


# ¿GOBIERNO POLÍTICO Y GOBIERNO CIENTÍFICO?: LA BRECHA DEL PARTIDO POLÍTICO COMPETITIVO

## POLITICAL GOVERNMENT AND SCIENTIFIC GOVERNMENT? THE GAP OF THE COMPETITIVE POLITICAL PARTY

Ángel Benjamín Robles-Montoya<sup>1</sup> \*; Gustavo Adolfo Pérez-Rojas<sup>2</sup> 

1. Doctorante en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (DAP-INAP-México). Máster en Gobierno y Educación por la Universidad de Alcalá de Henares. benjamin.robles@diputados.gob.mx
2. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Santiago de Compostela. Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Nacional de Administración Pública. gustavo.perez@politicas.unam.mx

\*Autor de correspondencia: Ángel Benjamín Robles-Montoya, email: benjamin.robles@diputados.gob.mx

Información del artículo:

Artículo original

DOI: <https://doi.org/10.33975/riuuq.vol35n1.1203>

Recibido: 6 marzo 2023; Aceptado: 19 abril 2023

### RESUMEN

Se debate sobre la complejidad para que un gobierno político sea, a su vez, un gobierno científico. Primero, se hace una reflexión sobre la idealización de los políticos como funcionarios en el gobierno. En segundo lugar, se generan observaciones sobre la demanda gubernamental histórica por mejores administradores y se clarifican las diferencias organizacionales entre sistemas avanzados y rezagados. Finalmente, se hace una crítica sobre el papel de los partidos políticos como dispositivos sociales que han dejado de lado la calidad en la formación de los recursos humanos del Estado.

**Palabras clave:** Estado; gobierno; recursos humanos; partidos políticos.

**Cómo citar:** Robles-Montoya, Ángel Benjamín., & Pérez-Rojas, Gustavo Adolfo. (2023). ¿Gobierno político y gobierno científico?: La brecha del partido político competitivo. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 35(1), 260-274. <https://doi.org/10.33975/riuuq.vol35n1.1203>

ISSN: 1794-631X e-ISSN: 2500-5782

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.



## ABSTRACT

The complexity for a political government to be, in turn, a scientific government is debated. First, a reflection is made on the idealization of politicians as government officials. Second, insights into the historical government demand for better administrators are generated and organizational differences between advanced and lagging systems are clarified. Finally, a criticism is made about the role of political parties as social devices that have left aside the quality in the training of the State's human resources.

**Keywords:** State; government; human resources; political parties.

## INTRODUCCIÓN

En este ensayo se debate por qué los gobiernos políticos no siempre son gobiernos científicos, y vale la pena cuestionar de entrada: ¿En dónde radica la brecha entre ambas concepciones? ¿En qué parte de la configuración del Estado está la respuesta a la aspiración por tener un gobierno que cumpla sus aspiraciones políticas y racionales-científicas? ¿Quién es el responsable de la formación de los políticos profesionales en las democracias?

Primero, desde tiempos antiguos la pregunta sobre quiénes deben ser los gobernantes ha sido un tema central entre los pensadores políticos. La idea de que los líderes deberían ser personas altamente capacitadas y con virtudes específicas ha generado una gran decepción en las democracias occidentales. Se revisará cómo es que la exigencia de un político moralmente virtuoso se fue desplazando hacia la prioridad de un administrador técnicamente capaz de entregar resultados.

Segundo, el Estado moderno ha generado estándares de funcionalidad para la perseverancia de los sistemas organizacionales. Los romanos imitaron a los griegos, la Iglesia católica preservó el conocimiento romano en medio del caos y se erigió como la primera franquicia de conocimiento administrativo. En la reconfiguración de los estados-nación, las naciones fueron adoptando diferentes formas organizativas que requerían liderazgos públicos con aspiraciones y valores organizativos específicos. Por ello, se configuraron disparidades e idiosincrasias, que han rezagado a diferentes naciones por una falta de institucionalidad.

