), a la vez que se garantiza la paz social y el desarrollo pleno y las libertades de los habitantes del país. En este sentido, la confianza es la amalgama que une a los individuos y les permite tomar decisiones de alto riesgo.

Cabe destacar que la importancia de la confianza no sólo está centrada en la toma de decisiones, sino que también permite a los individuos tener algún grado de certidumbre sobre los posibles actos y acontecimientos futuros a los que se enfrentará.

La importancia de estudiar a las organizaciones y las acciones o resultados que de ellas emanan (resultado de la convivencia entre los miembros que las conforman) es porque son consideradas como el mecanismo matriz que dirige la evolución social contemporánea (Ramírez, 2007: 21), es imprescindible considerar a la variable organizacional como un elemento estratégico de explicación de la acción humana.

Desde un enfoque individualista-metodológico, las organizaciones que integran el aparato público no pueden ser estudiadas como ente monolítico, sino como una red de organizaciones que requieren un análisis en cuanto a su función como gobierno (Ramírez, 2007). Estudiar a la administración pública en México

implica entenderla como una red o conjunto de organizaciones que tienen su propia forma de organización, dinámica, funcionamiento, cultura organizativa e idiosincrasia propias.

Así, el conjunto de organizaciones que componen el aparato público gubernamental no puede ser estudiado desde una postura monolítica ya que las dinámicas que se generan en su interior son diversas, cambiantes, complejas y únicas, por lo que es necesario entender a la administración pública como un conjunto de organizaciones, con su propia dinámica y funcionamiento, que se encuentran integradas y relacionadas las unas con las otras.

La interacción entre individuos es sumamente importante para la generación de confianza interpersonal. Asimismo, es necesaria la interacción entre las dependencias y entidades de la administración pública para la generación de confianza. El intercambio de información, la convivencia constante y permanente entre ellas y, la negociación y cooperación entre entidades, es un requisito fundamental para la generación de confianza al interior del entramado institucional. Este tipo de confianza trasciende a la confianza personal, pues se establece en un grupo mucho más amplio de personas que conviven en un ambiente altamente complejo y cambiante, en donde difícilmente todos los miembros de la organización se conocen personalmente.

La confianza surge —en diversos contextos y situaciones en donde interactúan dos o más personas— de la necesidad de asociación y simplificación de las relaciones humanas. Se establece en “entre” los hombres, y es inherente por lo tanto a todas las organizaciones que construye y constituye el ser humano. La confianza social es un elemento que permite vislumbrar los vínculos e interacciones en las organizaciones sociales, en la administración pública y en el gobierno, para entender más detalladamente el comportamiento de las personas y los actores que interactúan en las mismas.

La administración pública como ente organizacional no escapa al análisis de las relaciones e interacciones entre los individuos que la conforman, de los intereses personales y colectivos al interior de ésta, ni de encontrar en dichas

relaciones elementos que permitan afirmar que existe o no confianza, interpersonal y colectiva. La confianza, como mecanismo de reducción de la complejidad social (Luhmann, 2005) se instala en las relaciones entre personas y permite que los actores entren en interacción con otros (Offe, 1999).

A su vez, la interacción implica una serie de informaciones relacionadas con los aspectos individuales e intereses colectivos de las personas que conforman a la organización. Este intercambio de información permite que los actores entren en negociaciones y generen puntos de coincidencia para llegar a un acuerdo en la toma de decisiones (consenso).

Los fines de la administración pública se encuentran definidos en las normas y leyes que la regulan, y en este marco de acción —si se toma en cuenta la premisa de que la administración pública únicamente puede realizar aquellas acciones que le están expresamente conferidas en la ley—, los individuos actúan conforme a sus intereses personales y de grupo. Las leyes, normas y reglamentos que buscan orientar la conducta de los individuos y acoplarlos a los fines que se plantean en los mismos, escapan a la imprevisibilidad del actuar humano y a la manera en que estos entienden e interpretan dichas normas; por tanto, se vuelve complicado establecer una normatividad que regule completamente el actuar de los individuos al interior de la administración pública.

### **3.8. Cambio organizacional**

El problema de analizar el cambio organizacional comienza con la propia definición del concepto “cambio”. Cambio, hace referencia a la capacidad que tienen los individuos de redefinir o comportarse de forma diferente; también puede entenderse como trasladar funciones, reformar reglas internas y, sustituir valores y símbolos; pero sobre todo, el cambio organizacional debe verse como un estado permanente más que como un evento temporal o pasajero (Coronilla, 2007).

El cambio en organizaciones complejas implica una serie de modificaciones a las normas, estructuras y valores al interior de éstas. Arellano (2007) entiende este cambio como un proceso parcial de inducción de estructuras, normas, reglas, comportamientos y valores, más que una técnica asilada o integral de cambio radical. El cambio se puede ver, desde la perspectiva del autor, en dos sentidos: el cambio organizacional que se ancla fundamentalmente en las técnicas, y el cambio que implica la permanente adaptación de los actores a entornos siempre cambiantes y complejos. Pueden ser complementarios.

Desde esta perspectiva, se entiende a las organizaciones como un espacio en donde conviven, interactúan, negocian y llegan a acuerdos múltiples actores; éstos guardan una característica fundamental: son capaces de mantener y aumentar su libertad de acción ante los límites impuestos estructuralmente. Así, el cambio organizacional resulta ser “un proceso más que una decisión racional, una dinámica de relaciones entre actores que se gestan y evolucionan en el tiempo, donde son los diversos movimientos entre agentes y estructuras son los que en realidad van generando las nuevas dinámicas organizacionales, más allá de los instrumentos y mecanismos utilizados para enmarcar estos comportamientos de manera formal” (Arellano, 2007: 339).

El comportamiento humano, es la parte medular del cambio organizacional. Las interacciones y relaciones entre los individuos o grupos de individuos (coaliciones) controlan y dirigen el cambio organizacional, generan la legitimidad, la direccionalidad, y el proyecto de cambio, e interpretan las normas. Por eso, Bauman (2013) nos recuerda que en la actualidad se están dando una serie de novedades no carentes de consecuencias y estrechamente interrelacionadas, que crean un escenario nuevo y sin precedentes para las elecciones individuales, y que presentan una serie de retos nunca antes vistos.

La interacción y negociación —para llegar a un consenso o acuerdo entre los actores (individuos y coaliciones)— son parte fundamental de la estrategia organizacional, ya que permiten encontrar un sentido de dirección y de organización que permita vislumbrar un futuro deseable. En este sentido, Arellano (2007: 340) menciona: “El esfuerzo de integración estratégica de una

dirección organizacional (acordada por lo menos por las coaliciones más poderosas de la organización) permite presumir la capacidad de integración de las estructuras, las normas, procedimientos y valores que la organización debe perseguir si desea adaptarse e influir en su entorno”.

El cambio no sólo implica la aplicación y adaptación de técnicas, instrumentos y herramientas al interior de la organización, sino también, amplias capacidades de adaptación por parte de los individuos y actores que conviven e interactúan en la dinámica organizacional. La aplicación de técnicas, instrumentos y herramientas está relacionada con la idea de cambio desde una perspectiva de predictibilidad, es decir, de predecir los posibles escenarios a los cuales se quiere llegar y, generar en el presente las estrategias, técnicas y herramientas necesarias para materializarlos. La conducta humana difícilmente se puede predecir ya que ésta no es mecánica y, responde a múltiples racionalidades y formas de pensar, por lo tanto, encontrar las técnicas idóneas para predecir el comportamiento humano es cuestionable.

Asimismo, el concepto de “organización” tiene múltiples acepciones, no obstante resulta conveniente señalar que sin importar el tipo de definición que se esté empleando, éste remite fundamentalmente a la idea de orden. De esta manera, se plantean tres diferentes formas en que la organización ha sido entendida y la manera como se ha descrito que el cambio organizacional se manifiesta: miran a la organización como un sistema racional, como un sistema natural y abierto o, como un sistema flojamente acoplado (Culebro, 2007).

En el sistema racional se percibe que los arreglos estructurales dentro de la organización están establecidos de forma deliberada y diseñados para obtener eficientemente ciertos fines previamente establecidos. Desde este punto de vista la racionalidad reside más en la estructura organizacional y no tanto en los individuos que la componen.

En un sistema natural y abierto se percibe el comportamiento de los individuos de una forma mucho más compleja que la interpretación del sistema racional. Este sistema se interesa más por en el comportamiento de los individuos, por

tanto se preocupa en indagar el tipo de relaciones que establecen entre sí los participantes de la organización y, entre éstos y su medio ambiente.

La organización como un sistema flojamente acoplado cuestiona varios de los supuestos y argumentos del modelo racional y del modelo natural. Las palabras principales que articulan el cuerpo argumentativo del modelo de los sistemas flojamente acoplados son: ambigüedad e incertidumbre. Ambigüedad porque no existe una relación causal entre las unidades que componen al sistema. Incertidumbre porque las capacidades de control y planeación son más bien limitadas. En este sentido se afirma que un sistema flojamente acoplado existe cuando la relación entre la unidad A y la unidad B es: 1) más esporádica que constante, 2) más ocasional que consistente, 3) más insignificante que significativa, 4) más indirecta que directa, 5) más eventual que inmediata (Culebro, 2007: 182).

Los individuos quienes constituyen a las organizaciones no son máquinas que actúan de manera mecánica, su actuar es impredecible la mayoría de las veces y responde a múltiples racionalidades; éstos actúan por sí mismos y no siempre en la forma en como se espera que lo hagan (Olson, 1992). La complejidad reconoce que en los procesos políticos intervienen una serie de actores con intereses diversos. En este ambiente surgen y se crean las redes de participación entre diversos actores; el reto esencial es articular a los actores para generar cooperación y coordinación.

Desde esta perspectiva toma importancia la confianza, pues se constituye como un elemento que permite la interacción entre individuos. Los actores se encuentran en un proceso permanente de interacción para establecer los problemas a tratar, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar, para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes.

El cambio como un proceso planeado se refiere a aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de manera consciente e intencional con el objetivo de realizar un cambio en la organización. El cambio como un proceso adaptativo, hace referencia a las transformaciones incrementales a radicales,

anticipadas o emergentes, que llevan a cabo las organizaciones con objeto de ajustar su funcionamiento a nuevos requerimientos de su medio ambiente: pueden ser incrementales o radicales (Del Castillo, 2007).

Finalmente, el cambio accidental se puede identificar cuando las expectativas y preferencias de los actores afectan su comportamiento individual; la suma de comportamientos individuales influye a su vez en las decisiones organizacionales; las organizaciones inducen ciertas respuestas al medio ambiente; las acciones que emprende el medio afectan las expectativas y preferencias de los individuos.

### **3.9. La confianza en el logro de resultados**

La confianza facilita la toma de decisiones riesgosas y es un mecanismo de reducción de la complejidad. En ausencia de la misma, los actores se abstendrán de cooperar. Así, la confianza es más importante si lo que está en juego es más complejo.

Las preguntas que surge a partir de esta afirmación son: ¿cuál es el parámetro que permite medir la complejidad? ¿Cómo se determina el grado o nivel de complejidad de una situación específica?, y ¿cuáles son los elementos característicos de la complejidad? Para Bauman (2013), la complejidad es resultado de la cada vez mayor interacción entre individuos, del acortamiento de distancias y del surgimiento de nuevos espacios y mecanismos de interacción social. Desde esta perspectiva, la complejidad tiene como parámetro la interacción de una determinada organización con otras, con los problemas y los públicos diversos a los que atiende. La racionalidad como se explicó en el primer capítulo, parte del supuesto de que los individuos siempre actuarán, dentro del curso de sus capacidades, para maximizar sus beneficios y reducir sus pérdidas.

La confianza es el resultado de dos situaciones específicas, por un lado, un medio ambiente *ad hoc* para que se establezca (tiene que existir una

interacción entre las partes, una negociación y finalmente una cooperación); y por otro, los intereses del que confía deben estar inmersos en el actor que recibe dicha confianza y, este último debe abstenerse de defraudarla. Las normas que regulan el actuar gubernamental y la racionalidad individual pueden considerarse factores inherentes al surgimiento de confianza interpersonal y colectiva (Hardin, 2009).

La dificultad para crear confianza entre los miembros de una determinada colectividad radica en la comprensión y entendimiento de las múltiples racionalidades que dirigen el actuar individual (Elster, 2003), con el fin de establecer un interés general. La aglomeración de intereses se establece cuando existe una visión compartida de la realidad y la manera en que se afrontan situaciones y problemas colectivos. La creciente complejidad —entendida como un alto grado de dificultad para tomar decisiones y actuar, derivada de la múltiple interacción entre individuos y actores— modifica constantemente el medio ambiente y las racionalidades en la medida en que proporciona información y genera un cambio en las preferencias de los individuos.

### **3.10. Derecho y confianza social**

En un Estado de Derecho la actividad estatal se encuentra sujeta a las normas y leyes de dicha colectividad. Se pretende garantizar el desarrollo pleno de las personas en absoluta paz y armonía a través de un sistema —y entramado— de leyes y normatividad capaz de garantizar la resolución pacífica y efectiva de los problemas colectivos e individuales, garantizando así la paz y la estabilidad social (Bergman y Rosenkrantz, 2009). También, se privilegian los derechos individuales y las libertades.

No obstante, la definición de Estado de Derecho no se cumple cabalmente para el caso mexicano. La corrupción y la impunidad prevalecientes en el entramado institucional hacen que nos cuestionemos seriamente sobre la sujeción del

Estado a las normas y leyes vigentes en nuestra sociedad. Derivado de esta situación es obligatorio pensar en dos cuestiones:

- 1) Cuáles son las causas de los elevados grados de corrupción e impunidad en las organizaciones gubernamentales y,
- 2) Qué es lo que ha fallado en la construcción del entramado jurídico que no permite el cabal funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento de sus objetivos.

Ciertamente, la primera reflexión propuesta se centra en el ámbito sociológico más que de la administración pública o la ciencia política, sin embargo nos ayuda a tener un referente sobre la conducta colectiva. La segunda reflexión propuesta gira entorno a la construcción de un marco jurídico altamente correlacionado con la realidad y la idiosincrasia mexicana, al mismo tiempo, también se propone explícitamente un análisis de las conductas que llevan a los individuos a actuar fuera del marco de sus atribuciones, contribuyendo de esta manera a la degradación y pérdida de credibilidad de las instituciones.

La creación de un marco jurídico *ad hoc* a la realidad social y la aplicación correcta y efectiva de las leyes, es sin duda un aliciente para la generación de confianza al interior de las organizaciones. No obstante, es altamente cuestionable la idea de que la confianza es resultado de la aplicación escrupulosa de las leyes y las normas, pues las conductas y formas de actuar de los individuos no son mecánicas y, cambian con el tiempo y el entorno, es decir, de manera permanente.

El surgimiento del Estado de Derecho tuvo como precedente al Estado Absolutista, caracterizado por la concentración, el origen divino del poder y el ejercicio del mismo a través de un solo soberano (monarca). Así, el punto de partida para comprender los principales postulantes del Estado de Derechos es: el Estado de Naturaleza del hombre (estudiado ampliamente durante el siglo XVIII). Los hombres son seres políticos porque libremente han convenido convertirse en tales. Tanto la sociedad como el poder político tiene un origen

convencional, son producto del acuerdo de seres libres e iguales entre sí (González, 1987).

En esta tónica, la asociación libre de individuos tiene como piso firme el establecimiento de normas de carácter general capaces de mantener la paz social y resguardar la seguridad y bienestar de los individuos de una determinada colectividad.

La existencia de un alto grado de confianza en las organizaciones gubernamentales se manifiesta cuando las interacciones humanas son más fluidas, dado que las personas tienen menos motivos para vigilar a sus pares y están más dispuestos a apoyarse en los demás, lo que redundaría en la producción de mayor riqueza (Tilly, 2010). Siguiendo esta lógica, el déficit de confianza empobrece las relaciones interpersonales. Por lo tanto, “donde existe un alto grado de desconfianza, la disposición de los individuos a emprender proyectos colectivos es baja; en consecuencia, el bienestar social tiende a decrecer” (Hardin, 2009: 11).

He mencionado con anterioridad que el preocupante incremento de la desconfianza en las organizaciones y entes gubernamentales en México en los últimos años, tiene como consecuencia una crisis de legitimidad y de gobernabilidad, en donde las instituciones no responden de manera eficiente y eficaz a las demandas sociales; más bien, son lentas en su actuar y no necesariamente representan el interés colectivo. La pérdida de confianza interpersonal y colectiva que caracteriza a las sociedades modernas es un indicador que muestra el grado de interacción y cooperación humana en el seno de las organizaciones, la excesiva desconfianza inhibe la búsqueda natural de cooperación, y por lo tanto, impide posibles acciones colectivas proclives a generar beneficios sociales.

