

Una agenda de trabajo desde la administración pública y la sociedad para el combate a la corrupción como problema perverso (*wicked problem*)

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO*

Recibido: 11 de septiembre de 2022. Aceptado: 3 de enero de 2023.

Resumen. La idea central que desarrollamos en este artículo está relacionada con la corrupción como un problema perverso (*wicked problem*). Estos problemas son encontrados en múltiples dominios de la política y su definición involucra intereses en conflicto y percepciones divergentes entre varios grupos de actores interesados, por lo que para su tratamiento y combate se requieren precisar herramientas vinculadas con los desarrollos contemporáneos de una gestión pública que construya confianza y legitimidades política, técnica, social y ética para gestionar la capacidad de gobernanza colaborativa. En este sentido, proponemos una agenda de trabajo desde la administración pública y la sociedad.

Palabras clave: problemas perversos, corrupción, administración pública, Post-Nueva gestión pública, participación colaborativa, sistema nacional anticorrupción.

Abstract. The central idea that we develop in this article is related to corruption as a wicked problem (*wicked problem*). These problems are found in multiple domains of politics and their definition involves conflicting interests and divergent perceptions among various groups of interested actors, so for their treatment and combat it is necessary to specify tools linked to contemporary developments of a public administration that builds trust and political, technical, social and ethical legitimacy to manage the collaborative governance capacity. In this sense, we propose a work agenda from the Public Administration and society.

*Profesor Investigador de El Colegio de Jalisco, México (correo electrónico: freddy.marinez@coljal.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0001-7217-6249>).

Keywords: wicked problems, corruption, public administration, post-new public management, collaborative participation, national anti-corruption system.

1. *¿Por qué la corrupción es un problema perverso?*

Head y Alford (2015) afirman que en los sistemas políticos democráticos, los problemas de política surgen en ámbitos políticos y en diversos contextos institucionales. Estos influyen en cómo se debaten los problemas y cómo se resuelven. La toma de decisiones sobre políticas se estructura a través de procesos organizacionales que reflejan arreglos institucionales con rutinas e historia compartida. Por otro lado, Zittoun (2017) cuando expone el enfoque pragmático de la acción pública, estima que analizar es domesticar problemas «salvajes» con la intención de hacerlos manejables, por lo que afirma que una acción pública no es solamente formular una propuesta de solución a un problema público, es preciso interesarse en la manera como los actores proceden para definir las soluciones que proponen, asociar problemas con éstas y desarrollar análisis racionalizadores.

Por un lado, el problema está asociado a una causa, y por otro, la solución está asociada a una consecuencia. Esta doble labor permite entonces crear un entronque sencillo y lógico entre una causa y la consecuencia de la solución, la cual, por asociación indirecta, permite establecer una relación causal entre un problema y una solución (Zittoun, 2017: 32).

Dado que la base de estructuración de una política pública es su firmamento normativo y su universo informativo y científico-técnico (Aguilar Villanueva, 2009), la definición del problema de corrupción como un problema complejo y perverso de política, involucra intereses en conflicto y percepciones divergentes entre diversos grupos. Los desacuerdos sobre este problema llamado corrupción surgen de muchos factores, incluidos los intereses materiales, los valores socioculturales y la (des)confianza política. En este sentido, Head (2022) al analizar los problemas perversos de política pública incorpora un marco de problemas, conocimiento e intereses clave para entender las definiciones y percepciones a objeto de influir en cómo se desarrollan los debates políticos. Este marco, a lo que hace referencia Head, se refiere a cómo se define y presenta un tema o problema en audiencias más amplias como parte del proceso de establecimiento de prioridades de agendas políticas. «El marco del problema se trata de cómo los actores intentan persua-

dir a otros ciudadanos y tomadores de decisiones sobre la naturaleza y el significado del tema en discusión ya que existen diferentes historias que tienden a surgir sobre las causas y la gravedad de los problemas, y por lo tanto, las acciones preferidas para abordarlos» (Head; 2022: 9). Schön y Rein (1994, citado por Head, 2022); consideran que el marco no es más que «una forma de seleccionar, organizar, interpretar y hacer sentido de una realidad compleja a objeto de proporcionar guías para conocer, analizar, persuadir y actuar» (Head, 2022: 9).

La corrupción se ubica como un problema contemporáneo y que se ha desatado ampliamente por todos los países del mundo y ha permeado las instituciones y organizaciones públicas democráticas, desactivando los mecanismos existentes de rendición de cuentas y de transparencia, mismos que han sido diseñados para garantizar el derecho a la información pública, la ética pública y la fiscalización, así como sus diseños de sanción (Mariñez Navarro, 2019). Afirmamos por tanto, que además de que la corrupción es un problema perverso, es a su vez un *conjunto de problemas perversos* ya que son resistentes a soluciones debido a que presenta interdependencias de múltiples niveles y dinámicas sociales complejas. «Los problemas perversos generalmente se consideran asociados al pluralismo social (múltiples intereses y valores de las partes interesadas); a la complejidad institucional (el contexto de cooperación interinstitucional y gobernanza multinivel), y a la incertidumbre científica (fragmentación y lagunas en el conocimiento fiable)» (Head y Alford, 2015: 716). Es la razón por la cual Daviter (2019) ve estos problemas como un desafío analítico, identificando los cuatro desafíos siguientes. El primero es la *complejidad sistémica*. Los problemas perversos carecen de una raíz causal única o un punto de origen claro. Tanto las causas como los síntomas del problema están conectados a una multitud de factores interdependientes. Son inmensos y diversos problemas interconectados, difícil de identificar. El segundo desafío es el uso de *múltiples marcos de problemas* para comprender la naturaleza del problema por lo que no existe una definición consensuada del mismo. Las definiciones de éste son en sí mismas poco claras o cuestionadas, generando que la identificación de las causas y los síntomas dependen de la perspectiva analítica utilizada. El tercer desafío lo constituye lo que este autor denomina el *conocimiento cuestionado*. Parte que la base de conocimiento potencialmente relevante en sí misma es débil, fragmentada o cuestionada. Y el último desafío se relaciona con los *estándares evaluativos* que son poco claros, por lo que hay desacuerdo o confusión sobre qué criterios se deben

utilizar para evaluar soluciones políticas alternativas, especialmente si tanto los medios como los fines de la política están en disputa.

De esta manera, podemos precisar, basado en el trabajo de Rittel y Webber (1973), que los problemas perversos son problemas sociales complejos y difíciles de definir y por lo tanto, inherentemente resistentes a una solución acordada. Estos mismos autores identificaron diez características principales de estos tipos de problemas entre los que destacamos tres para el caso de la corrupción dado a sus formas de manifestarse: «todo problema perverso puede considerarse síntoma de otro problema; la existencia de discrepancias que representa un problema perverso puede ser explicado de muchas maneras y; la solución de un problema perverso no tiene reglas estandarizadas de solución» (Rittel y Webber; 1973: 160-167).

La comprensión de estos problemas cambia con cada intento de generar una solución. A diferencia de los problemas simples que tienen soluciones claras, los problemas perversos son difíciles de resolver por la falta de consenso sobre su formulación, así como de sus soluciones y de su tratamiento. La corrupción la identificamos como un problema perverso, o como un conjunto de problemas perversos, puesto que su naturaleza y soluciones están abiertas a interpretación y juicios de valor y su combate reside en un sistema complejo con nociones contrapuestas del «bien público» (desde la sociedad, desde el gobierno, desde el sector privado, etc).