Tercero, hay que preguntarse quién es el responsable de que la sociedad no comprenda su papel en la construcción del Estado; al menos uno de los dispositivos organizacionales ha frenado su evolución en las sociedades subdesarrolladas: el partido político. Existe una crítica marxista evidente por señalar a los partidos como instrumentos de control de clase, pues en la práctica no todos pueden intervenir ni tienen las mismas oportunidades para formarse y competir por el poder.

### 1- La idealización del gobernante

En *La República*, en su disertación sobre el filósofo rey (Libro VIII y XIX), Platón (2013 [370aC]) siguiendo la conversación entre Sócrates y Glaucón describe la figura de un gobernante ideal que, según él, debería ser un filósofo que haya alcanzado la máxima sabiduría y virtud para gobernar justamente. Según dicho relato, el líder virtuoso es aquél que puede ser consciente de la necesidad

de dirigir por el bien común, y a partir de ese enfoque más la habilidad de la dialéctica, poder tomar decisiones. Por su parte, Aristóteles también considera que los líderes deben buscar entonces la virtud, basada en el deber ser, esto lo describe en *Ética a Nicómaco* (Lord en Strauss y Cropsey, 2001 [1963]: 126). Es claro que, la idea de la política en la Grecia antigua va a tener un fuerte contenido moral en el ideal del gobernante.

Ahora, recordemos que esa política virtuosa pasó a ser la política del catolicismo una vez que el imperio cosmopolita romano entró en decadencia. El deber ser y la virtud son idealizaciones que la filosofía consideró como referencia descriptiva del fin u objetivo en la política. Entonces, en la transición desde la precarización del imperio romano hasta el auge de la cristiandad, ese modelo idealista de lo que debería ser el gobernante continuó como anhelo de la estructura pública occidental. Esto es evidente en las obras de San Agustín y de Santo Tomás de Aquino, quienes aún consideraban la virtud como un elemento esencial del quehacer del líder político (Strauss y Cropsey, 2001 [1963]).

La historia de la aspiración virtuosa del “hombre político” cambió radicalmente con la aparición de los manuscritos de Maquiavelo (Sartori, 2003 [1979]: 208-210). No sólo en *El Príncipe*, sino en los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Maquiavelo problematiza entre las buenas intenciones, los métodos y la capacidad real de los gobernantes para dar resultados. Es una visión, que, si bien considera la virtud, comprende con crudeza que muchas veces el político va a actuar de forma inmoral o contraria al estándar de virtud de la sociedad; esto va a revolucionar el estudio de la política y de la naturaleza del propio gobernante.

Incluso, podríamos afirmar que Maquiavelo (2020 [1531]: 127) ya había descubierto las claves de los ejercicios de una gobernanza de participación y vigilancia entre los discursos de Tito Livio: “cooperando toda la ciudad, nobles y plebeyos, en la guerra, siempre surgían (...) hombres virtuosos y adornados de tantas victorias, que el pueblo no tenía motivos para dudar de ninguno de ellos, siendo muchos y controlándose unos a otros”. La preparación interna de los recursos humanos es la clave del éxito organizacional. Maquiavelo hace énfasis en toda su obra en que, si bien el dinero es un recurso importante para un gobierno, lo es más el papel que juega la formación; es decir, la instrucción interna militar como factor de poder real de una república o principado soberano. Desde su perspectiva, los países que dependen de tropas alquiladas o prestadas nunca podrán ser realmente independientes. Lo mismo pasa con sus civiles y sus políticos, pues si éstos no se forman desde el seno de la sociedad, seguirán siendo súbditos al no tener hombres con la capacidad de legislar para sí mismos.