El déficit de confianza en las instituciones muestra, entre muchas otras cosas, un cabal fracaso del Estado de Derecho, que se ha mostrado incapaz de articular un marco de legitimidad adecuado para el buen funcionamiento del orden público (Hardin, 2009). Así, se pone en tela de juicio si el funcionamiento

de las instituciones depende en mayor medida de la calidad de las normas y leyes que regulan su funcionamiento y la interacción de los seres humanos en las organizaciones gubernamentales o, si la interacción, organización, negociación y cooperación entre diversos actores antecede al diseño y aplicación de un marco jurídico coherente y funcional para la obtención de los objetivos de la organización y el bienestar colectivo.

Las múltiples racionalidades y formas de pensamiento fundamentan un principio básico de las ciencias sociales: la conducta humana no es mecánica, no es posible predecirla, sino simplemente especular y realizar análisis de aproximaciones sobre posibles sucesos futuros, basados en la información existente en el momento (Luhmann, 2005). Por lo tanto, el diseño jurídico normativo que regula las formas de organización, funcionamiento e interacción humana en la administración pública —y en otras muchas formas de organización— como norma tendrá un margen de error en la predictibilidad de los actos humanos futuros.

El diseño e implementación adecuados de un marco jurídico regulatorio que se concatene con la realidad (tomando en cuenta aspectos como la cultura organizacional y los elementos idiosincráticos que caracterizan a las organizaciones) y que establezca los mecanismos puntuales y formales a través de los cuales los funcionarios públicos se desempeñarán y relacionarán en el servicio público, es fundamental para incentivar la confianza colectiva al interior de la administración pública.

La confianza denota un estado de relación entre dos sujetos o más: alguien brinda confianza y alguien es objeto de ésta. En esencia surge y se establece en las relaciones e interacciones humanas. En este sentido, un primer elemento que hace posible las relaciones de confianza es el historial de interacciones de los individuos, aquellos que con anterioridad confiaron y no fueron defraudados podrán confiar en la misma persona en situaciones similares (Sztomka, 1997). Un segundo elemento es la alineación de los intereses de aquellos que interactúan: “(...) una persona *A* confía en una persona *B* porque cree que *B* hará *X*, que es en última instancia lo que *A* desea

(...) *A* confía en que *B* haga *X*, o lo que es lo mismo, los intereses de *A* están encapsulados en *B*, ya que también está en los intereses de *B* hacer *X*" (Hardin, 2009: 13).

Derivado de este modelo, el autor sostiene que es posible afirmar que las sociedades que comparten intereses, y que al mismo tiempo son más homogéneas, tienen mayor potencial de generar confianza interpersonal y social.

Finalmente, se destaca que la confianza depende de las circunstancias que produce aprovecharse de ella, es decir, las consecuencias de la defraudación de la misma (Offe, 1999). Así, si no se castiga a una persona por aprovecharse de la confianza de los demás, se incrementará la resistencia a confiar por parte de quienes lo hicieron inicialmente; y es precisamente en este contexto que el marco jurídico-regulatorio y la aplicación de sanciones toma relevancia como un elemento detonador de la confianza en las organizaciones gubernamentales y en la administración pública.

En este sentido, las características de las normas legales existentes (acopladas y diseñadas para un contexto específico organizacional y que respondan de manera eficiente a la complejidad que nos caracteriza como sociedad) y su aplicación e implementación efectiva, potenciarán el incremento o decremento de la confianza en las organizaciones gubernamentales. Asimismo, es necesario no perder de vista que la confianza en un grupo determinado de personas, por sí sola, no necesariamente se traduce en beneficios sociales, sino que, primeramente vela por los intereses de los individuos involucrados y posteriormente por los intereses colectivos, la confianza puede ser útil para un grupo determinado, pero no para toda la sociedad (Gambetta, 2008).

Por tanto, las normas jurídicas y el marco regulatorio en la administración pública —que establecen penas y sanciones a conductas no deseadas o incumplimiento de funciones por parte de sus miembros— es un componente necesario que permite establecer la confianza como un valor organizacional y encausarla hacia la cooperación, con el fin último de concretar los objetivos de

la organización y traducirlos en resultados benéficos para la sociedad, es decir, sobreponer el interés colectivo al interés personal. Así, la estructura organizacional y el entramado jurídico intentan controlar la conducta de los individuos y establecer un piso sobre el cual actuar, asimismo, intenta generar mecanismos para asegurar la coordinación e interacción de los individuos y sostener el ejercicio de la autoridad (Culebro, 2007).

Desde esta perspectiva, Hardin (2009) distingue entre incentivos internos y externos como la clave para generar confianza. Los incentivos internos, caracterizados por la disposición normativa, la costumbre y el autointerés deben orientarse a la interacción y cooperación de los individuos; los incentivos externos se caracterizan por la eventual sanción impuesta por la norma ante conductas no deseadas, más específicamente orientados a castigar a aquellos individuos que en situaciones específicas traicionen la confianza del confiador.

La apuesta por la interacción y cooperación generadora de relaciones de confianza entre los individuos al interior de la administración pública, en un ambiente altamente cambiante y de múltiples racionalidades, nos permite pensar que el incremento gradual y sostenido de la confianza social en la administración pública se basa en consensar ciertas decisiones con grupos específicos de la sociedad, es decir, establecer mecanismos legales de interacción permanente y efectiva entre gobierno y sociedad. Sin embargo, es fundamental establecer dichos mecanismos de interacción y cooperación — entre las personas y grupos de personas— al interior del aparato gubernamental. En este sentido Ibarra (2004) propone:

- 1) Una nueva distribución de responsabilidades interinstitucionales, interpoderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y con los organismos intermedios de la sociedad civil.
- 2) Transferencia de facultades federales a los Estados vía la descentralización de atribuciones y funciones, proceso que debe estar acompañado con la entrega de los instrumentos y recursos.
- 3) Mejoramiento de la eficiencia y rentabilidad del desempeño de las instituciones encargadas de velar por el interés ciudadano a través

de adecuaciones en sus mecanismos de regulación y monitoreo de sus acciones, en especial de las instituciones encargadas de la administración de justicia.

El reordenamiento de las formas de interacción en las organizaciones, derivado del hecho de que las reglas y normas son importantes para generar los incentivos adecuados que permitan establecer la confianza como un valor, tiene sentido en la medida que responde cabalmente a las exigencias del medio ambiente y demandas sociales.

La creación de confianza no se encuentra solamente ligada a la aplicación correcta de un marco regulatorio adecuado, sino que las normas, leyes, manuales y reglamentos son sólo una parte que incentiva la generación de confianza a través del establecimiento de mecanismos de cooperación y actuación, que sin duda son fundamentales para la generación de confianza social.

Cuando la confianza no tiene un terreno firme para “echar raíces”, menciona Bauman (2011), el coraje necesario para correr riesgos, asumir responsabilidades y contraer compromisos a largo plazo, se desvanece y, con ello, la posibilidad de actuación de las instituciones gubernamentales frente a los problemas y retos que se le presentan día a día.

### **3.11. Confianza y calidad en las organizaciones gubernamentales**

La administración pública y el gobierno en nuestro país han sufrido una serie de cambios desde la década de los ochenta, producto de nuevas formas de gobierno inspiradas en la idea de un Estado modesto o pequeño (Crozier, 1987). Esto ha generado una readecuación de las funciones, los objetivos y las formas de operar de la administración pública. A este proceso de ajuste del aparato gubernamental se ha dado el nombre de modernización administrativa. Ésta, ha sido entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado, para

que el flujo de acciones predominantes en la sociedad, tengan la coherencia y organización necesarias.

La modernización administrativa se puede entender en dos sentidos esencialmente: aquella que hace referencia al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos y, la reorientación de las funciones del aparato estatal (Cabrero, 1995: 18). Esta modernización implica una serie de reformas y ajustes en las estructuras y funciones de las organizaciones, lo cual genera un cambio organizacional.

El cambio en las organizaciones gubernamentales se genera a través de una serie de técnicas que implican el reordenamiento y reacomodo de las relaciones y funciones de los individuos que forman parte de ellas. El cambio se ve como un proceso planeado y controlado. Los cambios que se inducen en las estructuras organizacionales, los procesos y la estrategia organizacional se justifican a partir del discurso que subraya la mejor funcionalidad, eficiencia y eficacia de la organización (Del Castillo, 2007). Por lo tanto se puede establecer que el cambio en las organizaciones es secuencial:

- 1) Se identifica el problema o conjunto de actividades disfuncionales
- 2) Se realiza un diagnóstico que permita identificar cuáles son y qué propicia esas disfuncionalidades.
- 3) Se adoptan ciertas medidas correctivas.
- 4) El problema se resuelve (Del Castillo, 2007).

Este tipo de razonamiento es empleado por las técnicas como el Desarrollo Organizacional, la Auditoria Administrativa, el Ciclo de Control, el Desarrollo Gerencial, la Gestión de Calidad y la Reingeniería. Sin embargo, los procesos de reforma administrativa describen un conjunto de acciones y relaciones poco claras y más bien ambiguas entre los miembros de la organización; es difícil establecer las relaciones que guardan entre sí los problemas, las soluciones y los participantes de la organización (March y Olsen, 1997).

El cambio en las organizaciones puede ser visto desde dos dimensiones: 1) los cambios planeados que modifican las normas y que a su vez modifican la manera de relacionarse de los miembros de la organización y, 2) los cambios como producto de la interacción y convivencia entre seres humanos que antecede a una norma jurídica. No es excluyente el uno del otro, pero es fundamental reconocer la importancia que ambos tienen para la generación del cambio en las organizaciones.

A pesar de que exista una reglamentación muy formalizada y puntual que regule el funcionamiento de la organización; la planeación del cambio siempre estará sujeta a la incertidumbre y la complejidad que genera el medio ambiente, por lo que son altamente imprevisibles los resultados producto de la aplicación de las técnicas planeadas del cambio. Por tal motivo es medular entender que el cambio puede ir en las dos direcciones antes mencionadas.

Los procesos de reforma son un conjunto de redes decisorias, en donde el resultado final que se obtenga está en función del curso de acciones que las decisiones tomadas sigan. Las acciones que se siguen, por lo tanto, determinarán la efectividad y eficiencia del funcionamiento organizacional, que a su vez vislumbrará los resultados de las técnicas empleadas en el proceso de cambio (Del Castillo, 2007). Las etapas que comprenden el cambio planeado dependen en última instancia de las decisiones y las acciones que tomen o sigan los miembros de la organización (dentro del marco de atribuciones que establecen las leyes y normas vigentes), pues de esas acciones dependerá el resultado que genere la organización.

La toma de decisiones de los actores al interior de la organización es, entonces, medular para entender la direccionalidad que tomará el cambio en la misma, pues del rumbo que tomen dichas decisiones dependerá la eficiencia y eficacia de la organización para el alcance pleno de sus objetivos. La confianza, por lo tanto, nos ayuda a comprender el punto central en la toma de decisiones de los actores involucrados, pues proporciona un punto de partida a través del cual se pueden establecer acuerdos, negociaciones y cooperación en la acción colectiva organizacional que generen resultados.

Como lo mencioné con anterioridad, la confianza por sí sola (instaurada como valor organizacional) no es capaz de generar una administración pública eficiente y eficaz, que responda de manera pronta y oportuna a las problemáticas sociales que surjan en un contexto determinado, sino es solamente el aliciente que potencia la vinculación y cooperación entre actores, por lo que es necesario encontrar los mecanismos a través de los cuales es posible encausar, orientar y aprovechar la confianza que se genera en las organizaciones, con el fin de crear una administración pública eficiente y eficaz.

Una de las técnicas que se destaca en el proceso de cambio organizacional es la Gestión de Calidad, y que se refiere a “una serie de técnicas que intentan mejorar constantemente el desempeño en todos los niveles operativos, en cada área funcional de la organización, utilizando todos los recursos humanos y de capital disponibles” (Del Castillo, 2007: 237).

La calidad en un producto o servicio puede entenderse como: “desarrollar, diseñar y manufacturar un producto (*o servicio*), que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor” (Ishikawa, 2007: 52). La satisfacción del “cliente” es fundamental para conocer la eficiencia y eficacia con la que trabaja la organización, los insumos que produce y los resultados que genera. El adecuado funcionamiento de la organización y la vinculación con las organizaciones o bloque de la población al cual atiende, es fundamental para generar satisfacción al “cliente”.

La diferencia sustancial entre organizaciones de carácter empresarial y gubernamental radica en el fin de los objetivos. Mientras las primeras buscan obtener la mayor ganancia monetaria posible, las segundas se centran en resolver problemas de interés colectivo, generar un beneficio social, empoderar las libertades ciudadanas y mejorar paulatina y constantemente la calidad de vida de la población.

Alcanzar los objetivos fundacionales de la organización es el fin último de ésta, pues de ello depende su permanencia y existencia. Obtener los resultados deseados, en base a los objetivos establecidos de la organización, es

consecuencia de una serie de interacciones, negociaciones y cooperaciones entre diversos actores. Las estructuras formales y las técnicas de proceso de cambio serán en gran medida responsables de los resultados obtenidos por la organización. La calidad en los procesos será fundamental para generar los resultados deseados. Sin embargo, es importante mencionar que el curso de acción de los individuos no es predecible (responde a múltiples racionalidades), por lo que el uso de técnicas del cambio planeado también tendrá un grado de error e incertidumbre sobre los resultados esperados.

La gestión de calidad se puede dar a partir de la incorporación de los siguientes principios:

- 1) Modificar la estructura formal de la organización y orientarla hacia los procesos antes que a los resultados.
- 2) Fomentar el sentimiento de pertenencia a una organización, a partir de la descripción de cada tarea o función y su divulgación entre los miembros de la organización.
- 3) Involucrar a todos los miembros de la organización en la toma de decisiones.
- 4) Crear la infraestructura que apoye los esfuerzos de la gestión de calidad.
- 5) Proporcionar capacitación acerca de cómo mejorar la calidad.
- 6) Determinar las necesidades de los consumidores y planear las rutas de acción que mejor satisfagan sus requerimientos.
- 7) Evaluar regularmente los progresos de la gestión de calidad. (Del Castillo, 2007: 238).

La implementación e instauración de un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) implica una serie de cambios en las estructuras organizacionales y en los procesos que realizan los individuos, reordenándolos constante y permanentemente al entorno social siempre cambiante y complejo. La planeación del cambio no siempre genera los resultados deseados, pues en el curso de acción e implementación del cambio no se pueden prevenir todas las amenazas y eventos que pongan en riesgo el funcionamiento del SGC. Desde esta perspectiva, es necesario planear permanentemente y corregir los errores detectados en el curso de implementación del SGC, de lo contrario, los resultados obtenidos distarán de los deseados.

La calidad en los procesos y el funcionamiento organizacional depende en gran medida del involucramiento de los miembros de la organización en la toma de decisiones. Ésta a su vez, implica un grado constante de negociación, intercambio de información e involucramiento en los asuntos colectivos de los actores involucrados. La interacción y la cooperación entre actores son entonces medulares en la implementación de un SGC. Así, la instauración de confianza interpersonal y confianza social al interior de las organizaciones gubernamentales es primordial si se quiere tener éxito en la implementación de la técnica del cambio planeado.

La confianza es un elemento central para el funcionamiento organizacional, pues permite la vinculación y cooperación entre actores con el fin de cumplir los objetivos organizacionales. Así, la calidad y la confianza son dos conceptos que se encuentran entrelazados por dos elementos comunes: la interacción y la cooperación para la toma de decisiones.

## **IV. ESTUDIO DE CASO**

### **4. Influenza AH1N1 en México y creación de confianza social**

Los estudios de caso son modos básicos de contrastar teorías, se consideran apropiados para temas prácticamente nuevos, ya que la investigación indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real (Yin, 1989). Eisenhardt (1989) considera a un estudio de caso como una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, combinando distintos métodos para la recogida de datos (cualitativos y cuantitativos) con el fin de describir, verificar o generar teorías. Por otra parte (Chetty, 1996) considera que el método de estudio de caso es adecuado para investigar fenómenos sociales, en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren; asimismo considera que permiten estudiar fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde las influencias de una sola variable. Desde la perspectiva de Van Evera (2002), existen dos formas de contrastar teorías en ciencias sociales: 1) a través de la experimentación y 2) a través de la observación (Van Evera, 2002).

Aunque los estudios de caso en ciencias sociales han sido fuertemente criticados, también se ha destacado su importancia y fortaleza para contrastar y crear nuevas teorías capaces de explicar fenómenos sociales y comportamientos colectivos. Entre las críticas que se hacen a este tipo de estudios destacan dos. La primera argumenta que los estudios de caso proporcionan la menor oportunidad para controlar el efecto perturbador de terceras variables, es decir, no omiten *n* número de variables al estudiar y analizar un fenómeno social, por tanto los resultados que arroja la investigación son siempre variables, aunque altamente contrastables. La segunda, que los resultados de los estudios de caso no pueden generalizarse a otros casos, pues son fenómenos únicos en tiempo y espacio (Van Evera, 2002).