Termer *et al.* (2015), argumentan algunas estrategias de acción para el tratamiento de estos tipos de problemas perversos, enmarcada desde la gobernanza, en dos dimensiones:

1. Observar la perversidad de los problemas; y
2. habilitar las condiciones del sistema de gobernanza en el que operan los actores para hacer frente a estos problemas. Insisten estos autores en que la observación, la actuación y la habilitación son aspectos que se refuerzan mutuamente para tratar con la complejidad de estos problemas, y en tal sentido, articulan tres preguntas fundamentales:
 - a) ¿Cómo observan y analizan los actores la perversidad de los problemas sociales de una manera significativa, y qué modos de observación están disponibles para ellos?
 - b) ¿Qué estrategias de acción se podrían desarrollar para manejar la perversidad de los problemas?
 - c) ¿Qué condiciones relacionadas con el sistema de gobernanza permiten modos significativos de observar?

La interrelación de estas tres preguntas lleva a estos autores a descifrar el concepto de capacidad de gobernanza.

Definimos la capacidad de gobernanza como la capacidad de los hacedores de políticas para observar los problemas perversos y actuar en consecuencia, y por ende, la capacidad del gobierno que permita tal observación y actuación. Por lo tanto, argumentamos que cada capacidad debe incluir las tres dimensiones antes mencionadas: la observación, la actuación y la habilitación (Termer *et al.*, 2015: 683-684).

Son cuatro capacidades de gobernanza que estos autores identifican: reflexividad, resiliencia, capacidad de respuesta y revitalización; en el que se incorpora en cada una destrezas, repertorios, compromiso y preparación.

Los problemas perversos son encontrados en múltiples dominios de política como la gestión del agua, las pandemias, la planificación espacial, la silvicultura, la política exterior, los problemas ambientales, la agricultura, el cambio climático, la inmigración, la integración, la violencia y la inseguridad pública (Termeer *et al.*, 2015). Y a nuestra manera de ver también la corrupción y sus redes.

Revisando la definición de corrupción, ésta podría considerarse un problema perverso por su ambigüedad en su definición, por ser un concepto interdependiente dado a las dinámicas sociales que impacta, los actores que intervienen, por sus múltiples causas y consecuencias, y porque ha habido deficiencias de la gestión pública para tratar este problema. Por ejemplo, Rose-Ackerman (1999), ha venido insistiendo que la corrupción es un síntoma de que algo ha fallado en la gestión del Estado, del gobierno y de la administración pública. Además, la corrupción es un freno a la voz de los ciudadanos, es decir, a la participación, ya que inhibe la relación de estos con los funcionarios públicos.

Al hacer referencia a la corrupción nos ubicamos en el espacio público relacional donde se encuentran las causas y efectos como un proceso de tensión donde los actores involucrados se debaten por un lado, entre el interés público y el interés privado (corrupción vs legalidad), y por el otro, entre la capacidad de la gestión y la ilegitimidad-impotencia-incompetencia-ineficiencia-insuficiencia. De esta manera, este proceso de tensión suele ser visto como abuso del poder público para beneficio privado, por lo que no es más que un juego de redes que engendra más corrupción. Y esto se manifiesta mediante las diversas formas de expresarse este flagelo, que han impedido el desarrollo tanto democrático como económico, así como el bienestar de los ciudadanos con el resultado de ins-

tituciones y una ética e integridad públicas malogradas: soborno, malversación de fondos, tráfico de influencia, conflicto de interés, lavado de dinero, mal uso de información privilegiada, nepotismo, extorsión, fraude, obstrucción de la justicia, violaciones de las regulaciones financieras y políticas e incluso impunidad como mal ejercicio del derecho.

Transparency International, organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, es dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. El desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global es uno de los elementos principales de la misión continua de esta organización. El índice de percepción de la corrupción (publicación periódica de esta institución), ha venido definiendo la corrupción como el uso indebido del poder público para beneficio privado, por lo que ésta sería entonces un fenómeno nocivo, vasto, diverso y global cuyos agentes pertenecen al sector público como a las empresas privadas. No se refiere al simple saqueo del patrimonio del Estado. La corrupción incluye el ofrecimiento y la recepción de sobornos; la malversación y la negligente asignación de fondos y gastos públicos; la subvaluación o la hipervaluación de precios; los escándalos políticos o financieros; el fraude electoral; sobornos a periodistas, la compra de información en medios de comunicación masivos o la infiltración de agentes para obtener información y beneficios concomitantes; el tráfico de influencias y otras transgresiones; el financiamiento ilegal de partidos políticos; el uso de la fuerza pública en apoyo de dudosas decisiones judiciales; las sentencias parcializadas de los jueces; favores indebidos o sueldos exagerados de amistades, a pesar de su incapacidad (www.transparency.org/cpi).

Por otro lado, Arellano Gault (2014) se ha encargado de investigar la corrupción como proceso organizacional, en el que identifica cómo las rutinas, procesos y estructuras de socialización propias de la arena de las organizaciones pueden llevar justamente a las personas a caer en un juego de corrupción, así, ésta se genera y florece en el mundo de las relaciones sociales, donde los individuos, su agencia, su comportamiento, están íntimamente vinculados y afectados por las interacciones y contextos donde se mueven y construyen su propia imagen y voluntad.

Desde la organización, la corrupción se puede observar de dos maneras. Una organización con individuos corruptos; es decir, cuando una parte de los individuos de una organización se aprovechan para obtener beneficios ilegales o no éticos. O una organiza-

ción corrupta; es decir, no sólo hay algunos individuos que han entrado en una relación de corrupción, sino que la organización misma ha creado reglas, normas y estructuras escondidas, subterráneas evidentemente, prácticas organizacionales que hacen de la corrupción un acto normal, y donde un grupo o varios actúan no éticamente en beneficio de la organización. Son dos maneras diferentes de ver a la corrupción (Arellano Gault, 2014: 71-72).

Para Merino (2021), la corrupción es la apropiación ilegítima de lo público, porque supone la existencia de dos o más sujetos que han establecido alguna relación, donde uno o unos —desde una posición de poder— se adueñan de lo que pertenece a otros y les debe ser devuelto; por tanto, esa apropiación ha traicionado la legitimidad del régimen mediante un acto que rebasa los límites transaccionales entre las dos partes involucradas y al suceder, ha trastocado el sentido de lo público en cualquiera de sus acepciones.