¿En qué parte la sociedad empieza a considerar que lo más idóneo no es tener a los políticos moralmente más virtuosos, sino más preparados? Todo indica que esta transformación ocurre con la modernización. Es durante la ilustración y la revolución industrial que se origina el método científico, pero en concreto para la Administración Pública, es Charles-Jean Bonnin (1803-1868) a quien se le señala como el gran teorizador del método en esta disciplina (Guerrero, 2009). No obstante, es con Max Weber, quien al desarrollar sus teorías sobre la burocracia termina señalando la importancia de la habilidad y el conocimiento como la forma más efectiva que puede tener un sistema político racionalizado y moderno para perdurar: “La administración burocrática significa: dominación gracias al saber” (1964 [1922]: 179).

Pero el conocimiento y la profundización profesional que propondrá Weber no es totalmente una

idea original. Desde nuestra perspectiva, Weber sigue a Maquiavelo al concebir que el político es un profesional que debe actuar como un buen administrador una vez que está en el poder. Ambos autores sostienen que el gobernante debe tener un conocimiento técnico especializado para llevar a cabo su trabajo de manera efectiva. Maquiavelo (2001 [1532]) defiende la necesidad de que el gobernante tenga habilidades y conocimientos técnicos para gobernar, y considera que la virtud y la fortuna son elementos que pueden ayudar al gobernante, pero no son suficientes. De igual manera, Weber argumentará posteriormente que la administración pública debe ser dirigida por expertos técnicos y profesionales, cuyo conocimiento y experiencia permitan una gestión efectiva y eficiente del gobierno. Ambos autores coinciden en que la profesionalización de los políticos y la burocracia es esencial para el buen gobierno y la estabilidad política.

En la modernización del Estado y sus instituciones se vuelven cada vez más complejos y especializados, lo que requiere una mayor profesionalización de los servidores públicos en términos de conocimientos técnicos y habilidades específicas. En ese punto, se comienza a valorar más la capacitación y la experiencia en áreas como la administración pública, la economía, el derecho y la gestión de proyectos, que la posesión de virtudes morales o políticas. Además, en la misma idea weberiana de modernización también trae consigo un enfoque más racional y burocrático en la gestión pública, donde los procesos y procedimientos son estandarizados, se enfatiza en la eficiencia y la eficacia en lugar de la ética y la moral. Como resultado, las capacidades técnicas de los servidores públicos se convierten en un factor clave para el éxito de la gestión pública, mientras que las virtudes morales o políticas se consideran más un complemento que un requisito fundamental.

Los políticos tienen diferentes personalidades que los llevan a poseer diferentes habilidades. Según Harold Lasswell (1963 [1930]), es importante distinguir la personalidad de los individuos que se dedican a la política en tres categorías: agitadores, administradores y teóricos. Los agitadores son aquellos que utilizan técnicas de persuasión y movilización de masas para lograr sus objetivos políticos. Los administradores, por su parte, son los encargados de gestionar el aparato del Estado y garantizar su correcto funcionamiento. Finalmente, los teóricos son aquellos que se dedican a reflexionar sobre los fundamentos y las implicaciones políticas de las diferentes decisiones y medidas adoptadas.

Distinguir estas tres personalidades políticas resulta fundamental para entender el funcionamiento del sistema político en su conjunto. En particular, es importante reconocer que cada una de estas personalidades políticas tiene una función específica y puede contribuir de manera diferente al desarrollo y estabilidad del sistema político. Además, esta distinción puede ayudar a identificar las fortalezas y debilidades de los políticos y a evaluar su capacidad para ejercer su cargo de manera efectiva y responsable.

¿Pero, qué sucede en la posmodernidad con los políticos? Bauman (1991) al hablar de la sociedad sitiada, argumenta que la sociedad contemporánea ha experimentado una creciente brecha entre las habilidades y competencias necesarias para gobernar y las capacidades de los políticos, lo que ha llevado a una falta de confianza en la política y los políticos. Asimismo, Giddens (1990) ha abogado por una mayor profesionalización de los políticos y una mayor atención a la formación y educación política. En "La tercera vía", Giddens sostiene que los políticos necesitan estar bien informados y capacitados para afrontar problemas que tienden a ser cada vez más complejos en la sociedad contemporánea.