Se destaca que los estudios de caso suelen tener fuertes contrastaciones porque las predicciones contrastadas son relativamente únicas y permiten la verificación de predicciones sobre el discurso y los escritos privados de los

actores políticos (Van Evera, 2002: 63). Si bien es cierto que los estudios de caso específicos —que se sitúan en un contexto, espacio y ambiente determinados— sólo contextualizan un momento en particular, también es cierto que ayudan a comprender el proceso de toma de decisiones de los actores involucrados en las causas que un determinado fenómeno social produce.

El conjunto de acciones humanas están enmarcadas en un espacio específico que vislumbra tres temporalidades: pasado, presente y futuro. El pasado se relaciona con las experiencias previas de los individuos y con la información que obtienen de éstas, a su vez se generan múltiples formas de pensar y actuar (múltiples racionalidades) en el presente. En el presente, se observan las múltiples racionalidades y las diversas formas de actuación de los individuos agrupados en colectividad, que responden a contextos y momentos específicos enmarcados por los deseos y las oportunidades (Elster, 2010). Por su parte, el futuro está entendido como un conjunto de acontecimientos que existirán en un tiempo posterior al presente, su materialización depende del conjunto de acciones individuales y colectivas que las personas realicen en el presente y, de la cooperación entre individuos y grupos de individuos con múltiples racionalidades e intereses se generará la cooperación.

Así entonces, los estudios de caso en ciencias sociales son relevantes en la medida que develan, corroboran y contrastan las teorías formuladas para la comprensión de un determinado fenómeno social. Establecen un puente entre las suposiciones y la realidad, entre la teoría y la práctica, entre el “deber ser” y el “ser”, entre lo real y lo hipotético. La corroboración (o no) de suposiciones coadyuva al fortalecimiento o debilitamiento de teorías. La no corroboración debilita las teorías y abre paso a la formulación de nuevos estudios y nuevas teorías capaces de explicar los fenómenos sociales del momento; la corroboración en su caso, fortalecerá las teorías en vigencia.

Sin embargo, se advierte que los resultados que arroja un estudio de caso no pueden generalizarse, los resultados son únicos en tiempo, espacio y circunstancias.

#### **4.1. La confianza como fenómeno social**

El objetivo principal del presente estudio de caso es observar el incremento o decremento de la confianza en el entramado gubernamental —específicamente en la Administración Pública Federal, en la Secretaría de Salud—, tomando en consideración el grado de interacción entre los diversos actores involucrados en dicho fenómeno social. Así, es pertinente explicar cuáles son las variables que se observan en la realidad y que se corresponden con los estudios teóricos planteados en la presente tesis. De esta manera, se pretende dejar un precedente, sobre la generación, impulsión o erosión de la confianza en la Administración Pública Federal, para comprender las relaciones de poder, de participación, vinculación, negociación y cooperación que permiten y hacen factible la acción gubernamental ante problemas concretos, puntuales y, complejos, por antonomasia.

La confianza generada al interior de una organización gubernamental —en este caso específico, en la Secretaría de Salud— se estudia a partir de las acciones u omisiones que la dependencia lleva a cabo dentro del marco legal de sus atribuciones, así como por la materialización (o no) del bienestar común derivado del funcionamiento de dicha organización. La confianza entre grandes grupos o colectivos sociales se estudia a partir de la medición de los datos cuantitativos derivados de encuestas de opinión y del grado de cooperación, participación e inmersión de la sociedad en el actuar gubernamental y colectivo.

Se puede entender que la confianza es medular en la integración e interacción de los individuos en colectividad, pues permite tener una base firme para la cooperación y la acción colectiva. La construcción de confianza interpersonal tiene así como función, establecer lazos de comunicación, negociación y participación entre dos o más individuos en asuntos de interés común. La confianza social permite la interacción entre dos o más grupos de individuos, en donde los intereses colectivos se encuentran por encima de los personales.

El establecimiento de una relación de confianza social entre gobierno y sociedad sería el resultado de una larga relación de interacción, negociación y cooperación entre ambas esferas. La incorporación de mecanismos de apertura y comunicación constante y permanente entre ambos resulta medular para el establecimiento de lazos de confianza. El encapsulamiento mutuo de los intereses, del uno en el otro, también tiene relevancia para la integración de los individuos en colectividad, pues establece un compromiso de reciprocidad entre actores que abre la posibilidad de establecer la confianza como valor organizacional (Hardin, 1993). No obstante, la confianza social se puede entender como el resultado de la integración de lazos de confianza interpersonal, tanto en el gobierno como en la sociedad. Así entonces, el primer reto para establecer una relación de confianza y cooperación gobierno-sociedad (o sociedad-gobierno), es entender y potencializar el establecimiento de las relaciones de confianza entre los individuos integrantes de una u otra organización.

Sin embargo, es pertinente advertir que la generación de confianza entre gobierno y sociedad no es útil por sí sola, requiere además, establecer lazos permanentes y duraderos de confianza e interacción que la permeen como valor en grandes grupos sociales (generando un número mayor de interacciones y reduciendo la incertidumbre), así como de una adecuada dirección para encausarla la resolución de problemas de interés general. La capacidad de una organización de adaptarse al cambio se observa en su actuar, en los resultados que produce y en las acciones que lleva a cabo y, más aún, en medio de una contingencia sanitaria como la que se vivió en México en el año 2009.

Así entonces, en situaciones y casos específicos de incertidumbre y alta complejidad podemos observar por un breve tiempo —de manera más nítida— una radiografía de las organizaciones, sus errores, omisiones, actos de corrupción y, también sus aciertos; esto nos permite establecer un punto de análisis en donde se observa la efectividad de las organizaciones para cumplir el fin por el cual fueron creadas —o por el contrario demostrar que se trata de instituciones que están en fragmentación—, también podemos observar el

grado de interacción y confianza entre los individuos, ya que el producto de la generación de confianza es la cooperación, la participación y el involucramiento en determinadas actividades colectivas.

La confianza denominada “colectiva” o “social” se refiere a un tipo de confianza en donde los individuos y las organizaciones cooperan, se involucran, participan y se arriesgan a llevar a cabo empresas que por sí solos no se atreverían (Elster, 2010). El establecimiento de lazos de cooperación entre diversos actores (desconocidos y que se identifican por intereses comunes en un espacio y tiempo determinado) es resultado de la instauración de confianza social en un ambiente específico.

En este tipo de ambiente se reduce la incertidumbre y se promueve la cooperación y la participación de las personas en diversas esferas, tanto gubernamentales como sociales y empresariales. No obstante, en un mundo en constante y permanente cambio, la confianza social parece estar aún muy acotada, ya que la tendencia global es el incremento de la desconfianza hacia las instituciones y organizaciones gubernamentales, así como hacia las relaciones personales, la tendencia es la individualización.

Aunque lo deseable sería que prevaleciera un ambiente de confianza generalizado en las organizaciones gubernamentales, su construcción es lenta, no surge en el corto plazo, pues la creación estrecha de lazos de cooperación se genera con la constante interacción de los individuos. La creación de un ambiente en donde prevalece la confianza como valor no debe ser el fin último de la administración pública, sino solamente el camino para llegar a fines mucho más específicos y complejos (definidos así por la realidad cada vez más compleja). La confianza social facilita la cooperación, la interacción y el involucramiento de los individuos en asuntos colectivos e impulsa el intercambio de información, cada vez más certera, entre las personas de una determinada organización (Offe, 1999).

Por tanto, el camino a seguir de las organizaciones, en donde se ha logrado instaurar un ambiente de confianza social, dependerá de la imaginación de los

dirigentes, de los valores que los caractericen y de los intereses que los definan. Las organizaciones caracterizadas por ambientes de alta confianza tendrán mayores posibilidades de desarrollo y podrán evolucionar a mayor velocidad, lo cual, con la adecuada orientación, se tiene que traducir en beneficios para la organización y para la sociedad en su conjunto.

Estudiar el tema de la confianza en las relaciones personales y colectivas de las diversas organizaciones que conforman a la sociedad mexicana, es asunto de prioridad si se quiere generar un ambiente en donde prevalezca la cooperación, la participación de los individuos y la eficiente resolución de problemas. Generar espacios de confianza en las organizaciones no es tarea sencilla, pero los beneficios potenciales son muy altos.

Así entonces, se trata de ver desde un ángulo específico de análisis a la Administración Pública en México. Se observa el actuar de los individuos al interior de las organizaciones gubernamentales así como los lazos de cooperación, negociación e interacción que generan entre sí. Se propone una forma de convivencia al interior de las organizaciones, una de actuación consensuada, en donde se sobreponga el interés general al personal (por la naturaleza de las instituciones gubernamentales), y en donde la confianza social sea el eje a través del cual se articula la acción colectiva, se reduzca la incertidumbre y se establezcan las bases para la construcción de un futuro deseable para todos.

#### **4.2. Estado y Administración Pública**

El Estado como forma de organización suprema de la sociedad tiene como fines primordiales mantener la paz, la estabilidad y la defensa común de los intereses colectivos representados en su forma de organización. Al respecto, Arnaiz (1979) define al Estado —retomando la definición de Cicerón— como el conjunto de humanos dotados de razón y unidos por lo común de las cosas que aman. La organización de las personas en colectividad como unidad básica de ordenamiento y representación del interés común dan sentido al Estado:

“(…) una organización social constituida en un territorio propio con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política (...) es un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno” (Osorio, 2012: 382).

La inmersión de los intereses colectivos en las estructuras Estatales son los que le dan sentido a su forma de organización. El Gobierno, entendido como el ente que dirige a una sociedad o colectividad, y la Administración Pública — encargada de materializar las decisiones, resultado de la negociación y cooperación entre diversos actores políticos y gubernamentales— serán los encargados de sobreponer el interés colectivo y materializar el bien común.

La administración pública tiene como tarea primordial dirigir y organizar a la sociedad, cumpliendo y respetando cabalmente las leyes y normas establecidas y, mejorar la condición de vida de las personas. La Administración Pública Federal en México, en el marco de sus atribuciones, se encarga del despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. Su organización es centralizada —Secretarías de Estado— y paraestatal —Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y, Fideicomisos— (LOAPF, 2014).

### **4.3. La Secretaría de Salud**

La Secretaría de Salud es una dependencia que forma parte de la Administración Pública Centralizada, perteneciente al Poder Ejecutivo de la Unión. Le corresponden principalmente el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al

saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.

**VII.-** Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

**XXI.-** Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de Salubridad General;

**IX.-** Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República (LOAPF, 2014: art. 39).

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría de Salud está organizada en tres Subsecretarías: Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud (ahora Subsecretaría de Innovación y Calidad), Subsecretaría de Administración y Finanzas y Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Asimismo, cuenta con tres comisiones: 1) Comisión Nacional de Bioética, 2) Comisión Nacional Contra las Adicciones y 3) Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.

Además, cuenta con un Coordinador de Asesores, Secretario del Consejo de Salubridad General, Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social, Dirección General de Comunicación Social, Dirección General de Coordinación de Proyectos y Operación, Secretario Particular del C. Secretario de Salud, Titular de la Unidad de Análisis Económico, Titular del Órgano Interno de Control y Secretaria de la oficina del C. Secretario.

La Dirección General de Comunicación Social y la Dirección General de Epidemiología —ésta última perteneciente a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud— tienen a su cargo las atribuciones necesarias para

afrontar una contingencia sanitaria como la que se suscitó en el año 2009 con la influenza AH1N1.

La Dirección General de Epidemiología tienen entre sus atribuciones: proponer las políticas y estrategias en materia de inteligencia epidemiológica; determinar las necesidades de información epidemiológica; establecer y conducir los mecanismos de recopilación, integración y análisis de la información epidemiológica nacional e internacional y; dictar recomendaciones de inteligencia, difundir los resultados de la vigilancia, emitir alertas epidemiológicas nacionales y notificar emergencias de salud pública de interés internacional, para orientar las acciones de prevención y control de enfermedades a nivel nacional e internacional (Manual de organización, 2014).

Por su parte, la Dirección General de Comunicación Social tiene como funciones principales determinar con el C. Secretario de Salud las asignaciones propias de comunicación social —por la importancia de generar y actualizar la información institucional relacionada con la salud para difundirla a la población—; establecer los contenidos, estrategias y programas de comunicación social, con el fin de poder evaluar el impacto social de las mismas y; fijar las estrategias para la producción y difusión de los programas y actividades de la Secretaría.

#### **4.4. El caso de la Influenza AH1N1 en México**

En abril del año 2009, y en meses posteriores, diversas instituciones del Gobierno Mexicano afrontaron una situación en donde la incertidumbre era la norma. La contingencia sanitaria provocada por el brote de una nueva enfermedad, altamente contagiosa y mortal, puso en evidencia la capacidad de las instituciones gubernamentales en la resolución de la problemática. La manera en que se afrontó la contingencia sanitaria dejó entrever la capacidad de respuesta y actuación de diversas dependencias de la Administración Pública Federal e instituciones locales a lo largo y ancho del país.

En aquel año, en México se puso en riesgo la estabilidad social, económica y política de la nación. El riesgo inminente de una posible pandemia que cobrara la vida de millones de mexicanos y personas en todo el mundo, cimbró y movilizó a diversas organizaciones —tanto gubernamentales como sociales; nacionales e internacionales— para hacer frente a la problemática y contener la dispersión de la enfermedad.

Frenar el riesgo próximo de una pandemia provocada por el virus de la influenza AH1N1 tuvo como antecedente la vinculación estrecha entre actores y organizaciones; así mismo, implicó una comunicación más efectiva y permanente entre gobierno y sociedad. La capacidad de respuesta del gobierno a una amenaza como ésta estaba en juego, pues los índices de confianza no eran alentadores (ni lo siguen siendo). Según lo demuestran datos de la ENCUP —realizada en 2008—, las condiciones sociales de la población eran decadentes (lo siguen siendo) y, el ordenamiento de la Administración Pública en materia de salud era poco eficiente y efectiva para afrontar un problema como el del virus en cuestión (también lo sigue siendo).

Así entonces, se tomaron decisiones desde el Gobierno Mexicano y se establecieron estrategias preventivas para contener y disminuir la expansión y dispersión del virus de la influenza AH1N1 en el país.<sup>18</sup> Las discusiones, deliberaciones, coordinación y cooperación —de diversos actores tanto del gobierno como de la sociedad— eran más que necesarios si se quería frenar oportunamente el contagio y las posibles muertes derivadas de éste.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, en este tenor, la responsabilidad del Gobierno —a través de sus diversas dependencias y entes— para cumplir y hacer cumplir el derecho fundamental de los mexicanos a la salud es inminentemente una prioridad.

<sup>19</sup> Pocas veces se logra ver en México un fenómeno social de cooperación entre gobierno y sociedad que haga frente a problemas que involucran intereses tanto sociales como políticos y económicos. No obstante, en México la interacción de la sociedad con su gobierno carece de elementos básicos fundamentales que permitan generar lazos de confianza y cooperación entre ambos, pues dicha relación se ha caracterizado por una larga cadena de acontecimientos y circunstancias que siembran la duda y sospecha sobre el actuar gubernamental. En este sentido, el caso de la influenza toma relevancia ya que permite ver una ventana de oportunidad en la creación de vínculos de cooperación e interacción entre gobierno y sociedad.

La influenza es una enfermedad viral aguda de las vías respiratorias, cuyo periodo de incubación es de 1 a 7 días y el periodo infeccioso, de 7 a 10. Se caracteriza por la presencia de fiebre de más de 38° C., dolor de cabeza, tos, dolor muscular, cansancio, escurrimiento nasal, dolor de garganta y en ocasiones diarrea (López-Cervantes, García, Pacheco, y Escamilla, 2010).

La primera descripción de la enfermedad se realizó en Estados Unidos en 1793. Durante los siglos XVIII y XIX se registraron 25 epidemias a nivel mundial, 9 de ellas fueron producidas por el virus de la influenza. La pandemia de gripe española de 1918 fue uno de los acontecimientos más desastrosos para la humanidad; se calcula que murieron alrededor de 40 millones de personas a causa del virus (López- Cervantes, M. et. al., 2010).

Poco argumentaré en términos médicos el desarrollo y origen de la enfermedad, ya que el interés fundamental es analizar las posturas y decisiones que se tomaron en el gobierno mexicano para afrontar la crisis de salud, así como describir las circunstancias y condiciones sociales, políticas y económicas que permitieron la propagación de la enfermedad y posteriormente su control y contención. Cabe destacar que el surgimiento de una enfermedad viral con potencialidades de convertirse en pandemia, es un riesgo permanente para la humanidad.