Yendo más a la visión sustantiva y basándose en la teoría de los valores públicos, Bozeman *et al.*, (2018) plantean que la falla del concepto de corrupción es un punto de partida útil para identificar y explicar casos de *corrupción profunda* que no es más que «la frustración de los valores públicos por acciones inmorales que son directamente causadas o habilitadas por estructuras centrales de gobierno, gobernabilidad o políticas públicas» (Bozeman *et al.*, 2018: 18). Es decir, no son más que actos de funcionarios públicos —electos y no electos— que obstruyen los valores públicos y que no son necesariamente contrastados por el derecho público, como las medidas para limitar los derechos políticos y cívicos de los ciudadanos. Por ello explican que la corrupción profunda tiene un mayor daño social que algunos delitos de corrupción específicos. Los valores públicos no son más que aquellos que brindan consenso normativo sobre derechos y obligaciones de los ciudadanos y el Estado y que son la base de los principios y valores de la acción gubernamental, las decisiones y las políticas públicas. En esta misma línea argumentativa Johnston (2018), argumenta que la corrupción no se conceptualiza mejor como un atributo de una acción, transacción o persona, sino más bien como un dilema social continuo de justicia, en particular de justificar y mantener límites aceptables sobre el poder oficial, las relaciones entre riqueza y poder, y los roles y derechos tanto de los ciudadanos como de las élites políticas y administrativas. Estos límites y principios que definen tales relaciones son inherentemente controvertidos, cambiantes, a menudo ambiguos y reflejan una serie de estándares no siempre consistentes, entre ellos, la ley junto con los valores sociales, pero también las normas democráticas básicas. Visto de esta manera, la corrupción es un

concepto polémico e inestable precisamente debido a los intereses, normas y valores en conflicto que le dan importancia.

Bien lo establece Daviter (2019), cuando afirma que la comprensión de los problemas perversos también pone de relieve cuestiones adicionales desde el punto de vista del procedimiento. Si el consenso se convierte en el dispositivo principal para la adjudicación de argumentos, la cuestión de cómo evitar la reflexividad disfuncional emerge como un problema central del análisis de políticas, debido a que los problemas perversos tienen sus raíces en parte en las percepciones divergentes de aquellos actores que son afectados por tales problemas. Tal es el caso de la corrupción, que como lo hemos afirmado anteriormente, este es un problema perverso de política ya que además de tener múltiples atributos que amplía su capacidad de discernimiento dado a los valores más importantes para llevar a cabo consensos, su definición involucra intereses en conflicto y percepciones divergentes entre varios grupos de partes interesadas, por lo que para su tratamiento y combate se requieren instituciones con capacidad de gobernanza colaborativa.

Head y Alford (2015), al abordar estos tipos de problemas estiman que es un desafío no sólo por su inherente complejidad sino también porque los mecanismos de gestión del sector público tienden a complicar y obstaculizar los esfuerzos para resolverlos. Las estructuras y procesos de la gestión pública han generado tendencias en el tiempo que se han manifestado con sus propios enfoques característicos de las funciones clave de gestión, podemos hablar de la visión tradicional de la clásica administración pública, así como de la nueva gestión pública (NGP) que precisan cada una el decidir qué hacer, organizar, presupuestar, administrar financieramente y controlar el desempeño. De esta manera, el paradigma burocrático y jerárquico de la clásica administración pública y, el espíritu empresarial en el sector público, que no es más que el paradigma de la NGP, no han sido propicias para lidiar eficazmente con problemas perversos, y esto es debido a que las disputas que involucran estos problemas de política pública consisten en perspectivas, valores, y normas, por lo que estos enfoques (NGP y modelo clásico vertical burocrático) son inadecuados para tratar con ellos (Durant y Legge Jr, 2006). Además de estos dos modelos mencionados, también se ha venido manifestando en muchos países sobre todo latinoamericanos, una gestión pública incapaz de hacerle frente a los problemas perversos, y es la orientada al populismo patrimonial, que arrincona la racionalidad legal para sustituirla por la representación basada en la lealtad personal que tienen los seguidores y

el cuadro administrativo en su líder, por lo que las instituciones de contrapesos y los poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo), instituciones fundamentales de las organizaciones públicas en democracia, son anuladas, permitiendo utilizar el poder como una posesión personal del líder que distribuye recursos y favores (Mariñez Navarro, 2021a).

2. *¿Qué agenda en administración pública para el tratamiento de la corrupción como problema perverso?*

En contraste con estos modelos administrativos caracterizado por la incapacidad e insuficiencia, han emergido otros que parecen más eficaces para tratar con problemas perversos como la corrupción. Nos referimos a formas de gestionar lo público basados en la *gobernanza colaborativa* que hoy ha sido recogida por la post-nueva gestión pública (post-NGP) (Mariñez Navarro, 2021b). Este modelo de gestión tiene como consenso el abordaje de los problemas perversos de manera efectiva a través de la coproducción y cocreación entre todos los actores interesados, haciendo que las decisiones que finalmente se tomen sean legítimas, generando un clima de confianza en la capacidad de los organismos públicos, administradores, hacedores de políticas y tomadores de decisiones.

Se ha venido cuestionando cómo los gobiernos deberían liderar y organizar respuestas tanto a problemas perversos como a problemas emergentes. La gestión de los problemas perversos de política se asemeja a la de las crisis. La teoría organizacional nos ha enseñado que las estructuras de gobierno y los mecanismos de coordinación y cooperación son importantes para la capacidad de resolución de problemas de las instituciones y la dinámica de hacer frente a las presiones externas (Kuhlmann *et al.*, 2021). Luis F. Aguilar (2020) plantea que los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas presentan cinco fallas o limitaciones, que él las denomina las cinco íes: ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia e insuficiencia, y que convierten a las instituciones gubernamentales de solucionador de problemas a generadores de problemas.

Bouckaert, *et al.* (2020) han venido afirmando que para el caso de Europa la administración pública tiene varias teorías y modelos que intentan captar diferentes realidades de los gobiernos, tales como la gestión de crisis, las fallas y el aprendizaje de políticas, así como teorías y modelos sobre cambios dramáticos en las realidades (gestión del cambio), innovaciones disruptivas y sostenibles, y la gobernanza de la transformación. Estos autores por lo tanto, asumen que dado a estas diferencias de modelos y teorías administrativas

es lo que ha determinado los entornos inciertos que jugaron un papel importante a la hora de atacar la crisis, tal es el caso de la pandemia reciente denominada covid-19. Por ejemplo, se generaron en muchos países modos específicos administrativos y de gestión como: seguimiento, aprendizaje, toma de decisiones, coordinación, comunicación, liderazgo y recuperación de las capacidades organizativas e institucionales.

Para los países latinoamericanos, en unos más que otros, con esta pandemia del covid-19 se generaron aprendizajes que van desde la necesidad de la descentralización de decisiones hasta la posibilidad de emprender acciones públicas con participación de los ciudadanos, así como transparentar los procesos administrativos. Es importante dejar claro que durante esta emergencia en muchos países de la región no siempre se aseguró que el dinero haya llegado a donde debió llegar. Los riesgos de corrupción se elevaron por la opacidad en los gastos, así como la carencia de rendición de cuentas, fiscalización y participación colaborativa. Como lo alertó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la presión que tienen los gobiernos por gastar con el objetivo de aliviar situaciones de crisis, originadas por esta situación, conlleva a que se reduzcan los controles, se amplíe la discrecionalidad en las decisiones de gastos, generando más oportunidades de colusión entre empresas e incentivando a que se otorguen sobornos a cambio del pago de precios inflados, entre otros hechos de corrupción. Ello nos lleva a afirmar que estamos en presencia, además de un sistema administrativo mercantilizado, de un sistema administrativo capturado y patrimonializado.