Analizar la problemática que suscitó el brote del virus de influenza AH1N1 desde una visión de política pública tiene como objetivo poner a la luz el desarrollo de las relaciones y cooperación entre miembros de organizaciones gubernamentales, empresariales y sociales. Las políticas públicas “parten del carácter público de la acción del gobierno y de la administración pública, que orientan su actividad hacia la generación de espacios de certidumbre entendida como capacidades de respuesta, y que en este sentido acentúan la condición ciudadana de los individuos como protagonistas de la democracia” (León, 2004: 132). El tema de la influenza se analiza desde una perspectiva de política pública, ya que en la búsqueda y generación de soluciones para mitigar y contener un riesgo latente, se generan espacios de discusión, interacción, negociación y cooperación entre diversos actores y organizaciones.

La reformulación e implementación constante y periódica de una política pública es la norma y, su logro depende en gran medida de la participación e involucramiento de la sociedad en la misma. La vinculación y cooperación entre gobierno y sociedad fueron medulares para contener el riesgo de propagación de la enfermedad en cuestión. Y justamente en este contexto se puede vislumbrar la confianza social depositada en las organizaciones gubernamentales. La paralización casi total de una parte muy considerable de la sociedad durante la contingencia sanitaria da cuenta de ello.

La construcción de confianza en las instituciones gubernamentales responde a la efectividad y eficacia de los gobiernos para resolver problemas colectivos y al grado de interacción que logren establecer con la sociedad. Sin embargo, la resolución de dichos problemas no puede depender únicamente del aparato administrativo-gubernamental; se requiere también de la participación e involucramiento de la sociedad en la implementación de mecanismos que ayuden a lograr efectivamente los objetivos y las metas deseadas. Esta manera de resolver problemas de índole colectivos implica necesariamente un alto grado de interacción, cooperación e involucramiento en los asuntos públicos entre sociedad y gobierno.

Desde esta perspectiva, se revisa quiénes fueron los actores involucrados en la toma de decisiones para frenar y contener la expansión del virus de la influenza AH1N1 en abril-mayo de 2009, qué posiciones y decisiones tomaron frente a la problemática suscitada, cuáles fueron las condiciones políticas, económicas y sociales que permitieron hacer frente a una problemática de esta índole y cuáles fueron los elementos que detonaron el incremento de la confianza social hacia las instituciones de salud y sus dirigentes: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Secretaría de Salud (SSa).

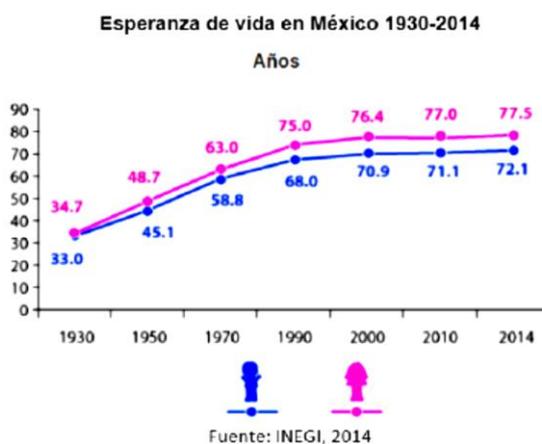
#### 4.5. Información relevante

El sistema de salud en México está compuesto por dos sectores: público y privado. El primero comprende al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a los Servicios de Salud de PEMEX, al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y al Seguro Popular de Salud (SPS). Por su parte, la red de hospitales privados presta atención a la población con capacidad de pago, la cual representa menos del 2% de la población (INEGI: 2010). Cabe destacar que el sistema de salud en nuestro país no es suficiente para atender a la totalidad de la población; las personas con derechohabencia, sólo representan el 50% del total de la población, siendo el IMSS y el ISSSTE las instituciones con mayor número de afiliados (INEGI: 2013).

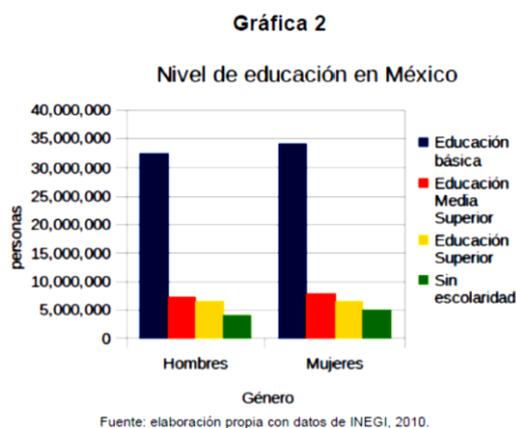
México tenía en 2010 una población de 110, 610, 075 habitantes (INEGI, 2013). La proporción de mujeres era de 51.1% y la de hombres de 48.9%; la tasa de fecundidad era de 2.28 hijos por mujer. Por su parte, las defunciones han incrementado en los últimos años, en el año 2000 se registraron 516, 473 decesos,

mientras que para el 2010 se registraron 640, 522, es decir 24% más que en el 2000. La esperanza de vida de los mexicanos se ha incrementado ligeramente en las últimas décadas. En el año 2000 era de 73.65 años, mientras que para 2010 de 74.05 años. También ha existido en México un proceso de urbanización; para 2010, más del 70% de la población era urbana, de la cual más del 35% se ubicaba en las nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes.

Gráfica 1



Por otra parte, el nivel de educación no es muy alentador. Para el año 2010, el 60.22% de la población contaba con educación básica solamente, el 13.64% con educación media superior, el 11.69% con educación superior y sin educación el 8.07% (INEGI, 2010). Esto quiere decir que más de 66 millones de personas sólo tiene educación básica; un poco más de 15 millones educación media superior y; cerca de 13 millones, educación superior. El número de personas que no tienen educación en nuestro país aún es considerable, pues son cerca de 9 millones. Las condiciones de educación son un factor fundamental que acota las posibilidades de desarrollo de las personas.



En la *Tabla 1* se puede observar en cifras, el nivel de educación que los mexicanos teníamos en 2010. Las mujeres tenían un nivel ligeramente mayor que el de los hombres en los rubros “Educación Básica”, “Media Superior”, y “Superior”; sin embargo, cerca de 1 millón de mujeres más —que de hombres— son las que en nuestro país no tienen acceso a la educación. El grueso de la población en México, 60.22%, sólo cuenta con educación básica; mientras que sólo el 11.69% cuenta con estudios superiores, es decir, sólo uno de cada diez mexicanos tiene acceso a la educación universitaria. Los índices de educación de la población son relevantes para los tomadores de decisiones de una política pública, pues las discusiones, los debates, las deliberaciones y las comunicaciones que se entablen con estos sectores de la población tendrán que estar acorde a los niveles de educación que tengan, de lo contrario se corre el riesgo de que la política fracase.

**Tabla 1**

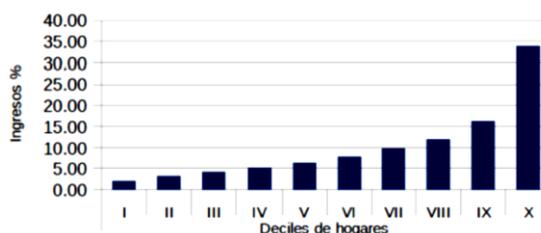
<b>ESCOLARIDAD EN MÉXICO, 2010</b>				
<b>Género / Escolaridad</b>	<b>Educación Básica</b>	<b>Educación Media Superior</b>	<b>Educación Superior</b>	<b>Sin Escolaridad</b>
Total	66.614.276	15.087.716	12.925.136	8.922.070
Hombres	32.614.100	7.243.778	6.445.836	4.000.565
Mujeres	34.000.176	7.843.938	6.479.300	4.921.505
<b>TOTAL %</b>	<b>60,22</b>	<b>13,64</b>	<b>11,69</b>	<b>8,07</b>

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2010.

En cuanto a los ingresos, se puede caracterizar a México como un país con un alto grado de desigualdad. Como se puede observar en la tabla 2, el total de hogares en nuestro país en 2010 ascendía a 29, 548, 401; con un ingreso total de \$1, 007, 282, 425.<sup>20</sup> El primer decil — conformado

Gráfica 3

Ingresos en los hogares: México 2010



Fuente: INEGI, 2010

por 2, 947, 306 hogares— sólo acaparaba el 2% de los ingresos totales —\$20, 175, 297—, mientras que el último decil —conformado por 2, 955, 679 hogares— acaparaba \$363, 661, 582, que representa el 33.76% de los ingresos totales de los hogares. Los tres primeros deciles —los más pobres— sólo acaparaban para el año 2010 el 9.09% de los ingresos totales; mientras que los últimos tres deciles —los más ricos— acaparaban el 61.95% de los ingresos totales de los hogares.

El promedio de miembros por hogar en 2010 era de 4, y el promedio de ingresos por hogar en el primer decil —el más pobre— era de \$7, 000. Por otra parte, en el último decil —el más rico— el promedio de ingresos por hogar ascendía a \$123, 038.25, es decir 1, 797.4% más que el primer decil. Este último porcentaje representa la brecha de desigualdad existente entre los mexicanos, que sin duda es muy alta.

Tabla 2

INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES EN MÉXICO, 2010					
	Hogares	Ingreso	Ingreso por vivienda \$	%	
<b>TOTAL</b>	29.548.401	1.077.282.425	36.458,23	100,00	
Deciles	<b>I</b>	<b>2.947.306</b>	<b>20.175.297</b>	<b>6.845,34</b>	<b>1,87</b>
	II	2.955.677	33.173.593	11.223,69	3,08
	III	2.955.677	44.659.442	15.109,72	4,15
	IV	2.955.677	56.294.114	19.046,10	5,23
	V	2.955.677	68.201.300	23.074,68	6,33
	VI	2.955.677	83.033.690	28.092,95	7,71
	VII	2.955.677	104.356.560	35.307,16	9,69
	VIII	2.955.677	128.510.521	43.479,22	11,93
	IX	2.955.677	175.216.326	59.281,28	16,26
	<b>X</b>	<b>2.955.679</b>	<b>363.661.582</b>	<b>123.038,25</b>	<b>33,76</b>

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2010.

<sup>20</sup> Miles de pesos.

Las condiciones de pobreza también tienen un peso importante debido a que determinan la capacidad de las personas para acceder a servicios de salud particulares. Asimismo, resulta plausible explicarnos porque la pobreza alimentaria prevalece en México; ésta se incrementó en 47.7% de 2006 a 2010, pasando de 2, 949, 548 personas a 4, 358, 168 (CONEVAL, 2014).

En México un alto porcentaje de la población no cuenta con ningún servicio de salud, ni del sector privado ni del público. Esta población representa, según cifras del INEGI en 2010, el 33.67%. Las personas con derechohabiencia al IMSS representan el 31.95%, al ISSSTE —tanto estatal como federal— 6.5%, a PEMEX, la DEFENSA y la MARINA el 0.98%, al Seguro Popular el 23.69% y; a instituciones privadas el 1.8%. Cabe destacar que únicamente se contabiliza el número de afiliados (datos cuantitativos), y no la calidad de los servicios (cualitativos).

**Tabla 3**

<b>PERSONAS CON/SIN DERECHOHABIENCIA, 2010: IMSS, ISSSTE, PEMEX, ISSFAM, SP</b>				
<b>Inst. / Derechohabiencia</b>	<b>Con derechohabiencia</b>	<b>Sin derechohabiencia</b>	<b>No especificado</b>	<b>% Pob. con derechohabiencia</b>
IMSS	35.342.680	74.878.719	388.676	31,95
ISSSTE	6.298.005	103.923.394	388.676	5,69
ISSSTE, Estatal	900.276	109.321.123	388.676	0,81
PEMEX, SEDENA, SEMAR	1.083.196	109.138.203	388.676	0,98
SP	26.205.265	84.016.132	388.676	23,69
INST. PRIV.	1.994.095	108.227.304	388.676	1,8
OTRA	1.540.412	108.680.987	388.676	1,39
<b>TOTAL</b>	<b>73.363.929</b>	<b>37.246.146</b>	388.676	<b>66,33</b>

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2010.

Las instituciones que más personas atienden son el IMSS, el Seguro Popular y el ISSSTE, abarcando en conjunto un porcentaje de 62.14% del total de la población en México. El Seguro Popular —solo— representa el 23.69% de la población total, cifras que incrementaron exponencialmente desde su creación en 2004. Las enfermedades respiratorias representan la novena causa de fallecimientos en México. Para el año 2010 las muertes causadas por estas enfermedades representaron el 8.63% del total registradas; en 2009 el porcentaje era de 10.08%, mientras que para el año 2005 era de 8.78%, es

decir, hubo un incremento en el año 2009 causado por el virus de la influenza AH1N1.

Tabla 4

DEFUNCIONES POR ENFERMEDADES E INFECCIONES RESPIRATORIAS EN MÉXICO, 2005-2010			
Año	Infecciones respiratorias	Total de defunciones	%
2010	51.090	592.018	8,63
2009	49.901	495.240	10,08
2008	45.398	494.471	9,18
2007	43.688	514.420	8,49
2006	42.299	539.530	7,84
2005	43.361	493.957	8,78

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2010.

De esta manera, se pueden comprender más ampliamente las decisiones de política que se tomaron durante la contingencia sanitaria del virus de la influenza AH1N1, en abril de 2009. El objetivo primordial de las autoridades sanitarias era contener y disminuir las muertes y los brotes de influenza a través de la prevención y detección oportuna de la enfermedad. Las condiciones políticas, económicas, administrativas, sociales y culturales en México potencian el contagio de una enfermedad pandémica que puede ocasionar la muerte de miles o millones de personas en México y en el mundo. En México, las enfermedades respiratorias están consideradas dentro de las 10 causas principales de muerte; los niños entre 0 y 5 años son los más afectados, seguido de los adultos mayores.

#### 4.6. Desarrollo de los hechos durante la contingencia

El 21 de abril de 2009 se dio a conocer en la revista *Morbidity and Mortality Weekly Report (MMWR)* dos casos de enfermedad respiratoria febril en dos pacientes: un niño de 10 años y una niña de 9, residentes de los condados de San Diego e Imperial, respectivamente, en el estado de California. El niño acudió a consulta médica el día 13 de abril por presentar fiebre, tos y vomito; se le recetó tratamiento sintomático y se recuperó en una semana. Por su parte, la niña fue vista cuatro días después por presentar tos y catarro, se le prescribió tratamiento sintomático y antibióticos, también se recuperó en el plazo de una semana. En ambos casos se tomaron muestras, las cuales

evidenciaron que se trataba de un virus de influenza desconocido, por lo que se enviaron a los Centros para el Control de Enfermedades en Atlanta. El 17 de abril se determinó que se trataba de un virus de influenza A de origen porcino.

El 23 de abril, se dio a conocer en nuestro país, la noticia de que el mismo virus, descrito en California, había sido encontrado en muestras provenientes de pacientes mexicanos procesadas en laboratorios de Winnipeg en Canadá y los Centros para el Control de Enfermedades de Atlanta. Al respecto, el Secretario de Salud, José Ángel Córdoba Villalobos, con la información proveniente de los laboratorios antes mencionados, declaró que se trataba de un nuevo virus de influenza, y admitió que se requería tomar medidas preventivas para evitar su propagación (El Universal, 2009a). Entre las medidas que mencionó estaban: prevenir el contacto entre personas en las zonas de aglomeraciones y suspender las clases en el Estado de México y en el Distrito Federal, desde preescolar hasta universidades.

El mismo 23 de abril, el Secretario de Salud llamó a la población a que permaneciera en calma, pues el brote epidémico de influenza estaba controlado; asimismo, mencionó que se tenían registradas 20 muertes en el país, 13 de las cuales ocurrieron en el Distrito Federal, cuatro en San Luis Potosí, dos en Baja California y uno en Oaxaca y, se tenían 120 casos de hospitalización confirmados (El Universal, 2009a). Cabe destacar que una tercera parte de las personas fallecidas tenía entre 5 y 45 años, población considerada poco vulnerable a la influenza. También se tomaron algunas medidas iniciales para hacer frente a la contingencia que se tenía en puerta. Se destinaron vacunas contra la influenza (estacional) para los trabajadores del sector salud, se recomendó no ir a lugares concurridos, no saludarse de beso, tener cuidado al estornudar y acudir inmediatamente al médico si se presentaban síntomas.

En los días posteriores se informó acerca de la presencia de varios casos más en diversas entidades del país. En ese momento se creyó que el surgimiento del virus había ocurrido en Oaxaca el 13 de abril, con el deceso de una mujer que se internó en un hospital en la capital del estado. No obstante, un par de

días después se publicó la noticia de que un niño de la comunidad la Gloria, en el municipio de Perote, Veracruz, era el primer caso de influenza, ya que había enfermado en la primera semana de abril.

Cabe destacar que durante el desarrollo de los acontecimientos antes descritos, los medios de comunicación magnificaron y retomaron la noticia en diversos espacios, creando un clima de incertidumbre y de temor generalizado. La noticia rápidamente se dispersó a lo largo y ancho del país, e incluso del mundo. Diversos medios de comunicación en México y el extranjero informaron durante todo el día sobre el desarrollo de los acontecimientos recientes, referentes al brote del nuevo virus.

Las cifras sobre los pacientes infectados y los decesos causados por el virus de la influenza AH1N1 eran confusos. De octubre de 2008 a marzo de 2009, fallecieron sólo 30 personas por influenza (estacional) según datos de la Secretaría de Salud; el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (CENAVECE) no dio a conocer los casos de influenza acumulados hasta el 23 de abril, ni el número de personas que estaban hospitalizadas por este mal en el país. Por su parte, Santiago Echavarría, Director de Prestaciones Médicas del IMSS, mencionó que habían tenido 500 casos de pacientes con complicaciones y con síntomas de influenza, y 17 defunciones por complicaciones de neumonía.

La Secretaría de Salud (federal) informó ese mismo día que hasta el momento se habían registrado 20 decesos a causa de la enfermedad. Sin embargo corrieron versiones del personal del CENAVECE que habían fallecido en este centro 13 personas en tan sólo unos días. No obstante, estas versiones fueron desmentidas por el entonces Director Adjunto de Epidemiología del CENAVECE, Hugo López-Gatell. Aclaró que solo se habían presentado dos fallecimientos vinculados con la influenza y que 13 personas más se encontraban en observación (Rodríguez, 2009). Asimismo, Córdoba Villalobos pidió a la Secretaría de Educación Pública que los niños o jóvenes que presentaran problemas respiratorios fueran regresados a sus casas para evitar la propagación del virus.

En paralelo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) se enfocó en el análisis de la epidemia; el 25 de abril declaró la fase 3 de la pandemia, el 27 de abril la fase 4, y el 29 del mismo mes la fase 5. Esta situación, da una idea de la rápida evolución y contagio de la enfermedad, creando así un ambiente de alta incertidumbre y de poca previsibilidad.

El 24 de abril, Marcelo Ebrad, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sugirió el cierre de bares y antros en toda la ciudad. A su vez, el Consejo General, del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), confirmó que pondría a disposición del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Salud, sus tiempos en radio y televisión, esto a la petición del Secretario de Salud, José Ángel Córdoba Villalobos. El mismo día, el entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, encabezó la reunión del Consejo Nacional de Salud<sup>21</sup> efectuada en las instalaciones de la Secretaría de Salud (El Universal, 2009b).

El 25 de abril, se establecieron cercos sanitarios en centrales de autobuses, terminales aéreas y puertos para evitar la propagación del virus, asimismo en ciudades como Monterrey, Guadalajara, Cancún y Acapulco se instalaron módulos con equipos médicos. El mismo día, el Dr. Richard Besser, Director de los Centros para el Control de Enfermedades, en Estados Unidos, informó que hasta la fecha se habían registrado 8 casos de influenza en aquel país —los infectados tenían entre 9 y 54 años de edad— y todos se habían recuperado, sólo uno requirió de hospitalización (Brooks, 2009). Asimismo, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), anunciaron que colaborarían con el Gobierno Federal para investigar sobre el virus de la influenza (El Universal, 2009c). El mismo día, la Secretaría de Salud reportó 81 muertos que podrían estar relacionados con la influenza. Tan sólo dos días antes, se hablaba de 20 decesos.

---

<sup>21</sup> El Consejo se conformó por los titulares de las siguientes dependencias: Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y, los Secretarios de Salud de las 32 entidades federativas.

El día 26 de abril, el Secretario de Salud informó que hasta el momento habían fallecido 103 personas por el virus de la influenza y que se encontraban hospitalizadas 1, 614 en todo el país. La evolución y alta dispersión del virus, en tan sólo unos días, provocó un clima de incertidumbre aún mayor al que ya existía, pues el incremento de las muertes a causa del virus crecía exponencialmente (El Universal, 2009d).

El mismo día, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzó una advertencia contra el potencial pandémico del nuevo virus de gripe porcina. Margaret Chan, directora general de la OMS, dijo que el tema de la influenza era una urgencia en términos de salud pública, pues la enfermedad se transmite de persona a persona; asimismo, mencionó que la situación era grave, imprevisible y evolucionaba de prisa (La jornada, 2009).

Consecuentemente con los comunicados y las declaraciones realizados por Margaret Chan, la OMS recomendó a todos los países intensificar la vigilancia sobre los casos inhabituales, puesto que el virus en cuestión presentaba características específicas inéditas, con una mutación de genes nunca antes vista. Asimismo, la Directora General de la OMS se comprometió a colaborar estrechamente en las semanas próximas con científicos estadounidenses para determinar cómo se propagaba el virus y su modo de transmisión, también se decidió, a petición del Gobierno Mexicano, mandar una misión de expertos para colaborar con las autoridades del país (La Jornada, 2009).

A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunciaba que se contaba con los recursos disponibles en un Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud que ascendía a más de 6 mil millones de pesos. Con la finalidad de ayudar a las dependencias y entidades federativas que requerían hacer frente a la crisis de salud pública, el Secretario de Hacienda declaró que se autorizarían adelantos del calendario de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (Arteaga, 2009).

Por otra parte, el Gobierno del Distrito Federal incluyó en su portal de internet un vínculo para proporcionar información, responder preguntas y orientar a la

población sobre qué hacer para prevenir y combatir la influenza que afectaba a México. De igual manera, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF),<sup>22</sup> suspendió temporalmente la capacitación electoral de quienes fungirían como integrantes de una Mesa Directiva de Casilla (que recibiría la votación correspondiente al Proceso Electoral 2008-2009)<sup>23</sup> debido al brote de influenza (Arteaga, 2009). Asimismo, el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, anunció que hasta el momento (26 de abril de 2009) ya se habían cerrado el 70 por ciento de los bares en el Distrito Federal y destacó que no se había tenido que multar a nadie por incumplimiento de las medidas tomadas (Reforma, 2009a).

Derivado de las declaraciones hechas por el entonces Jefe de Gobierno (Marcelo Ebrard), José Ángel Ávila —Secretario de Gobierno— convocó a los dieciséis Jefes Delegacionales para afinar la estrategia que tomarían con el fin de cerrar los bares y antros de la capital. El resultado de dicha reunión derivó en un acuerdo que establecía sancionar, incluso con clausura, a los establecimientos que no acataran el ordenamiento (Reforma, 2009a). Las reuniones que tuvieron los jefes delegacionales, así como la derivación de un acuerdo y, además, la vigilancia permanente en la aplicación del mismo, fue un botón de muestra del potencial de reacción de las autoridades para hacer frente a la contingencia sanitaria, así como hacer cumplir los ordenamientos legales y jurídicos, sobreponiendo el interés general al particular. Sin embargo, no se les puede atribuir el éxito de la detención y propagación del virus únicamente a las autoridades —locales o federales—, ya que la complejidad del problema ameritaba la colaboración de las autoridades, de los empresarios y de la ciudadanía en general. Dicha colaboración tuvo como resultado la contención del virus en un primer momento y, posteriormente su detención.

Las acciones y medidas tomadas por diversas dependencias y organizaciones, tanto al interior como al exterior de México, reflejaron un clima de alta

---

<sup>22</sup> Es pertinente recordar que durante el periodo de la contingencia en el Distrito Federal estaba en curso un proceso electoral para renovar autoridades: Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa.

<sup>23</sup> Durante el periodo de la contingencia sanitaria el proceso electoral para renovar a diputados federales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales estaba en curso, por lo que se tuvieron que suspender diversas actividades en el Instituto Electoral del Distrito Federal.

incertidumbre, pero al mismo tiempo un ambiente de permanente y constante cooperación y comunicación entre organizaciones (gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil) de diversas partes del mundo. El alto riesgo de contagio y propagación del nuevo virus —así como el alto grado de incertidumbre y desconcierto social— empujó, en primera instancia, a las autoridades sanitarias —tanto a la federal como a las de cada una de las entidades federativas del país— a entablar un diálogo mucho más estrecho, constante y permanente entre los titulares de las mencionadas dependencias y la población, con el fin de informarla acerca del origen, evolución, propagación, posibles consecuencias y medidas a tomar para evitar la dispersión del virus.

En segunda instancia, representó un acercamiento a la sociedad, de dependencias y organizaciones gubernamentales que no eran del sector salud, pero que sin embargo jugaron un papel importante durante la contingencia sanitaria; tal es el caso, por ejemplo, de la incorporación de un link en la página del Gobierno del Distrito Federal que tenía como fin abrir un espacio de interacción virtual entre gobierno y sociedad, con el objetivo de informar a la población sobre todas las cuestiones relacionadas con la enfermedad; o el caso de la cooperación que anunció la UNAM y IPN con el gobierno para hacer frente a la contingencia.

De igual manera, las relaciones e interacciones entre dependencias gubernamentales y diversas formas de organización social fueron mucho más estrechas y constantes durante el periodo de contingencia, con una característica poco común: la contención de la posible pandemia y el sobreposicionamiento del interés general al particular.

El día 27 de abril de 2009, nos enteramos que una empresa estadounidense dedicada a la biovigilancia (Veratect), advirtió a la OMS, desde el 2 de abril, de una alerta por influenza en una zona de granjas de cerdos en la comunidad de La Gloria, en Perote, Veracruz. Dicha empresa informó que en los últimos días de marzo en esa localidad, de unos 3 mil habitantes, cerca de 60 por ciento de la población presentó un cuadro extraordinario de gripa y neumonía (Vega y Alatorre, 2009). En entrevista para el periódico *Reforma*, James Wilson, jefe

científico de Veratect, mencionó que desde los primeros días de abril se había declarado una alerta sanitaria en La Gloria: “nosotros compartimos esta información con la OMS, pero lo supimos desde el 2 de abril. Lo que hacemos es advertir de un problema potencial. El siguiente paso es que la autoridad lo tiene que confirmar, así que somos un sistema de aviso temprano, no un sistema de verificación” (Vega y Alatorre, 2009).

El mismo día, el entonces Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, Leonardo Valdés Zurita, exhortó a los partidos políticos y a los candidatos a diputados federales a no realizar mítines para arrancar con sus campañas, que legalmente iniciaban el 3 de mayo (Hernández, 2009). En respuesta a ello, Roberto Gil Zuarth, representante del Partido Acción Nacional (PAN) ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, anunció que las estrategias de campaña de su partido estarían sujetas a las condiciones de salubridad del país.

En este punto, cabe hacer un pequeño paréntesis para mencionar que durante la crisis sanitaria de 2009, muchas organizaciones gubernamentales y muchas otras de la sociedad civil, así como empresariales, tanto en el interior como en el exterior del país, jugaron un papel fundamental para detectar y frenar la posible pandemia. Los medios de comunicación, en especial la televisión y la radio, inundaron sus espacios informativos de notas relacionadas con el surgimiento y seguimiento de la evolución del virus de la influenza AH1N1, lo cual provocó un ambiente de incertidumbre generalizado. Frente a la tardía respuesta de nuestras autoridades en la detección del virus y la incapacidad institucional y gubernamental para afrontarla, los políticos exaltaron la madurez del ciudadano frente a la emergencia e intentaron respaldarse en ellos para solucionar la problemática. Este tipo de acciones se pueden entender como un intento, tal vez no intencional, de generar lazos de confianza entre gobierno y sociedad, claramente desde una direccionalidad gobierno-sociedad, es decir, la confianza del gobierno en la sociedad.

Como se ha mencionado enfáticamente en el *Capítulo III* de la presente tesis, la confianza surge de la relación bidireccional de dos o más actores u

organizaciones, y ello no implica necesariamente un orden preestablecido; es decir, para generar lazos de confianza entre gobierno y sociedad, no es requisito indispensable que sea la sociedad quién en primera instancia otorgue confianza a sus gobiernos (con el riesgo de ser traicionada y defraudada) y sea sólo ella quien intente acercarse a sus autoridades, más bien, es una relación mutua de confianza, de acercamiento y de interacción que debería ser permanente y constante. Así, el otorgamiento de confianza del gobierno en su sociedad también es fundamental y necesaria para crear lazos más estrechos de confianza entre ambos.

La confianza que el gobierno otorga a sus ciudadanos (para ciertos asuntos de interés general) se puede observar, lejos de discursos pomposos y sensacionistas, en la materialización del bienestar social, la resolución de asuntos y problemas complejos y, la consolidación del tejido social, pues ello implica un alto grado de interacción entre ambos, que a su vez implica “conocer” de manera más cercana al “otro” y, probablemente también implique un grado mayor de cooperación entre ambos. Sin embargo, este supuesto no ocurre de manera constante ni permanente en nuestro país; más bien lo que observamos son indicios tenues de un otorgamiento de confianza (por parte del gobierno hacia su sociedad) para obtener un respaldo social frente a la resolución de problemas que el gobierno no es capaz de resolver y que sin embargo, su carácter de alto riesgo lo obliga a volcar cierto grado de confianza hacia su sociedad.

Una interacción constante entre dos a más actores u organizaciones, como lo señala Uslaner (2002), implica un grado mayor de intercambio de información entre los mismos, lo cual deja entrever las virtudes y los errores de los interactuantes. Desde esta perspectiva, las decisiones tomadas entre gobierno y sociedad tenderán a ser mucho más legítimas, aunque eso no asegure que sean las mejores. No obstante, la racionalidad gubernamental no refleja un volcamiento de confianza hacia la ciudadanía, por lo menos no de manera permanente o constante; más bien, lo que podemos observar es un otorgamiento de confianza hacia la sociedad pero sólo en casos extremos en donde las autoridades se encuentran paralizadas e incapacitadas para dar

solución a graves problemas nacionales, y en donde los intereses de la sociedad, del gobierno, de las empresas y de las organizaciones de la sociedad civil son afectados.

Al respecto, Jesús Silva-Herzog Márquez (2009) menciona: “Al final del día el gobierno es impotente ante los nuevos riesgos si no es capaz de convocar a la gente. Una palabra olvidada reaparece como dispositivo fundamental para la eficacia política en estos tiempos: confianza. Si el poder público no es capaz de alimentar el crédito de la ciudadanía, si permite que su palabra se deprecie resultará inerte frente a los riesgos que vienen”. Así, nos deja claro que la confianza es un elemento fundamental para hacer frente a las grandes problemáticas y crisis en nuestro país. Es necesario pensar en una relación de bidireccionalidad entre gobierno y sociedad en el otorgamiento de confianza y no solamente la obtención de ésta a través de los resultados generados por las administraciones públicas (unidireccionales).

La alerta sanitaria a nivel internacional no se hizo esperar. El 27 de abril de 2009 se daban a conocer el número de posibles infectados en diversos países. En España las autoridades reportaron 8 casos sospechosos de gripe porcina; en Francia fueron detectados 6 posibles casos; en Gran Bretaña se detectó uno; en Israel uno; en Nueva Zelanda 10; en Colombia 12 y, en Brasil 1. Además, otros países como Argentina, Chile, Venezuela, China, Japón, Tailandia, India, Indonesia, Vietnam, Corea del Sur, Malasia y Singapur monitoreaban a los viajeros provenientes de México y extremaron las precauciones de dichos vuelos (Reforma, 2009b).

Por otra parte, el mismo 27 de abril, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el Gobierno del Distrito Federal (GDF) decidieron conjuntamente cancelar el cuarto cierre parcial de agua que se tenía programado para el fin de semana (el cual serviría para ahorrar agua en las 7 presas que integran el sistema Cutzamala), pues el entonces Director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Ramón Aguirre, consideró que se tenían que extremar las medidas de precaución, y una de ellas era que la población tuviera agua (Cabrera y Sosa, 2009).

El martes 28 de abril, la OMS declaró el aumento del nivel de alerta por la epidemia de la influenza, al pasar de la fase 3 a la fase 4. La rápida evolución del virus llevó a la OMS a declarar la fase 4 de la epidemia. El jueves 23 de abril la Secretaría de Salud (SSa) reportó 20 defunciones a causa del virus en todo el territorio nacional; el viernes 24 (un día después) el número de fallecidos incrementó a 62; el sábado ascendía a 81; el domingo sumaban ya 103 y, para el día lunes, 152 muertos. En un lapso de 5 días hubo un incremento del 760 por ciento de muertes (Vega, 2009a).