Para el caso de los países europeos, con base a los análisis de Kuhlmann *et al.*, (2021) las respuestas comparativas entre diferentes países son las siguiente; primero, para luchar contra las crisis mundiales y tratar problemas perversos como las pandemias y la corrupción, las respuestas nacionales son necesarias pero no suficientes. Y segundo, en la medida en que las respuestas nacionales sean diferentes y divergentes con respecto a lo subnacional, se requiere más coordinación, cooperación y colaboración, y para ello la variación institucional puede ser la variable a explicarse.

2.1 La post-nueva gestión pública

como estrategia de gestión para el combate democrático a la corrupción

Poco a poco, en el transcurso de la primera década del 2000, se hicieron sentir en muchos países, sobre todo anglosajones, las primeras decepciones de la nueva gestión pública

(NGP). Una razón inicial importante por la que muchos países introdujeron reformas posteriores a la NGP fue que esta no había cumplido su promesa central de eficiencia. Y, por otro lado, la baja calidad de los servicios públicos y el aumento de la desigualdad social. Pollitt y Bouckaert (2011), precisan que la NGP socavó el control jerárquico de los líderes políticos, así como el fundamento básico de la administración pública en la práctica democrática, dando como resultado la fragmentación del aparato público y la presión sobre servidores públicos líderes para coordinar y desarrollar capacidades. Otro elemento que va en contra de la NGP es la necesidad de un control, producto de un mundo incierto, inseguro e inestable, por lo que la descentralización, la desregulación y la delegación han sido reemplazadas por movimientos hacia la centralización, la coordinación y la integración.

Al abordar problemas como el terrorismo, las crisis económicas, los desastres naturales, las pandemias o problemas ambientales más globales, así como las redes de corrupción, también denominada *macrocorrupción y cooptación institucional*; los gobiernos han tenido que implementar medidas de reformas administrativas con esquemas diferentes a la NGP y a la clásica administración pública. En esta dirección, la post-NGP con un sentido democrático propone combinar las reformas integradoras tanto estructurales jerárquicas como horizontales siendo capaz de describir mejor las realidades empíricas de las reformas del sector público.

Aunque al día de hoy, al decir con Reiter y Klenk (2018), el término post-NGP tiene múltiples significados, este se ha convertido en un término general ya que describe reformas que tienen como objetivo atenuar las consecuencias negativas de la nueva gestión pública. Por ejemplo, una mayor fragmentación o control político inadecuado de los funcionarios públicos, que ha impactado en la implementación de políticas públicas.

Si bien el significado post-NGP sigue siendo *controvertido*, este enfoque se le considera una tendencia de reforma administrativa que incluye elementos como mejora de coordinación, mejora de la capacidad de dirección del centro político o político-administrativo, mejora de las capacidades de gestión de redes de los administradores públicos, y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y la responsabilidad democrática del público. En este contexto, Pollitt y Bouckaert (2004), nos recuerdan que varias dimensiones del cambio necesitan ejercer su influencia como condición previa para la reforma de la gestión pública. Dicen estos autores que al estudiar la institucionalización de la post-NGP, debemos considerar ideas sobre las siguientes dimensiones:

1. Orden organizativo (funcional y/o territorial) de la administración pública como base estructural para la gobernanza intra e interorganizacional, así como relaciones extraorganizacionales de organizaciones del sector público.
2. Control político de las organizaciones del sector público.
3. Relación de las organizaciones del sector público con los ciudadanos y usuarios de los servicios.
4. Desempeño del sector público (Pollitt, c y G. Bouckaert, 2004: 8-12).

Además de estas dimensiones precisadas por estos autores, Reiter y Klenk (2018), por otro lado, hacen una revisión exhaustiva de la literatura sobre la post-NGP tomando en cuenta estas cuatro formas de interpretación:

- Modelos organizativos promovidos por el concepto;
- Modo predominante de gobernanza de la administración pública;
- Ideas del papel de los usuarios y ciudadanos en la prestación y el consumo de servicios públicos y;
- Los criterios para evaluar el desempeño administrativo.

En este sentido, los modelos organizacionales impulsados por la post-NGP se basan en ideas de recentralización administrativa y reintegración vertical, así como la coordinación funcional en la dimensión horizontal. Por otro lado, se critica a la NGP la implementación de acuerdos de «gobernanza» similares al mercado que generó una fuerte fragmentación del sector público, una falta de coordinación y, por tanto, deficiencias comunicativas e informativas. Debido a la agencificación y la privatización de los servicios públicos se perdió el control político de la administración pública. Otro rasgo importante de la Post-NGP es la idea de que los usuarios de los servicios públicos, es decir los ciudadanos y no clientes, participen en el control democrático de la gestión del servicio público, como responsabilidad política, además de ser considerados como coproductores (Mikuta, y Kaczmarek, 2019).

A causa de los múltiples significados, la post-NGP no es el único concepto que proclama el fin de la nueva gestión pública. Se puede ver que la post-NGP está estrechamente relacionada con otros «grandes conceptos», como nueva gobernanza pública, gobernanza corporativa pública (Aguilar, 2019), Todo el gobierno (*whole-of-government*), gobierno unido (*joined-up government*), el estado neo-weberiano (*the 'neo-weberian state*), gobernanza digital (*digital-era governance*) (De Vries y Nemec, 2013), (Pollitt y Bouckaert,

2011) y otra perspectiva que ha tomado fuerza en los últimos años, el gobierno abierto (Ingrams *et al.*, 2020).

Varios enfoques le dan a la post-NGP un matiz completo para mejorar la capacidad de gestión del sector público. El *primer enfoque* o visión es el relacionado a la organización y gobernanza. Es importante destacar que la coordinación es un tema principal de la gobernanza pública, así como la división apropiada del trabajo. En este orden de ideas, la integración funcional en la dimensión horizontal también se puede lograr mediante el establecimiento de asociaciones sobre una base contractual o mediante redes inclusivas que estimulen cooperación interinstitucional entre unidades sectoriales funcionalmente diferentes dentro de la administración pública, así como entre organismos administrativos públicos, ciudadanos y actores privados. El *segundo enfoque* lo vinculamos con la relación entre las esferas política y administrativa. En este contexto, la post-NGP se ve como una opción donde el centro político recupere el control de la acción administrativa. Algunos autores como Reiter y Klenk (2018), señalan la posibilidad de volver a imponer el control político-político-administrativo sobre los servidores públicos como un elemento de las reformas posteriores a la NGP, esto para mejorar la comunicación entre esferas y entre niveles y superar las deficiencias de las relaciones puras de mercado. El control político-administrativo de los ejecutivos sobre la administración pública ha sido reafirmado al especificar requisitos de información, fortaleciendo en el gobierno el control de las agencias y el aumento de la capacidad del gobierno para iniciar la coordinación entre políticas sectoriales. El *tercer enfoque* es el de la relación de la administración pública con los ciudadanos y los usuarios. Autores como Christensen y Lægreid (2011), argumentan que las medidas de la post-NGP adoptan una percepción política y la legitimidad democrática, en vez de centrarse en una percepción funcional de la responsabilidad relacionada con el proceso administrativo.

Y el último enfoque, el *cuarto*, se precisa lo pertinente de la pregunta siguiente en el debate sobre la post-NGP: ¿Cómo evaluar el desempeño administrativo? Se tiene como expectativa que la eficiencia, la formulación eficaz de políticas y la alta calidad del servicio siguen siendo criterios primarios para la evaluación del desempeño administrativo en entornos de post-NGP. Sin embargo, se manejan otros criterios de desempeño discutidos en la literatura de esta nueva tendencia, nos referimos a la rendición de cuentas como un criterio de desempeño del sector público. En torno a esto surgen controversias

relacionadas con la distinción entre rendición de cuentas política, legal, técnica y administrativa.

La post-NGP con sus diversas maneras de expresarse, es una «caja de herramientas» fundamental que los funcionarios públicos deben socializar para hacer efectivo su trabajo. Se hace necesario que los funcionarios públicos tengan la responsabilidad compartida con otros actores gubernamentales, y con los ciudadanos, para decidir qué sería lo más recomendable producir con los recursos públicos. De aquí la conveniencia de la participación pública para darle sentido a la relación administración pública-democracia (Peters; 2006: 31). En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. El *primer factor* explicita que la participación generará información que mejoraría las políticas públicas, los programas o la planificación de tareas públicas, mejorando las posibilidades para alcanzar el objetivo. El *segundo factor* se refiere a la medida en que la implementación exitosa de los programas públicos requiera de la aceptación pública, en cuyo caso, la participación pública es realmente deseable, es decir, proporciona legitimidad para la decisión (Thomas, 2010, citado en Eckerd y Heildelberg, 2020). La participación pública puede facilitar estos propósitos instrumentales, fomentando la legitimidad de las decisiones, mejorando la probabilidad de apoyo ciudadano así como la efectividad de los programas y de las políticas, y tal como lo afirman Termeer *et al.* (2015), la capacidad de gobernanza está relacionada con la capacidad y profesionalización de los hacedores de políticas para observar los problemas perversos y complejos y así actuar en consecuencia.

De esta manera el avance de la digitalización promete un mejor posicionamiento de las administraciones públicas para interactuar con el público a través de una variedad de mecanismos, que incluyen redes sociales, foros públicos en línea, tecnologías interactivas y múltiples lugares para transmitir y publicar información sobre actividades gubernamentales. Así entonces, el ámbito burocrático es especialmente susceptible de ser gestionado por la vía de la inteligencia artificial y de la robótica mediante la automatización inteligente de los procesos, el *blockchain* y otros mecanismos análogos. La actividad de control y auditoría también puede ser objeto de automatización. No se trata solo de automatizar los procesos clásicos de la burocracia, sino aprovechar la tecnología para poder diseñar un renovado modelo burocrático más eficaz, más moderno y con mayor seguridad jurídica (CLAD, 2020).

Con la post-NGP queda claro que la legitimidad legal del gobierno, su capacidad de

respuesta responsable, así como la responsabilidad de los actores es fundamental para la construcción de una gobernanza colaborativa efectiva, así como para la legitimidad social y técnica de la participación pública. Es por ello que el gran desafío de una administración pública que vaya más allá de los modelos administrativos como la clásica administración pública y la nueva gestión pública, así como del patrimonialismo, es fortalecer las instituciones de pesos y contrapesos, tales como las instituciones de rendición de cuentas y de transparencia, los controles internos; fortaleciendo la coordinación interorganizacional para la gobernanza y la participación ciudadana colaborativa. Todo ello tomando como base los nuevos valores de la administración pública integrados en dos marcos existentes: para la calidad del gobierno y para la ciudadanía.

Esto último nos lleva a reflexionar sobre el problema de la identidad de la disciplina de la administración pública en estos momentos de incertidumbre y donde la complejidad de los problemas son más inquietantes. En este sentido, podríamos utilizar el marco de análisis de Rosenbloom (2017) con las tres perspectivas siguientes: la política, la gestión y el derecho. Este autor sugiere que la administración pública se defina como un equilibrio dinámico y una ciencia integradora de estas tres disciplinas. Esta definición sugiere que buscar el equilibrio dinámico y la síntesis es la naturaleza de la administración pública. El principal problema en la identidad de esta disciplina radica en resolver la relación de esta y las otras disciplinas. Los fundadores y los primeros estudiosos de la administración pública destacaron la distinción entre administración y política (Goodnow, Gulick, Stillman, Wilson), así como la distinción entre administración pública y derecho (Goodnow, Wilson).

En su obra clásica, titulada *Public Administrative Theory and the Separation of Powers* (1983), Rosenbloom afirmó que la teoría de la administración pública contiene al menos tres enfoques distintivos y opuestos (ciertamente también complementarios): gerencial-gestión, político y legal. Estos enfoques reflejan la separación constitucional de los poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Para cada enfoque, analizó su origen y valores, organización, estructura y visión de los individuos. Y treinta años después, en otro artículo, que tituló *Reflections on Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, Rosenbloom (2013), argumentó además que el marco de las tres perspectivas sigue siendo útil en la aplicación a los grandes cambios en el pensamiento y práctica administrativa que se han producido desde su inicio.

Este autor revisa valores, pasados y presentes, que han guiado a la administración pública. La investigación contemporánea sobre la disciplina debe considerar los valores públicos, y para analizar estos valores deben integrarse dos marcos existentes, porque la administración pública es fundamental tanto para la calidad del gobierno como para la construcción de ciudadanía con valores democráticos. Por esta razón se debe definir el campo ampliamente y prestar atención a los valores que van más allá de la eficiencia o la rentabilidad por sí sola. La «eficiencia» como valor durante mucho tiempo ha sido un tema público central en el pensamiento administrativo. En cambio los valores públicos siempre han estado incrustados en la administración pública, pero no han sido tomados en cuenta. De esta manera, Jørgensen y Bozeman (2007) han identificado un conjunto de valores que tratan de categorizar la relación del sector público con la sociedad, con el sector político mismo, con su entorno, con la transformación de intereses en decisiones públicas, con aspectos interorganizacionales de la administración pública, con el comportamiento de los empleados del sector público y la relación entre administración pública y ciudadanos. Veamos cuáles son esos valores: incorruptibilidad, responsabilidad, honestidad, legalidad, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, experiencia, efectividad, dedicación, facilidad de servicio, eficiencia, colegialidad, capacidad de respuesta, innovación, justicia social, obediencia, autorrealización, sostenibilidad y rentabilidad.

Para estos autores, Jørgensen y Bozeman, la misión central de los valores son los que subyacen las razones u objetivos por los cuales una secretaría de Estado, una agencia, una sección, un departamento o un organismo autónomo crea los programas, proyectos, políticas o decisiones públicas que administra. Promoviendo estos valores es la razón de ser de estas instancias administrativas. Para ejemplo, la sustentabilidad ambiental es un valor central de la misión de una política ambiental; la transparencia es un valor fundamental de la misión de una política de transparencia clara, de rendición de cuentas o de archivos abiertos; la confianza es un valor primordial para la toma de decisiones públicas o para una política de participación ciudadana participativa y colaborativa; la integridad y ética públicas junto con el apego a la legalidad son valores núcleo en el combate democrático a la corrupción.