El 30 de abril el Secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos anunció que hasta ese día se habían liberado 1, 670 millones de pesos del Fondo de Gastos Catastróficos del Seguro Popular para enfrentar la contingencia sanitaria. Los recursos fueron destinados en la compra de equipo para analizar las muestras de casos sospechosos, antivirales, cubrebocas y gel antibacterial (Vega, 2009b).

He sostenido a lo largo de la presente tesis que uno de los requisitos fundamentales para la creación e incremento de confianza social es la interacción. Sin embargo, es necesaria una muy particular clase de interacción: en donde se sobreponga el interés colectivo al particular o, como diría Hardin (1992) un interés mutuamente encapsulado.

Frente al riesgo y la amenaza que representaba el virus de la influenza, se decidió adaptar un laboratorio con capacidad técnica para analizar las muestras y confirmar el diagnóstico. Más allá de la voluntad política para la adaptación de este laboratorio (que se celebra), es necesario señalar la carente capacidad organizativa y de gestión de las autoridades sanitarias del país frente a una amenaza inminente como lo fue la influenza AH1N1. Cabe destacar que la respuesta de las autoridades en designar un fondo para la creación de laboratorios especializados, en los que se analizaron las muestras de los pacientes infectados, fue acertada; sin embargo, ese hecho dejó al descubierto y a la vista de todos, la pésima organización de un sistema de salud en el país. Las administraciones públicas reaccionaron frente al problema, más no trabajaron en la prevención del mismo con antelación. Es decir, se puede

observar una administración pública con serias deficiencias en su sistema de salud, y no solo en salud, sino en muchas otras ramas.

Cabe desatacar que uno de los aciertos más notables del entonces presidente de México, Felipe Calderón, y de su Secretario de Salud, fue llamar a algunos antecesores del Dr. Córdova Villalobos para escuchar sus opiniones sobre la crisis sanitaria. Se trató de tres médicos destacados, con una gran formación en sus disciplinas: Guillermo Soberón, Jesús Kumate y Juan Ramón de la Fuente (Granados, 2009). Un hecho como éste raras veces se puede observar en un país como México, en donde los intereses particulares o de unos cuantos y la soberbia de la clase política en el poder son la constante.

Sin duda, el tema de la confianza generalizada durante la contingencia sanitaria salió a relucir en varias columnas de los periódicos más importantes del país. Sergio Sarmiento (2009), por ejemplo, escribía —en su columna de opinión en el periódico *Reforma* el 1 de mayo de 2009— que existían dos epidemias en México: una de influenza; la otra de rumores. El ocultamiento sistemático de información por parte del gobierno mexicano a lo largo de la historia de nuestro país y, las recientes dificultades a las que se enfrenta la creación e implementación de un marco regulatorio en materia de transparencia y rendición de cuentas, fomentaron fuertemente en aquel año, la desconfianza hacia nuestras autoridades.

Los rumores de esta segunda epidemia de la que habla Sarmiento (2009), iban desde un ataque terrorista biológico que buscaba matar a Barack Obama en su visita a México, hasta una conspiración de los productores de res o de pollo para afectar a los porcicultores. Lo preocupante de esta “segunda” epidemia, es la enorme desconfianza que una parte de la sociedad mexicana tiene hacia sus gobiernos y hacia diversas formas de organización social y económica. Frente a las miles de pruebas tangibles de la existencia del virus —los miles de artículos escritos en los periódicos a lo largo y ancho del país y del mundo, la preocupación de organizaciones internacionales como la OMS, de instituciones como la UNAM y el IPN, y en general de muchos países alrededor del mundo— es preocupante que una parte de la sociedad piense (hasta la fecha) que el

tema de la influenza AH1N1 fue una escena bien montada del Gobierno Mexicano para salvaguardar intereses particulares.

Este hecho demuestra que la sociedad, o por lo menos una parte de ella, mira a su gobierno con desconfianza y poca credibilidad, situación que dificulta la interacción y la cooperación entre gobierno y sociedad. Asimismo, asombra la credulidad de las personas que aceptan cuentos inverosímiles y rechazan toda información que parezca oficial. Pero este hecho tiene sus raíces mucho más atrás; la historia de “traiciones” y promesas incumplidas por parte de los políticos no es nada nuevo en México, y esta situación, combinada con otros factores como el bajo nivel educativo, los pocos medios de información masiva plurales, el desempleo, el raquíctico crecimiento económico, la corrupción, el narcotráfico, entre otros, son elementos que potencian y profundizan la desconfianza de la sociedad hacia el gobierno y viceversa.

La economía mexicana se vio seriamente afectada durante la contingencia, en especial la zona metropolitana del Valle de México. Las disposiciones oficiales de cerrar los restaurantes y establecimientos que conglomeraban grandes cantidades de gente, dejó pérdidas millonarias para miles de negocios en esta región. Para cerciorarse de que las empresas y comercios no prioritarios cumplieran cabalmente con las disposiciones oficiales de suspender sus servicios, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) realizó el 1 de mayo 600 operativo en todo el territorio nacional. Dicha Secretaría informó que del total de visitas realizadas, la mitad cumplió con la disposición, y de las que sí laboraron, una sexta parte cerró al momento en que los inspectores entregaron la notificación correspondiente. Las multas por desacatar las disposiciones oficiales eran de 315 veces el salario mínimo (multa impuesta por la STPS) y de 4 mil veces el salario mínimo (multa impuesta por la Secretaría de Salud) (Córdova, 2009).

Según cifras de Transparencia Internacional, México es un país con niveles altos de corrupción, en una escala de 1 a 100, tiene una calificación de 35. (International Transparency, 2014). Esto indica que la corrupción prevalece en amplios sectores de la sociedad mexicana, en el gobierno y en otras diversas

formas de organización. Sin embargo, cabe destacar que durante la contingencia, los actos susceptibles de corrupción —como las inspecciones que llevó a cabo la STPS— disminuyeron. De las 600 inspecciones realizadas el 1 de mayo por la dependencia, 350 cumplieron con dichos lineamientos, mientras que al resto se les levantaron actas como “primera advertencia” para cerrar los locales. Este hecho demuestra, por un lado, la preocupación de las autoridades para evitar la propagación del virus, y por otro, el notable sobreposicionamiento del interés general al individual. Hecho inédito, sin duda, y pocas veces visto en nuestro país.

El mismo 1 de mayo, el Secretario de Salud, Córdova Villalobos, aseguró que la epidemia de influenza humana mantenía niveles controlables, al respecto mencionó: “Hemos actuado con la rapidez y la seriedad que amerita la situación. Nuestro plan está en marcha y está dando resultados. Gracias a ello y a la respuesta responsable de la sociedad, México ha podido aplicar de manera oportuna una serie de medidas para minimizar la propagación del virus, que nos ha permitido mantener esa situación en niveles controlables” (Toribio y Hernández, 2009). Las medidas recomendadas a la población por parte de las autoridades sanitarias del país fueron acatadas en su mayoría, desde la suspensión de clases, hasta el uso de gel antibacterial y tapabocas. La participación, el involucramiento y el acato, por parte de la población, de las recomendaciones de las dependencias de salud en el país durante la contingencia, es un hecho que demuestra indubitablemente la cooperación entre gobierno y sociedad para hacer frente a un problema de enormes magnitudes. El mismo secretario de salud reconoce que sin la participación de la población no hubiera sido posible contener el contagio y la propagación del virus.

El involucramiento mutuo, gobierno y sociedad, en la resolución de problemas de índole colectivo es fundamental, no solo para dar solución oportuna y certera a los problemas, sino para generar un vínculo de interacción entre dos entes organizacionalmente complejos, que a su vez, tiene el enorme potencial de crear confianza social, tal como se demostró durante la contingencia sanitaria del año 2009. Las reuniones, las charlas, la interacción permanente, la

creación de caminos de comunicación certeros y confiables, y en general, las acciones que lleven a los diversos actores a interactuar de manera constante, permanente y periódica, son elementos fundamentales en la creación de confianza social. No obstante, también es necesario reconocer que no se trata sólo de crear espacios de interacción, sino que se requiere de elementos adicionales como la sobreposición de los intereses generales a los particulares de cada una de las formas de organización social interactuantes, y el encapsulamiento de los intereses “del otro” en los propios.

Para el 2 de mayo de 2009, diversos medios de comunicación cuestionaron severamente la agresividad y mortalidad del virus. Las problemáticas que dieron origen a este cuestionamiento sobre el virus, a mi juicio, fueron dos: 1) la inexactitud de las cifras de muertos, a causa del virus AH1N1, dadas por las dependencias de salud a lo largo y ancho del país durante la contingencia y, 2) la desconfianza que hay hacia las instituciones gubernamentales.

El 2 de mayo la OMS anunciaba que se había puesto en contacto con la industria farmacéutica para que produjera una vacuna contra la gripe AH1N1, sin embargo, se destacó que ésta no estaría disponible antes de cuatro o seis meses, además se informó que la vacuna para la influenza estacional no era efectiva para la influenza AH1N1 (EFE y APF, 2009). Otra de las medidas anunciadas el 2 de mayo fue que se requería hacer una desinfección en los planteles escolares de todo el país antes de reanudar las clases (no todos los planteles del país fueron cerrados, sin embargo, se ordenó hacer limpieza en todos a lo largo y ancho del país). Asimismo se acordó entre la Secretaría de Salud (SSa) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) crear una guía “*¿Qué puede hacer la escuela para enfrentar la influenza?*” en la cual se planteaban la creación de comités especiales para llevar a cabo labores de limpieza (Del Valle, 2009a).

A partir del 3 de mayo —la alerta sanitaria se inició el viernes 24 de abril del 2009, la cual consistió inicialmente en la suspensión de clases en todos los niveles educativos del Distrito Federal y de algunos municipios del Estados del México (principalmente los colindantes con la capital del país)—, se comenzó a

cuestionar, en los principales medios de comunicación escritos, severamente el riesgo que implicaba el virus de la influenza AH1N1. Ante esta situación, y como lo habían mencionado las autoridades sanitarias, la suspensión de las actividades en el Distrito Federal y en el Estado de México se reanudarían el día 6 de mayo de 2009. El domingo 3 de mayo el Secretario de Salud, Federal, anunciaba que nos encontrábamos en una etapa de estabilización del virus: “Sería precipitado decir que ya pasamos el momento más complicado. Lo que sí creo, y tenemos elementos para señalarlo, es que estamos en una etapa de estabilización” (Vega, 2009c). Hasta la noche del sábado 2 de mayo, las cifras oficiales que presentaba la Secretaría de Salud sobre los casos de infección por el virus de la influenza, eran las siguientes: 473 casos de influenza AH1N1 confirmados en todo el país y 19 decesos, 13 de ellos en el Distrito Federal (Vega, 2009c). A raíz de las cifras dadas por la Secretaría de Salud hasta el 2 de mayo, se comenzó a dudar mucho más de la agresividad y mortalidad del virus.

En respuesta a las incongruencias en los datos presentados por las diversas dependencias de salud y organismos internacionales como la OMS en referente al número de infectados y de fallecidos a causa del virus de la influenza AH1N1, un creciente número de personas comenzaron a desacatar las normas establecidas por las autoridades sanitarias del país. El domingo 3 de mayo de 2009, un número significativo de personas salió a las calles de la Ciudad de México (pese a la recomendación de la SSa de no hacerlo) con el objetivo de obtener algo de recreación: “la gente ya no está tan alarmada, muchos ya no traen tapabocas de pánico, salen a la calle, ya no hay compras de pánico, ya van a empezar a hacer su vida normal” (Reforma, 2009c). Aunado a ello la desconfianza hacia las dependencias, incluidas las sanitarias, de un sector considerablemente grande de la sociedad comenzó a cuestionar aún más las medidas tomadas por las autoridades sobre el brote del nuevo virus que afectaba a México.

La respuesta de las autoridades, frente al creciente desacato de la población de las medidas dictas para la contención y propagación del virus, fue anunciar la reanudación de las actividades en la capital del país, pero estableciendo

condiciones permanentes de seguridad para evitar el contagio del virus en lugares altamente concurrentes. Entre las medidas recomendadas se establecían el uso constante de gel antibacterial, no saludar de beso, estornudar cubriéndose siempre la boca con la parte interna del brazo, así como el establecimiento de centros de monitoreo permanentes —que tenían como finalidad detectar los posibles casos de infección causados por el virus de la influenza AH1N1— en lugares como cines, teatros, transporte público, aeropuertos, entre otros. De igual manera, la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Básica, propuso que los padres de familia y los maestros fueran los encargados de limpiar las escuelas de educación básica del país antes de reanudar las actividades escolares (Del Valle, 2009b).

El creciente descontento social hacia las autoridades sanitarias por la forma en que enfrentaron la amenaza del nuevo virus de la influenza no se hizo esperar, los diversos errores en la información que las autoridades dieron a la población durante el cerco sanitario, así como el cuestionamiento sobre la tardía reacción de la Secretaría de Salud y las diversas instituciones en la materia —en el orden local para hacer frente a la enfermedad— menguaron la credibilidad de las dependencias. Ante este escenario, José Ángel Córdova Villalobos, declaró el 4 de mayo: “No hay nada que se haya escondido y creo que hay suficientes elementos para ratificar que México actuó rápido y a tiempo” (Garduño, 2009). El mismo día por la tarde, Jon K. Andrus, representante de la Organización Panamericana de Salud (OPS), al respecto dijo que todos los Estados, incluido México, actuaron a tiempo con base en sus capacidades, autoridad y compromiso para lidiar con una emergencia global (Garduño, 2009).

Así entonces, cabe preguntarse en este punto, cuáles son las capacidades y el compromiso de las autoridades mexicanas para lidiar con la enfermedad. Según datos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), la emergencia sanitaria por el brote de la influenza AH1N1 dejó al descubierto los rezagos en el sistema de salud que tiene México. Asimismo, informó que aunque ha habido un incremento significativo en materia de salud en el país, el monto todavía es muy reducido. Se destaca que un porcentaje importante de recursos es absorbido por la nómina del sector (Duarte, 2009).

Un gasto amplio y generoso en el sector salud es fundamental para hacer operativo un sistema de salud eficiente y eficaz en el país, sin embargo, no es una reacción mecánica en donde un mayor gasto implique necesariamente mejores servicios de salud para la población. La designación de los recursos es tan sólo el inicio de una larga cadena de eventos necesarios para hacer operativo un sistema de salud, eficiente y eficaz, capaz de dar respuestas oportunas frente a riesgos sanitarios inminentes, como lo fue el virus de la influenza en 2009. La aplicación e implementación de los recursos, así como su eficiente gasto, puntual y oportuno, es el gran reto de las autoridades sanitarias.

El día 5 de mayo de 2009, la Secretaría de Salud en voz de su titular, anunció que la alerta sanitaria en el país continuaría hasta que los casos sospechosos de influenza en los servicios médicos fueran esporádicos, asimismo, confirmó la tendencia decreciente en la demanda de atención a partir del 26 de abril, en que 107 personas solicitaron asistencia médica, mientras el 29 de abril, apenas llegaron 25 personas a clínicas y hospitales (Cruz, 2009). El mismo día, el entonces presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, se reunió en *Los Pinos* con todos los gobernadores, incluyendo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, para anunciar el regreso a la normalidad una vez que se había estabilizado el contagio por la influenza, y agradeció que se hubieran coordinado sin consideraciones de carácter político (Herrera, 2009).

En la misma reunión en *Los Pinos*, el Secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, anunció el regreso escalonado a clases: el 7 de mayo los estudiantes de bachillerato y educación superior; el 11 los de primaria y secundaria, así como la reanudación de las actividades económicas para el día 6 de mayo. Así, comenzaba a estabilizarse el país después de 12 días de contingencia, de incertidumbre, de pánico y de desconcierto social (Herrera, 2009).

#### **4.7. Los estragos de la influenza**

La gravedad del surgimiento de un virus como el de la influenza AH1N1, así como las reacciones de diversas organizaciones, tanto del gobierno como de la sociedad y empresariales, dejan cuenta de los riesgos potenciales a los que estuvo expuesta la sociedad mexicana en el año 2009. No obstante, lo que se observa son las deficiencias de los dirigentes y de las dependencias sanitarias del país, así como su incapacidad para hacer frente de manera efectiva y pronta a una amenaza inminente. Frente a dicha incapacidad gubernamental, el apoyo de la sociedad y sus diversas formas de organización fue medular para contener el virus, las recomendaciones y medidas tomadas responden a la lógica estructural, económica, social, cultural y política de la sociedad mexicana.

La crisis de salud pública de aquel año —causada por el virus de la influenza AH1N1— puso en alerta a diversas dependencias del gobierno federal (también a los gobiernos estatales y municipales), siendo una de las más destacadas la Secretaría de Salud. Hacer frente al riesgo inminente de una epidemia y posible pandemia de influenza movilizó a la dependencia y la “obligó” a hacer frente —día a día durante la crisis— a las condiciones cambiantes del medio ambiente para frenar el riesgo. Las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis develan la eficiencia (o deficiencia) de la SSa, la estructura y la efectividad del funcionamiento de la misma en un momento de crisis y poca estabilidad social, política y económica, es decir, de alta complejidad.