3. La agenda de la sociedad para el combate democrático a la corrupción

Para el caso de México, en el esquema institucional del Sistema Nacional Anticorrupción

(SNA), los ciudadanos juegan un rol fundamental a través del Comité de Participación Ciudadana (CPC). En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), en el capítulo III «Del Comité de Participación Ciudadana», artículo 15, se establece que este (CPC) «tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta ley, al cumplimiento de los objetivos del comité coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema nacional». Pero en este diseño, esta instancia del Comité de Participación Ciudadana (CPC) no es casual. El hecho de que el presidente del CPC sea al mismo tiempo presidente del Comité Coordinador (CC) y del Órgano de Gobierno (OG) de la Secretaría Ejecutiva, tiene que ver con las responsabilidades de la participación misma que se diseñaron al inicio del SNA. Visto así, podemos identificar que la participación del CPC se diseñó de dos formas distintas, pero complementarias, por lo que creemos que aquí está el punto de discusión cuando hablamos del rol de los ciudadanos en el combate a la corrupción (SNA y en los sistemas estatales anticorrupción). O del diseño de la participación ciudadana en la construcción de los sistemas anticorrupción. Estas dos formas distintas de participación diseñadas en la ley (artículo 21 de la LGSNA), tienen que ver con dos conceptos y premisas de participación totalmente diferentes la una de la otra —pero que a su vez se complementan— y que ha venido incidiendo en el funcionamiento del Comité Coordinador, del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva (SE), del mismo Comité de Participación Ciudadana, así como en la relación con la ciudadanía. Las podemos identificar de la siguiente manera:

La primera forma de participación es la que está relacionada con su *rol vinculado con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil*, con la idea de alertar a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas de los poderes del Estado y de los integrantes de los sistemas anticorrupción. Esta participación se caracteriza por su función de contrapesos y vigilancia cívica al poder, que se expresa en el momento en que en los intervalos electorales se es posible crear puentes con el Estado para incidir en las decisiones y políticas públicas, así como para vigilar republicanamente el ejercicio del poder. Podemos observar recientemente ciudadanos organizados que impulsan con sus propuestas la lucha contra la corrupción, los que proponen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así como las que incorporan la variable de las tecnologías digitales (datos abiertos y adquisiciones electrónicas; teléfonos inteligentes y aplicaciones cívicas tecnológicas y; *big data* y

algoritmos de inteligencia artificial), para que los gobiernos sean más abiertos y respondan a una plataforma más democrática. Por ello los CPC tienen un desafío sustantivo con la democracia, ya que este rol de vinculación con organizaciones ciudadanas se puede expresar de varias maneras. *Primero*, los ciudadanos no sólo proporcionan información o crean conciencia sobre la corrupción e informan sobre malversación gubernamental; también sirve como vehículo para que el público en general articule sus quejas y se asocie u organice para pedir y promover instituciones gubernamentales transparentes y responsables. *En segundo lugar*, las organizaciones de la sociedad civil evalúan y monitorean con diagnósticos el desempeño de las instituciones públicas, ocupando así un papel importante en la meta-sistema de controles y equilibrios de una organización pública. Y *tercero*, los ciudadanos participan en la promoción de políticas anticorrupción y el rediseño de instituciones anticorrupción (Prince Aian, 2019).

Y la segunda forma de participación es la *técnica y de gestión colaborativa* (participación colaborativa), que se enmarca en cómo los distintos actores del sistema, involucrados en el Comité Coordinador (CC), el Órgano de Gobierno (OG) y la Comisión Ejecutiva (CE), liderados por el CPC, logran articular propuestas, proyectos de mejora de instrumentos (por ejemplo la Plataforma Digital Nacional y la política nacional anticorrupción), proyectos de mejoras de mecanismos de información en los órdenes entre el CC-OG-CE-CPC, entre otros. Para ello el conocimiento técnico o la legitimidad técnica es importante, ya que es una forma de gobernanza colaborativa definida como el proceso y las estructuras de toma de decisiones y gestión de lo público que involucran a actores comprometidos de manera constructiva en la esfera pública y cívica para llevar a cabo una labor pública. Para implementar este potencial de la participación colaborativa en los sistemas anticorrupción y particularmente en los CPC, es importante comprender las motivaciones de los integrantes para participar en las diferentes atribuciones y que estos difieren dependiendo del objetivo de los futuros proyectos gubernamentales y su tarea respectiva.

La *participación colaborativa* se impone entonces en las atribuciones del CPC como un proceso interactivo, logrando generar un aprendizaje colectivo, intercambiando conocimientos, así como el compartir responsabilidades en relación a la implementación de los objetivos —en este caso del sistema— y sobre todo, de interesarse por las consecuencias. Este tipo de participación lo que trata es de construir procesos continuos de reflexión co-

lectiva que implica dispositivos institucionales innovadores para que la coordinación de los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción sea efectiva.

Estas atribuciones técnicas-administrativas se traducen en un conjunto concreto de participantes que permite abordar la participación como un proceso constitutivo en el que conceptos particulares del público se movilizan, negocian y promulgan.¹ En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. Por una parte, la participación colaborativa generará información que mejoraría los objetivos del sistema, los programas o la planificación de tareas. El segundo factor es el que proporciona legitimidad para la construcción de decisiones. Entendemos la legitimidad como una percepción o suposición generalizada que las acciones de una organización pública (en este caso del SNA), son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de algún sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones. Aunque la colaboración no es una panacea, ésta tiene el potencial en muchas situaciones, de reducir el conflicto y lograr la aceptación de una amplia variedad de partes interesadas, conduciendo a soluciones que cuentan con un amplio apoyo y pueden sostenerse a largo plazo. De manera pues que si la coordinación del sistema anticorrupción está sustentada en la colaboración, ello significa cotrabajo para lograr objetivos comunes, a menudo trabajando a través de las fronteras y en las relaciones multisectoriales y de múltiples actores. Este enfoque colaborativo de la participación permite que los actores involucrados compartan recursos, conocimientos, estrategias para el logro de la calidad de las decisiones, la mejoría institucional y su implementación. En este sentido, este tipo de participación se vincula con el fomento de la cocreación de lo público (políticas anticorrupción, recomendaciones, acuerdos, etc).

Head (2022) ha sistematizado siete caminos estratégicos principales para gestionar problemas perversos, ellos son: evasión y negación; controles coercitivos autorizados; microgestión de algunos elementos del problema; resolución tecnocrática de problemas; ajuste incremental; colaboración de las partes interesadas, y estrategias de afrontamiento.

Para los efectos del tratamiento y combate a la corrupción, el camino estratégico pro-

.....
¹ Por ejemplo los integrantes del comité coordinador cuentan con sus atribuciones particulares como instituciones: ASF, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, Consejo de la Judicatura Federal, INAI, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comité de Participación Ciudadana.

puesto por Head y caracterizado por la *colaboración de las partes interesadas*, es la que asumiría una administración pública sustentada en la gobernanza participativa y los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción en el país. En esta estrategia, [...] los líderes gubernamentales a veces optan por abordar los problemas a través de un enfoque consultivo que incorpore el compromiso y la participación de las partes interesadas. La voluntad de los líderes gubernamentales de trabajar en estrecha colaboración con los grupos empresariales, comunitarios y profesionales está influida por factores tales como estilos de liderazgo político, las capacidades percibidas de las redes de partes interesadas, y la naturaleza de los desafíos de política bajo consideración. Cuando los gobiernos han utilizado foros y redes de colaboración para explorar temas novedosos o difíciles, los altos funcionarios suelen ser clave participantes que juegan un papel importante en el financiamiento de las actividades conjuntas, así como convocar el foro o asamblea. Se ha argumentado que la naturaleza colectiva o «social» —colaboración, cooperación— de trabajar con problemas perversos, así como con estrategias de adaptación, requiere un enfoque holístico y orientado al proceso. Enfoque que es adaptativo, participativo y transdisciplinario (Head, 2022: 54-55).

No obstante este diseño normativo de la participación ciudadana del CPC del SNA y por ende de los SEAS (entre la colaboración y la vigilancia cívica), se ha visto acotado por factores que dependen bien de las instituciones tanto de la federación como de cada entidad federativa. El *primer* factor es el relacionado al régimen político y la cultura política que se asocian con la apertura del gobierno. Esto ha estado frenada por la cultura política de las élites poco propensas a la apertura por lo que hace que los sistemas anticorrupción se estanquen y los ciudadanos no tengan espacios para su participación tanto colaborativa como de vigilancia cívica. El *segundo* factor es el *administrativo*. En el caso de los gobiernos de las entidades federativas, no todos ellos han sido entusiastas al adoptar los SEAS porque no admiten nuevos pesos y contrapesos en el sistema político. Una explicación es que el grado de contrapesos en el gobierno depende no sólo de factores políticos sino también administrativos. Se destacan dos elementos de estos factores:

- La cultura administrativa, incluidas las relaciones político-administrativas y,
- las formas dominantes de rendición de cuentas burocrática, así como la fortaleza o capacidad institucional de la administración pública, relacionadas con modelos administrativos clásicos e insuficientes.

Y el *tercer* factor son los de carácter *cívicos* que tiene mucho que ver con la capacidad

de las organizaciones de la sociedad civil y el cómo las legitimidades políticas, sociales técnicas y éticas se encuentren sustentadas. Creemos que las competencias ciudadanas necesarias para el éxito de las interacciones con una administración pública colaborativa —APC— (Uvalle, 2022), siguen siendo un recurso ampliamente descuidado en los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción. Para fortalecer las competencias ciudadanas se requieren de dos elementos fundamentales: el primero se expresa a través del compromiso cívico, que...

[...] se entiende como la forma en que los ciudadanos, a través de una obligación o promesa, logran impulsar el asociacionismo con la idea central de llevar a cabo el debate y la solución de problemas públicos. Se trata de un punto inicial de la participación ciudadana que asegura que todos los ciudadanos hagan uso de sus derechos cívicos, políticos y sociales. Nos referimos entonces a las diversas formas de diálogo ciudadano que son altamente inclusivas y a la deliberación para la hechura de las políticas y decisiones públicas (Mariñez Navarro, 2015: 93).

Y el segundo elemento es la *alfabetización administrativa*, que no es más que la capacidad de obtener, procesar y comprender la información y los servicios básicos de las organizaciones públicas necesarios para hacer decisiones apropiadas. Según Döring (2021), la *alfabetización administrativa* la podemos explicar de la siguiente manera:

La alfabetización funcional: entendida como la habilidad y conocimientos que son necesarios para comprender la información burocrática dada en formas específicas. *Ejemplo*: Comprensión de formularios y cartas o correspondencias oficiales.

La alfabetización comunicativa: vista como la habilidad, el conocimiento y el compromiso para participar activamente en encuentros públicos para extraer e intercambiar información burocrática y derivar significados de diferentes formas de comunicación.

Alfabetización estructural: definida como la capacidad para navegar por los sistemas y agencias con el objeto de conocer los actores relevantes, sus responsabilidades, sus facultades, sus atribuciones y los recursos disponibles. *Ejemplo*: saber cuál es el contacto correcto e indicado al que dirigirse al presentar la solicitud para servicios públicos, denuncia, etc; así como comprender la división del trabajo en las burocracias y sus consecuencias para el procesamiento.

Alfabetización procesal: tener claridad y capacidad para interactuar de manera apro-

piada en el público, adquiriendo conocimientos sobre la naturaleza de los procesos y rutinas burocráticas y del papel que juegan cada uno en ellos. *Ejemplo*: conocer los pasos de los procedimientos de las aplicaciones; comprender las necesidades de ciertos procesos de control y cumplimiento; comportarse de la manera esperada por los empleados públicos y lograr resultados favorables.

Alfabetización mediática: poseer capacidad, habilidad y conocimientos para recopilar críticamente, evaluar y comunicar la información burocrática para encuentros públicos, utilizando varias fuentes, incluidas las de las plataformas digitales. *Ejemplo*: buscar información sobre programas de políticas. Averiguar qué documentos producir al presentar la solicitud para servicios. Manejo y navegación de aplicaciones y páginas web oficiales en forma competente para recopilar información y solicitar servicios.

Alfabetización cívica: tener capacidad y habilidad para poner las interacciones burocráticas en el contexto de la sociedad. *Ejemplo*, darse cuenta de la importancia del cumplimiento de las reglas, así como las implicaciones y consecuencias por no cumplirlas.

Con la alfabetización administrativa y el compromiso cívico de los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción se lograrían la solidez de las instituciones participativas, así como una gestión de lo público con más legitimidad política, social, técnica y ética, para el combate democrático a la corrupción.

A manera de conclusión

Este artículo lo concebimos tomando como referencia dos ejes que se articulan para darle sentido al análisis. Primeramente la corrupción como problema perverso. Se analizó por ende las principales dimensiones que emergen de este concepto con la idea de verificar su precisión conceptual. Al referirnos a este tipo de problema, argumentamos que una innovadora reflexión no sólo es requerida para proponer formas de soluciones eficaces a este flagelo, sino también para avanzar en una perspectiva analítica diferente. Creemos que abordar el estudio de la corrupción como problema perverso es un desafío no sólo por su inherente complejidad sino también porque los mecanismos de gestión del sector público, incluyendo las instituciones de combate a este problema, tienden a complicar y obstaculizar los esfuerzos para resolverlos. Por eso partimos de que la corrupción es difícil de resolver por la falta de consenso sobre su formulación, así como de sus soluciones y de su tratamiento.

El segundo eje lo abordamos poniendo como referencia una agenda de trabajo desde la administración pública y la sociedad. Partimos de la premisa que *las herramientas de gestión implementadas hasta ahora para el combate a la corrupción son insuficientes debido a las características de ésta como problema perverso*. En esta dirección, echamos mano de la post-NGP como un modelo de gestión colaborativa capaz de impulsar mecanismos para mejorar la capacidad de gestión del sector público, tales como el relacionado a la organización y gobernanza; el vinculado con la relación entre las esferas política y administrativa; la relación de la administración pública con los ciudadanos, y el cómo evaluar el desempeño administrativo. Además de identificar otros valores públicos de esta disciplina más allá de la eficacia y rendimiento. Esta visión de gestión tiene como consenso el abordaje de los problemas perversos de manera efectiva a través de la coproducción y cocreación entre todos los actores interesados, haciendo que las decisiones que finalmente se tomen sean legítimas, generando un clima de confianza en la capacidad de los organismos públicos, administradores, hacedores de políticas, tomadores de decisiones y ciudadanos.