Los estragos que dejó la crisis sanitaria del año 2009 se pueden observar en los datos cualitativos que la Secretaría de Salud puso a nuestra disposición, durante y posteriormente a la contingencia; no obstante, la percepción de confianza de la sociedad sobre las instituciones de salud en el país tuvo un ligero repunte. Se le puede atribuir al alto grado de interacción y contención del virus ante una posible pandemia.

## CONCLUSIONES

El estudio de un determinado fenómeno social es por antonomasia complejo y tiene diferentes ángulos de análisis —desde diversas ciencias— que lo vislumbra con más nitidez, pero a su vez con un grado de complejidad mayor. Analizar el fenómeno de la confianza social en México, bajo los conceptos y la lupa de la administración pública como ciencia, ha sido el objetivo medular en la elaboración de la presente tesis. Los motivos que han alentado esta investigación descansan en la idea de la construcción de una administración pública más cercana a la sociedad, más eficiente y eficaz en sus procesos internos, y con mayores niveles de impacto de bienestar en la población; es decir, una Administración Pública Federal vinculada estrechamente con la sociedad y con los problemas que en ella se desarrollan y suscitan: una Administración Pública generadora de confianza.

Los retos a afrontar para instaurar confianza dentro de las organizaciones gubernamentales no son menores, pues la instauración de ésta depende de una serie de procesos de interacción y negociación permanentes, entre una base amplia de actores involucrados en un problema social específico. La normativa legal se convierte entonces en el fundamento que regula los procesos de interacción, negociación y vinculación (o no) de una sociedad y de sus diversas formas de organización, dotándola así de las herramientas necesarias para generar soluciones factibles a problemas sociales.

La amplitud en la participación e involucramiento de los actores correlacionados en un problema social es fundamental, toda vez que el intercambio de información veraz y permanente, incrementa el margen de análisis y redefinición constante del problema en cuestión, y genera soluciones con mayores niveles de consenso y aceptación. Este involucramiento de los actores también depende de las condiciones medioambientales, políticas, sociales y culturales específicas del momento. La conjunción de ambos elementos tiene el potencial de generar confianza en las relaciones interorganizacionales entre gobierno y sociedad, poniendo en marcha

mecanismos de cooperación y acción, para la resolución de problemas colectivos.

Estas ideas cuestionan a fondo la manera en que se lleva a cabo el ejercicio de gobierno y la forma en que éste analiza y da cauce institucional a las problemáticas sociales. Hoy en día no es posible pensar en un gobierno monolítico que sea responsable de todas las soluciones a los problemas y demandas colectivas, más bien debemos pensar en la construcción de un gobierno cada vez más estrecho y vinculado con las diversas formas de organización social, en donde la confianza y la cooperación sea parte medular de la estructura organizacional de la administración pública.

La confianza que la sociedad mexicana deposita en sus instituciones y en sus gobiernos es baja, y la tendencia continúa. Una lectura precisa de la importancia del incremento (o no) de la confianza en las instituciones (desde el mismo gobierno y desde la sociedad), es medular para establecer un punto de partida en las relaciones de interacción y cooperación entre ambas esferas.

La reciprocidad y multilateralidad —conjugados con intereses interligados entre actores— son el escenario propicio para la emersión de confianza en las relaciones establecidas. La conjunción de los elementos vislumbrados en el surgimiento de confianza en el fenómeno social en estudio son las siguientes:

- 1) Surge solamente en escenarios donde existen relaciones de interacción permanentes y además, existen valores ampliamente aceptados.
- 2) La complejidad y el riesgo incrementan la necesidad de confianza, tanto en las relaciones interpersonales como en las impersonales.
- 3) La vinculación estrecha entre actores, incrementa la factibilidad en la eficacia y eficiencia para la resolución de problemas colectivos.
- 4) La flexibilidad e interpretación del marco normativo puede ser utilizado sobreponiendo el interés general y no únicamente los intereses personales, esto depende de las circunstancias específicas del momento y de los intereses en juego.

- 5) Las reformas y regulación permanentes y exhaustivas del marco jurídico-legal —con el fin de controlar y prever la conducta humana en las diversas formas de organización de una sociedad, mantener la paz social y el pleno desarrollo de los derechos individuales— es menormente necesaria en aquellas organizaciones en donde la confianza ha permeado.
- 6) Existe una comunicación eficiente, permanente y veraz entre gobierno y sociedad.
- 7) El discurso político tiene mayor grado de corresponsabilidad con la realidad.
- 8) Los mecanismos de acción gubernamental se priorizan y mejoran su eficiencia.
- 9) Las líneas jerárquicas en el aparato gubernamental se flexibilizan por un momento, se privilegia el dialogo y se minimizan las diferencias de intereses.
- 10) El gobierno y la administración pública constantemente buscan el apoyo y participación de la sociedad para dar solución a la problemática en cuestión, es decir, depositan confianza en la sociedad para que ésta se comporte de una determinada manera.

La generación de confianza, en y desde la Administración Pública Federal, y en general en las organizaciones e instituciones que conforman el conjunto gubernamental, es un reto mayúsculo ya que se requiere de un profundo involucramiento entre actores, en un entorno en donde los intereses personales chocan o se contraponen —en la mayoría de los casos— con el interés general. La sobreposición del interés general al particular es un fenómeno poco visto en nuestro país,<sup>24</sup> por lo menos en las magnitudes en que se manifestó durante la contingencia sanitaria de abril-mayo de 2009.

Las acciones que llevaron a cabo diversas organizaciones dentro y fuera de la administración pública responden a un interés marcadamente de colectividad,

---

<sup>24</sup> Aunque en el discurso político siempre se sobrepone el interés general al particular, la realidad nos demuestra otra cosa; un país hundido en la informalidad, en el analfabetismo y deserción escolar, en la corrupción e impunidad, con malos servicios públicos y una raquítica vinculación entre gobierno y sociedad.

en donde los intereses particulares quedan sobrepasados y minimizados por un interés mucho más abarcador.

El funcionamiento de las autoridades sanitarias, su coordinación, su cooperación, su dirección, y en general, la influencia que tuvieron sobre otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, devela un trabajo conjunto, certero y eficiente (suficiente) que tenía como principal finalidad contener la dispersión del virus de influenza AH1N1. La complejidad y la diversidad de la sociedad mexicana, su idiosincrasia, sus costumbres, y su desarrollo político, económico y cultural denotan una complejidad inminente en la dirección y coordinación de instituciones y organizaciones a lo largo y ancho del país, en donde los intereses de organizaciones empresariales, gubernamentales y sociales se empatan para dar solución a un problema social de magnitudes inabarcables desde una visión unilateral y personalista.

La conjunción permanente de diversas formas de pensamiento durante la contingencia vislumbró también el fenómeno social de forma mucho más nítida y, por tanto, se planteó una solución conjunta (entre gobierno y las diversas formas de organización social), que terminó por detener el avance inminente de la pandemia. Esta detención del avance del virus, se puede atribuir al grado de cooperación entre el gobierno, las empresas y la sociedad; ejemplo de ello es la suspensión de clases, el cierre de restaurantes, bares, comercios, y en general la suspensión y el cierre de eventos públicos en donde hubiera una aglomeración de personas. También se suspendieron eventos públicos de campañas electorales que se suscitaban de manera paralela a la contingencia.

Así, se observa que el análisis multiorganizacional de un fenómeno o problema social es determinante para la construcción y puesta en marcha de una solución factible, eficaz y eficiente. Los canales de apertura y participación entre gobierno y sociedad deben ser cada vez más estrechos y vinculatorios. Si bien es cierto que la conjunción de diversas formas de pensamiento enriquece la visión de un problema social, también es cierto que los canales de vinculación son escasos, por no decir raquíuticos o nulos, entre gobierno y sociedad.

Las normas legales son la base de la forma de organización gubernamental y administrativa, así como de vinculación de éstos con la sociedad. No obstante, se puede observar en la presente tesis que la reglamentación y el entramado jurídico excesivos no son necesariamente sinónimos de un gobierno más eficiente o eficaz, más bien, lo que se observa en el presente caso de estudio es el uso e interpretación de la ley en favor de un interés general. La confianza en este sentido, se encuentra inmersa en las relaciones y acciones que se toman entre organizaciones para beneficiar el interés colectivo.

Las interacciones humanas fluidas, y por tanto de menor vigilancia entre pares, redundan en la producción de mayor riqueza (Tilly, 2010) y en la mejor resolución de problemas sociales. En aquellas situaciones en donde las interacciones humanas no son fluidas existe un alto grado de desconfianza, la disposición de los individuos a emprender proyectos colectivos es baja y, en consecuencia, el bienestar social tiende a decrecer (Hardin, 2009).

Cabe destacar y hacer referencia marcada al papel e influencia que tuvieron organismos y gobiernos internacionales, pues sin ellos es prácticamente imposible entender el fenómeno social vivido en 2009. La presión e involucramiento de los gobiernos de otros países, de los medios de comunicación internacionales, de organismos como la OMS, de Centros de Control de Enfermedades (en Estados Unidos), los laboratorios canadienses de análisis viral, entre muchos otros tipos de organizaciones son determinantes en las acciones que el gobierno mexicano —principalmente a través de la Secretaría de Salud— tomó durante la contingencia.

Se ha establecido como punto de partida que la confianza surge en “entre” los individuos, y por tanto es inherente a ellos, así ésta se entiende como una relación social con su propio sistema especial de reglas...“se da dentro de un marco de interacción que está influenciado tanto como por la personalidad como por el sistema social y no puede estar asociado exclusivamente con uno y otro” (Luhmann, 2005: 9). En este sentido, el estudio del tema se dividió en dos concepciones teóricas complementarias: confianza interpersonal y confianza social. La primera ligada a la personalidad y al enfoque individualista;

la segunda, influenciada por el sistema social, es decir, por las estructuras ya establecidas en la forma de organización social y, ligada al enfoque colectivista. Ambas visiones, individualista y colectivista, son complementarias en el estudio de la confianza. Esta complementariedad permite estudiar el concepto con un mayor grado de análisis y especificidad, abriendo así las posibilidades para comprender un determinado fenómeno o problema social.

Durante la crisis sanitaria de influenza AH1N1 en México, suscitada en 2009, parecía vislumbrarse una sociedad civil más activa, más involucrada e informada de los problemas y asuntos públicos que acontecían en el momento, sin embargo, esta idea se esfumó en tan solo unas semanas. Por un momento fuimos testigo de la capacidad y del potencial que tienen el gobierno y la sociedad en su conjunto para dar solución a una problemática específica y compleja, negociando e interactuando permanentemente.

Aunque en México la sobreposición del interés personal al general y la utilización e interpretación de las normas legales para beneficio personal son la regla general, existen momentos en los que se puede vislumbrar lo contrario, es decir, que el interés general se prioriza y los intereses individuales se vuelven secundarios. Por tanto, es factible pensar en la construcción de organizaciones cada vez más involucradas y vinculadas entre sí, con altos grados de confianza y aceptación, eficientes en su actuar y coherentes y corresponsables entre sí.

El reacomodo de los intereses y los cotos de poder es una lucha racional en donde los individuos beneficiados defienden el *estatus quo* y otros actores involucrados pelean por sobreponer sus intereses y controlar el poder. Esta lucha constante impide dar soluciones factibles y certeras a problemas sociales, pues ésta se banaliza y caracteriza únicamente por el control y goce de los privilegios derivados del poder. Las dificultades para afrontar un reacomodo de los intereses en masa de diversas organizaciones y, alinearlos para dar un cause certero y confiable a problemáticas sociales, están caracterizadas por la flexibilidad y laxidad en la aplicación de las normas legales y por el grado de impunidad prevaleciente en nuestro sistema jurídico.

El elemento detonador del surgimiento de confianza durante la crisis sanitaria de influenza parece ser el miedo, la incertidumbre y el riesgo que representó el virus para la salud humana, no sólo de los mexicanos, sino de las sociedades de todo el mundo. Las alertas sanitarias fueron activadas y el proceso de contención del virus puesto en marcha, siguiendo una estrategia conjunta y coordinada. La magnitud del problema rebasó por mucho las capacidades financieras, técnicas, de personal y de infraestructura del gobierno mexicano y de sus sistema de salud; abriendo así la posibilidad inminente del involucramiento y participación de más actores en la solución del problema. El no involucramiento de una base amplia de organizaciones, redundaba en la lógica del fracaso en la contención del virus, pues las posibilidades para afrontarlo se reducen y, la acción humana se disuelve y minimiza.

Cabe destacar que abrir canales de comunicación e involucramiento más estrechos entre gobierno y sociedad no es tarea menor. Las múltiples racionalidades y la manera en que cada individuo observa, procesa y manipula la realidad que le rodea, suelen ser antagónicas y contrapuestas en muchos casos, por eso es necesario contar con un marco jurídico concatenado con la realidad y la idiosincrasia de los mexicanos, una normatividad que privilegie el surgimiento de relaciones de confianza y castigue aquellas que la defrauden.

De esta manera, las conclusiones que arroja el presente estudio se comprenden en dos dimensiones:

- 1) *La confianza que se genera entre grandes grupos*, o colectivos sociales —en este caso, sociedad-gobierno— y que es el resultado de una larga trayectoria en la generación de lazos de confianza y de intereses encapsulados, tanto del gobierno como de la sociedad. El surgimiento de confianza entre la Administración Pública Federal y la sociedad en su conjunto, se puede entender como el fortalecimiento de los lazos de cooperación y participación entre ambos.
- 2) *La confianza interorganizacional* es generada en las relaciones entre individuos al interior de una organización específica, derivada de la

interacción entre individuos y la inserción, formación y adaptación a una cultura organizacional, así como en la comunicación —cada vez más rápida y al instante— y el intercambio de información.

Los resultados que arroja el estudio son claros. El grado de interacción entre gobierno sociedad es medular en la creación de confianza social, y ésta no depende solamente de la reacción, eficiencia o eficacia de las instituciones u organizaciones gubernamentales o en el marco de sus atribuciones expresamente escritas en la normatividad aplicable. La confianza surge “entre” los individuos, por lo que la interacción y el intercambio de información entre éstos toman un papel relevante.

La eficiencia y eficacia de la administración pública en el logro de resultados tangibles y medibles que coadyuven al incremento paulatino, constante y permanente del bienestar de la población es importante en la creación de confianza, no obstante, los resultados por sí solos no son el mecanismo principal en la generación de ésta. Los resultados derivados del actuar gubernamental (eficiencia, eficacia y calidad) son importantes en la medida que generan certidumbre y estabilidad social, sin embargo la creación de confianza y confianza social son fenómenos mucho más complejos, en donde se involucran una serie de elementos de alta complejidad que hoy en día no alcanzamos a comprender del todo, pero que involucran elementos individuales y colectivos (confianza interpersonal y social) como la interacción, el intercambio de información, la multiplicidad de racionalidades, la cooperación, la normatividad regulatoria del comportamiento social, la idiosincrasia, la cultura, y el contexto específico determinado en tiempo y espacio. Por estas razones, el estudio de la confianza no se puede vincular únicamente a los resultados que las administraciones públicas generan, el fenómeno social es mucho más complejo.

No obstante, la interacción *per sé* entre individuos no es capaz de crear relaciones de confianza; es necesario un contexto específico en tiempo y espacio, fértiles para su creación. Los valores, las creencias, el entorno social, económico, político, jurídico y cultural son contextos determinantes en el

establecimiento de interacciones entre individuos y posteriormente en la creación de relaciones de confianza. Los momentos en que se pueden observar, impulsar y crear confianza social son muy escasos, pues para ello se requieren una serie de elementos específicos enmarcados en un contexto particular, asimismo se requiere de un alto grado de coordinación, cooperación, interacción y dirección en un entorno de alta complejidad e incertidumbre.

La interacción, en sus diversas formas, es medular en la creación de confianza ya que, como lo sostiene Arendt (2009), ésta surge entre los individuos, no es parte de la naturaleza humana *per sé*, sino el resultado de la interacción entre éstos. Así entonces, el incremento o decremento de la confianza social estará relacionado fuertemente con el grado de interacción que exista entre gobierno y sociedad y de los resultados que genere esta interacción.

Los fenómenos sociales de alta complejidad ponen en evidencia las capacidades de acción de la Administración Pública, y del aparato gubernamental en su conjunto, también generan un alto grado de incertidumbre y la puesta en marcha de nuevos mecanismos para la resolución de problemas. El intercambio de información, el incremento en las interacciones humanas, y el sobreposicionamiento del interés general al particular, son elementos constitutivos que crean las condiciones necesarias para la generación de relaciones de confianza, interpersonal y social.

La teoría de la elección racional argumenta que el individuo siempre llevará a cabo aquellas acciones que maximicen sus beneficios y reduzcan sus pérdidas dentro del universo de sus posibilidades. En este sentido, el alto grado de incertidumbre y riesgo latente frente a un fenómeno social como el de la influenza AH1N1 de 2009, tiene el potencial de llevar a los individuos a sobreponer el interés general al personal (no excluyentes necesariamente el uno del otro), pues de lo contrario perecerían junto con el conjunto social del cual forman parte. Así, el intercambio de información, las reuniones y pláticas permanentes, la convivencia con la “otredad” y la interacción constante entre individuos son indispensables para la comprensión más certera de un fenómeno o problemática social. La tarea de ordenar, hacer eficiente y eficaz a

una organización deber ser permanente, y siempre tomando como punto de referencia la realidad social, política, económica y cultural que se suscita en el momento; es decir, es imprescindible incorporar en la dinámica organizacional los más amplios puntos de vista y formas de racionalidad y pensamiento, pues éstos, determinarán e influirán en los resultados generales que obtenga la organización.

Finalmente, es ineludible que la realidad se encuentra en constante cambio y en permanente redefinición, lo que genera escenarios complejos, de alta incertidumbre, en dónde la puesta en marcha de elementos como la confianza se vuelven imprescindibles para la obtención de los objetivos previamente planteados en toda organización. Los retos que afrontamos hoy en día tienen un alto grado de complejidad, lo que hace necesaria la participación creciente de los actores involucrados en una problemática, excluir a dichos actores tiene como resultado el rompimiento de lazos de interacción, y en consecuencia la instauración incremental de la complejidad. Por tanto, la puesta en marcha de lazos estrechos de comunicación, interacción, negociación y cooperación son fundamentales para crear una administración pública moderna, eficiente, eficaz y que responda cabalmente a las exigencias de la sociedad mexicana.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Almond, G. y Verba S. (1963). *The civic culture, political attitudes and democracy in five nations* Euramérica, Madrid.
- Arellano, D. (2007). Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 339-360). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D. & Cabrero, E. (2007). El gobierno como conjunto de organizaciones duales. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 11-18). México : Miguel Ángel Porrúa.
- Arendt, H. (1995). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arnaiz, A. (1979). *Estructura del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arteaga, J. M. (26 de abril de 2009). Gobierno tiene 6mmdp para combatir los brotes. *El Universal*.
- Bauman, Z. (2011). *La sociedad sitiada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2013). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. México: Ensayo Tus Quets.
- Bergman, M., & Rosenkrantz, C. (2009). *Confianza y derecho en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Berman, P. (enero de 1978). The study of macro and microimplementation of social policy. *The Rand Paper Series*. Obtenido de <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P6071.pdf>
- Blanco, I., & Gomá, R. (2003). La crisis del modelo del gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la Governance participativa y de proximidad . *Gestión y Política Pública*, 5-42.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brooks, D. (25 de abril de 2009). Difícil, contener la influenza porcina que ataca a México y EU, acepta Washington. *La Jornada*.
- Brugué, Q., Gomá, R., & Subirats, J. (2005). Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de redes. *Revista CLAD*. Obtenido de

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0051800>

- Cabrera, R., & Sosa, I. (27 de abril de 2009). Cancela DF corte de agua. *Reforma*, pág. 28.
- Cabrero, E. (1995). *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- Cabrero, E., Arellano, D., & Amaya, M. (2007). Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 137-168). México: Miguén Ángel Porrúa.
- Cabrero, E., Arellano, D., & Amaya, M. d. (2007). Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. del Castillo, *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 137-168). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Canto, R. (2001). *Del henequén a las maquiladoras. La política industria en Yucatán, 1984-2001*. México: INAP.
- Castoriadis, C. (2005). *Ciudadanos sin brújula*. México: Ediciones Coyoacán.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. México: Tus Quets.
- Chetty, S. (Octubre de 1996). The case study method for research in small- and médium - sized firms. *International small business journal*.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University.
- CONAPO. (mayo de 2014). *Consejo Nacional de Población*. Obtenido de <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>
- CONEVAL. (2014). *CONEVAL*. Obtenido de [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas\\_BD\\_10\\_12\\_14.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_10_12_14.aspx)
- Consulta Mitofsky*. (13 de Noviembre de 2014). Obtenido de <http://consulta.mx/>
- Córdova, M., Rodríguez, C., & Díaz, U. (2 de mayo de 2009). Abren comercios, los cierra Gobierno. *Reforma*, pág. 15.
- Coronilla, R. (2007). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En D. Arellano, & E. Cabrero, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 79-139). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Crozier, M. (1987). *Estado modesto, Estado moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cruz, Á. (5 de mayo de 2009). Confirmada, tendencia decreciente de atención por la influenza: Ssa. *La Jornada*, pág. 3.

- Culebro, J. (2007). Cambio estructural. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 171-220). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, R. (2000). *Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Del Castillo, A. (2007). Cambio y procesos decisorios: planeación y ambigüedad. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 221- 275). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Del Valle, S. (2 de mayo de 2009a). Alistan desinfección de escuelas del país. *Reforma*, pág. 2.
- Del Valle, S. (4 de mayo de 2009b). Proponen en aulas brigadas de limpieza. *Reforma*, pág. 2.
- Deutch, M. (1958). Trust and suspicion. *The Journal of Conflict Resolution*, 2(4), 265-279.
- Duarte, E. (4 de mayo de 2009). La epidemia evidenció los rezagos en salud que tiene el país. *La jornada*, pág. 29.
- Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Echegollen, A. (2013). *Cultura e imaginarios políticos en América Latina*. México: UNAM.
- EFE, & APF. (2 de mayo de 2009). OMS espera nueva vacuna contra influenza humana. *Excelsior*, pág. 81.
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 532-550.
- Elster, J. (2003). *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social: más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Barcelona : Gedisa.
- Erikson, E. (1950). *Childhood and Society*. New York: Norton.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust : the social virtues and the creation of prosperity*. New York.
- Gambetta, D. (2008). *Trust. Making and breaking cooperative relations*. Oxford: T. J. Press.
- Garduño, S. (4 de mayo de 2009). Defiende Córdoba reacción frente a virus. *Reforma*, pág. 4.
- Giddens, A. (2011). *The constitution of the society*. Buenos Aires: Amorrortu.

- González Alonso, B. (1987). La transició del feudalisme al capitalisme : noves reflexions per a un debat necessari. *Revistes Catalanes amb Accés Obert*, 81-90.
- Granados, M. Á. (1 de abril de 2009). La Gloria o el infierno. *Reforma*, pág. 11.
- Guerrero, O. (1982). *Teoría administrativa de la ciencia política*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Guerrero, O. (1985). *Introducción a la administración pública*. México: Harla.
- Guerrero, O. (1995). Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural. *Revista CLAD*.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Hardin, R. (1992). The street-level epistemology of trust. Opladen.
- Hardin, R. (1993). The street-level epistemology of trust. *Politics and Society*, 505-529.
- Hardin, R. (2009). El capital social y la confianza. En M. Bergman, & C. Rosenkrantz, *Confianza y derecho en América Latina* (págs. 35-55). México: Fondo de Cultura Económica.
- Herbert, S. (1979). *El comportamiento administrativo: estudio del proceso de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- Hernández, E. (27 de abril de 2009). Piden a candidatos no realizar mitines . *Reforma*, pág. 11.
- Herrera, C. (5 de mayo de 2009). Calderón da gracias a gobernadores por coordinarse sin consideraciones políticas. *La Jornada*, pág. 9.
- Herreros, F. (2004). ¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social. *Revista Mexicana de Sociología*, 605-626.
- Ibarra, J. (2004). Confianza y Estado de derecho. Principales incentivos para una participación ciudadana institucional. *V Certamen de Ensayo Político "Nuevos espacios de participación: la ciudadanización en las instituciones*. Nuevo León : Comision Estatal de Nuevo León.
- INEGI. (2010). *Consulta Interactiva de Datos*. Obtenido de Censo de Población y Vivienda 2010: [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/)
- INEGI. (2013). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cubos/>
- INEGI. (2014). *Consulta Interactiva de Datos*. Obtenido de Censo de Población y Vivienda 2010: [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/)

- Inglehart, R. (1999). Trust, well being and democracy. En M. Warren, *Democracy and* (págs. 88-120). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ingram, H. (1999). La implementación: una reseña y un marco que se sugiere. . En N. Lynn, & W. Aaron, *Administración Pública: es estado actual de la disciplina* (págs. 591-613). México : Fondo de Cultura Económica.
- International, T. (29 de abril de 2011). *Transparency International*. Obtenido de Corruption Perceptions Index: <http://www.transparency.org/country#MEX>
- International, T. (2014). *Corruption by country/territory*. Obtenido de <http://www.transparency.org/country#MEX>
- Ishikawa, K. (2007). *¿Que es el control total de calidad? : la modalidad japonesa*. Bogotá.
- Jornada, L. (26 de abril de 2009). La situación por el nuevo virus es grave, imprevisible y avanza de prisa: OMS. *La Jornada*.
- Khodyakov, D. (2007). Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *The British Sociological Association*, 41(1), 115-132.
- Klijin, E.-H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks; its impacts on outcomes. *Administration and Society*, 42(2), 193-221.
- León, J. C. (2004). *La construcción de espacios públicos en la democracia*. Toluca: IEEM-UAEM.
- León, J. C., Garduño, F., & Gutiérrez, M. (2006). Modelo prospectivo de política pública. En J. C. León, & S. (. Mora, *Ciudadanía, democracia y políticas públicas* (págs. 329-353). México: UNAM.
- León, J. C., Gutiérrez, M., & Mora, S. (. (2010). *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate* . México: UNAM.
- Lewis, D., & Weigert, A. (1985). Social Atomism, Holism and Trust. *The Sociological Quartely*, 455-471.
- Lewis, D., & Weigert, A. (Junio de 1985). Trust a social reality. *Social forces*, 63, 967-985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2014). Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, Distrito Federal.
- Lipsky. (1969). Toward a theory of street-level bureaucracy. *Annual Meeting of the American Political Science* , 48-69.
- López de la Roche, F. (2000). Aproximaciones al concepto de cultura política. *Convergencia*.

- López-Cervantes, M., García, J., Pacheco, R., & Escamilla, R. y. (2010). La influenza AH1N1 2009. Una crónica de la primera pandemia del siglo XXI. México, México: UNAM.
- Luhmann, N. (2005). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.
- Luján, N. (1999). *La construcción de confianza*. México: IFE.
- Lynn, L. (1996). Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública. *Gestión y Política Pública*, 303-318.
- Mahou, X. (2008). *Implementación y gobernanza: las políticas de marisqueo en Galicia*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentacion y persuasion en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, J., & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez, C. D. (2012). La confianza: aproximaciones teóricas y propuesta sistémica para su abordaje en las ciencias sociales. *Revista de Ciencias Sociales*, 168-199.
- McGregor. (1993). The public service problem. *The Annals of the America Academy of Political and Social Science*, 61-76.
- McGregor, E. (1989). Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas. *Política y Sociedad*, 7-14.
- Medina Romero, G. (2012). *El avatar organizacional*. México: Porrúa.
- Mexicana, T. (10 de Mayo de 2011). *Transparencia Mexicana*. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: <http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>
- Mexicana, T. (8 de mayo de 2013). *Transparencia Mexicana*. Obtenido de Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: [http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/2\\_INCBG\\_2010\\_Ranking\\_por\\_Entidad\\_Federativa.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/2_INCBG_2010_Ranking_por_Entidad_Federativa.pdf)
- Misztal, B. (1996). *Trust in modern societies*. Cambridge: Polity Press.
- Misztal, B. (2001). Trust cooperation: the democratic public sphere. *Jornal of Sociology*, 427-450.
- Molina, E. (2014). La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral? *El cotidiano*.
- Montero, J. R. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 11-54.

- Motofsky, C. (Octubre de 2012). *Consulta Mitofsky*. Obtenido de <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/los-numeros-no-mienten/item/427-2012-numeros-no-mienten>
- Mouzelis, N. (1973). *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. Barcelona: Península.
- Moyado, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 205-223.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*. México: FCE.
- Nassehi. (2011). La teoría de la diferenciación funcional en el horizonte de sus críticas. *Revista MAD*, 1-29.
- Newton, K. (2001). *Social Trust and Political Disaffection: Social Capital and Democracy*. Southampton.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (6 de Octubre de 2014). *Trust in Government*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>
- Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens? En M. Warren, *Democracy and Trust* (págs. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- Ossorio, M. (2012). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Guatemala: Datascan.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: practical and research-based agendas in Public Administration. *American Society for Public Administration*, 57(1), 45-52.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de las políticas públicas: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y política pública*, 257-276.
- Powell, W., & Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Whashington se frustran en Oaklan*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en la descentralización administrativa*. Caracas: Galac. Caracas: Galac.
- RAE. (2013). *Real Academia Española*. Obtenido de <http://www.rae.es/>
- Ramírez, J. d. (2007). Teoría de la organización: metáfora y escuela. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando el gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (págs. 21-76). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Reforma. (26 de abril de 2009a). Apaga influenza la fiesta. *Reforma*, pág. 41.
- Reforma. (27 de abril de 2009b). Genera influenza alerta mundial . *Reforma*, pág. 16.
- Reforma. (3 de mayo de 2009c). Se resisten al encierro. *Reforma*, pág. 31.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 135-156.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckinham: Open University Press.
- Rodríguez, R. (23 de abril de 2009). Pega al país brote atípico de influenza. *El Universal*.
- Rotter, J. (1971). Generalized expectancies for interpersonal trust. *American Psychologist*, 443-452.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. Lexington: Lexington book.
- Sánchez, J. J. (2001). *Gestión Pública y Governace*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sarmiento, S. (1 de mayo de 2009). Conspiraciones. *Reforma*, pág. 12.
- SEGOB. (14 de mayo de 2012). *Encuesta Nacional de Cultura Política*. Obtenido de [http://encup.gob.mx/en/Encup/Documentacion\\_2012](http://encup.gob.mx/en/Encup/Documentacion_2012),
- Serna, J. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para la interpretación del caso de la guardería ABC)*. México: UNAM.
- Silva-Herzog, J. (27 de abril de 2009). Sobre el riesgo. *Reforma*, pág. 12.
- Stoker, R. (1989). A regime framework for implementation analysis: cooperation and reconciliation of federalist imperatives. , 29-49. *Policy studies review*, 29-49.

- Stoker, R. (1992). Policy Design and Implementation Effectiveness: Structural Change in a County Court System. *Policy Studies Journal*.
- Sztompka, P. (1997). Trust, distrust and the paradox of democracy. *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, 97-124.
- Tilly, C. (2010). *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Toribio, L., & Hernández, L. (1 de mayo de 2002). Epidemia, "en niveles controlables". *Excelsior*, pág. 2.
- Tourain, A. (2006). *¿Podremos vivir juntos?* . México: Fondo de Cultura Económica .
- Universal, E. (23 de abril de 2009a). Es una epidemia, adminte Secretario de Salud. *El Universal*.
- Universal, E. (24 de abril de 2009b). Influenza. Abandona Calderón Reunión Nacional de Salud. *El Universal*.
- Universal, E. (24 de abril de 2009c). Influenza. IPN y UNAM colaborarán en investigación. *El Universal*.
- Universal, E. (23 de abril de 2009d). Pega al país brote atipico de influenza . *El Universal*.
- Universal, E. (26 de abril de 2009e). Suman 103 decesos y mil 614 los hospitalizados. *El Universal*.
- Uslaner, E. (2000). *Trust democracy and governance*. Copenhague: Asociaciones Voluntarias, Capital Social y Medición de Intereses.
- Uslaner, E. (20 de Setember de 2002). The Moral Foundations of Trust. *Trust in the Knowledge Society*. Oxford: University of Maryland–College Park.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política : metodos y recursos*. Barcelona: Gedisa.
- Vázquez, A. V. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho*, 245-260.
- Vega, M. (28 de abril de 2009). Descarta SSa cerco con fase de alerta. *Reforma*, pág. 4.
- Vega, M. (1 de mayo de 2009). Liberan por virus \$1.6 millones. *Reforma*, pág. 4.
- Vega, M. (3 de mayo de 2009). Ve Salud inicio de estabilización. *Reforma*, pág. 4.
- Vega, M., & Alatorre, A. (27 de abril de 2009). Sabían desde el 2 de abril. *Reforma*, pág. 8.

- Weber, M. (2007). *Sociología del poder: los tipos de dominación*. Madrid: Alianza.
- Yin, R. (1989). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research*. Newbury Park CA.