Así entonces, si la corrupción es un problema perverso se requiere para su control y combate la creación de espacios públicos a objeto de gestionar conflictos constructivos y de calidad que nos permitan articular y debatir colectivamente las aristas de este fenómeno en condiciones de incertidumbre política; articular los posibles resultados y sus efectos diferenciales en las partes interesadas para así caracterizar y abordar las compensaciones, negociar los resultados potenciales e identificar las estructuras para implementar las soluciones requeridas. De esta manera, es importante que la naturaleza y las soluciones estén abiertas a interpretación y juicios de valor y su combate resida en un sistema complejo con nociones contrapuestas del «bien público».

Por otra parte, quisimos proponer una agenda a partir del diseño de participación ciudadana en los sistemas anticorrupción en México, establecido en la LGSNA, donde encontramos en su marco legal dos tipos de participación: la participación vinculada con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil para la vigilancia cívica y; la participación técnica y de gestión colaborativa en la que los ciudadanos deben contar con la *alfabetización administrativa*, que no es más que la capacidad de obtener, procesar y comprender la información y los servicios básicos de las organizaciones públicas necesarios para cocrear decisiones y acciones públicas apropiadas.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2009). «Marco para el análisis de las políticas públicas». En Freddy Maríñez Navarro y Vidal Garza Cantú (Coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*. México: Miguel Ángel Porrúa/EGAP/CERALE.
- (2019). *La gobernanza del sector público*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- (2020). *Hacia una teoría del gobierno*. Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Arellano-Gault, D. (2014). «Límites y potencialidades de los instrumentos anticorrupción: la corrupción como producto organizacional». *Rec et Ratio*. Año v, núm. 9.
- Bouckaert, G., Reiter, R. Galli, D., Van Hecke, S. y Kuhlmann, S. (2020). «European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis». *Public Administration Review*, (80)5, 765-773.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- , Molina, A.L. y Kaufmann, W. (2018) «Angling for Sharks, Not Pilot Fish: Deep Corruption, Venal Corruption, and Public Policies failure». *Perspectives on Public Management and Governance*, (1)1, March. Oxford University Press.
- Christensen T. y Lægreid, P. (2011). «Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges». *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
- Daviter, F. (2019). «Policy Analysis in the Face of Complexity: What Kind of Knowledge to Tackle Wicked Problems?» *Public Policy and Administration*, 34(1) 62-82. Sagepub.com/journals permissions DOI: 10.1177/0952076717733325
- De Vries, M. y Nemec, J. (2013). «Public Sector Reform. An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths». *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16.
- Döring, M. (2021). «How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens Administrative Literacy». *Administration & Society*, 53(8), 1155-1177.
- Durant, R. F y Legge, J. Jr. (2006). «Wicked Problems» Public Policy, and Administrative Theory. Lessons From the GM Food Regulatory Arena». *Administration & Society*, 38(3), 309-334 DOI: 10.1177/0095399706289713. Sage Publications
- Eckerd, A. y Heidelberg, R. (2020). «Administering Public Participation». *American Review of Public Administration*, 50(2), SAGE.

- Head, B. (2022) *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*. This Palgrave Macmillan.
- Head; B. W y Alford, J. (2015). «Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management». *Administration & Society*, 47(6) 711-739, DOI: 10.1177/0095399713481601
- Ingrams, A., Piotrowski, S., y Berliner, D. (2020). «Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government». *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), Oxford.
- Johnston, M. (2018). «Democratic Norms, Political Money, and Corruption The Deeper Roots of Political Malaise». En Kubbe, Ina y Annika Engelbert (eds.) *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter*. Palgrave MacMillan.
- Jørgensen, T. y Bozeman. B. (2007). «Public Values: An Inventory». *Administration & Society*, 39(3), DOI: 10.1177/0095399707300703, Sage Publications.
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G, Galli, D., Reiter, R. y Van Keck, S. (2021) «Opportunity Management of the Covid-19 Pandemic: Testing the Crisis from a Global Perspective». *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 497-517, reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0020852321992102.
- Klenk, T. y Reiter, R. (2019). «Post-New Public Management: Reform Ideas and Their Application in the Field of Social Services». *International Review of Administrative Sciences*, 85(1) 3-10. Sage Publications
- Mariñez Navarro, F. (2015) *Innovación pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. Editorial Fontamara, México.
- (2019) «Ante la corrupción: transparencia, rendición de cuentas e instituciones participativas democráticas». *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (33), 81-106. Universidad de Chile.
- (2021a). «Max Weber y las administraciones públicas contemporáneas: una respuesta al patrimonialismo y al mercado». En Javier Hurtado (coord.) *Actualidad del pensamiento de Max Weber a cien años de su fallecimiento*. México: Tirant lo blanch, pp: 125-150
- (2021b). Estudio Introductorio: «¿Cuál es el aprendizaje en el campo de la administración pública y las políticas públicas en tiempos de pandemia covid-19? Reflexiones sobre la post-nueva gestión pública». En Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (Coords.) *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergen-*

- cia. Lecciones aprendidas de la pandemia covid-19*. México: Tirant lo Blanch/El Colegio de Jalisco/CIDAPP.
- Merino, M. (2021). *En busca de una definición de corrupción*. Documento de trabajo para el Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, Universidad de Guadalajara. Mimeografiado.
- Mikuta, L. y Kaczmarek Kaczmarek, U. (2019). «From Marketization to Recentralization: the Health-care System Reforms in Poland and the Post-New Public Management Concept». *International Review of Administrative Sciences*, 85(1) 28-44. Sage Publications.
- Peters, G. B (2006). «Democracia y Administración Pública: la conexión emergente». *Revista Administración y Ciudadanía*, núm. 1, España
- Pollitt, C y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Reiter, R. y Klenk, T. (2018). «The Manifold Meanings of «Post-New Public Management» - a Systematic Literature Review». *International Review of Administrative Sciences*. 85(1) 11-27. Sage Publications
- Rittel, H., y Webber, M. (1973). «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rosenbloom, D. H. (2017). «Beyond Efficiency: Value Frameworks for Public Administration». *Chinese Public Administration Review*. 8(1), june.
- Rosenbloom, D. H. (2013). «Reflections on Public Administrative Theory and the Separation of Powers». *The American Review of Public Administration*, 43(4), 381-396. Article first published online: April 5, 2013; Issue published: July 1, 2013.
- Rosenbloom, D. H. (1983). «Public Administrative Theory and the Separation of Powers». *Public Administration Review*, 43(3), 219-227. <https://doi.org/10.2307/976330>
- Termeer C. J.A.M. y Dewulf, A. (2019). «A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems». *Policy and Society*, 38(2), 298-314 <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>.

- Termeer C. J.A.M., Dewulf, A., Breeman, G., y Stiller, S. (2015). «Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems». *Administration & Society*, 47(6), 680-710, DOI: 10.1177/0095399712469195, aas.sagepub.com
- Uvalle Berrones, R. (2022). «Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas en los gobiernos del sSiglo XXI». En Xavier Barragán (Coord.) *Gobernanza y Administración Pública inteligente*. México: IAEN-INAP.
- Zittoun, P. (2017). «Hacia un enfoque pragmático de la acción pública». En André-Noël Roth Deubel (Ed.) *Análisis de políticas públicas. Perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia (UNC).

Referencias electrónicas

- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD) (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf> (Consultado el 21 de agosto 2022).
- Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional) (2021). www.transparenry.org/cpi (Consultado el 2 de abril 2022).