¿Podemos entonces asumir que hay una brecha educativa en los políticos en las democracias posmodernas? Evidentemente existe esta brecha, pero no podemos decir que antes la situación fuera mejor; es decir, es obvio que, con el paso del tiempo, y debido a la ampliación de la oferta educativa y la cultura de la competitividad, hoy en día hay más políticos con estudios que en ninguna otra época pasada. Y sin embargo los niveles de confianza hacia los sistemas democráticos se han estancado como explican Crozier, Huntington y Watanuki (1975). Las democracias occidentales están enfrentando problemas nunca antes vistos, no sólo derivados de una mayor exigencia y participación ciudadana, sino problemas con la movilidad y la migración, el desplazamiento laboral derivado de las nuevas tecnologías, la escasez de recursos y fuentes de energía, las pandemias, entre otros retos.

## **2- El gobierno como mecanismo imperfecto del Estado**

Como fue descrito, el Estado moderno se configuró sobre la base del isomorfismo católico, una reinterpretación y herencia de la cultura romana sacudida e influenciada por los pueblos bárbaros. En este contexto, la iglesia se introdujo en los feudos y ejerció un importante papel en la organización de la vida social y religiosa de las comunidades locales. La iglesia se convirtió en una especie de oficina de administración local, responsable de proveer justicia y moralidad en los feudos. A medida que las ciudades y los reinos crecían, la iglesia se expandió, construyendo monasterios, catedrales, internados, escuelas y universidades para educar a la población y consolidar su influencia en la sociedad.

La influencia de la iglesia en la política y la sociedad europeas se mantuvo durante siglos, convirtiéndose en una de las instituciones más poderosas de la historia occidental y dejando una huella indeleble en la cultura y la sociedad del continente. La cultura del catolicismo se convirtió en la esencia de la vida pública. En los relatos del historiador Leo Huberman (1997 [1936]: 25-27) se describe cómo es que la Iglesia se hizo cargo de la salud pública y los cementerios en momentos de crisis como fueron las epidemias de peste bubónica. Impartían la justicia y determinaban la legitimidad de las herencias, llevaban registros públicos de nacimientos y defunciones. Ser clérigo era un oficio de excelente estatus social y toda familia con poder quería tener un familiar participante en la Iglesia; sin embargo, la Iglesia institucionalizó el celibato justo para que los religiosos no tuvieran que repartir sus tierras entre posibles descendientes.

Dicho de otra manera, la Iglesia Católica puede ser considerada la primera franquicia administrativa altamente sistematizada. La Iglesia se alojó entre los dispersos feudos a lo largo y ancho de Europa, haciendo mancuerna con el señor feudal, quien siendo guerrero en un principio no tenía los conocimientos administrativos ni científicos que sí poseían los religiosos. Con el tiempo, estos feudos se unieron, por voluntad o por coerción, para formar grandes estados nacionales, como Francia, Inglaterra y España. Este proceso se conoció como la formación de los estados nación. Se hizo posible gracias a la creación de instituciones comunes, como los ejércitos, los parlamentos y los tribunales, que ayudaron a restablecer la autoridad central y a mantener el orden en todo el territorio; algo que se anhelaba desde la desaparición de Roma (Anderson, 1983). Además, se establecieron leyes y normas que se aplicaban a todos los ciudadanos por igual, independientemente de su origen o posición social.

Este proceso tomó tiempo y no fue fácil, hay que recordar que el concepto de ciudadano y sus derechos, no fueron retomados hasta la caída del último rey de Francia, Louis XVI. De acuerdo con Foucault (1990 [1978]) la biopolítica se desarrolló como una tecnología de gobierno durante la configuración

de los Estados-nación, que se centraba en la gestión y el control de la población en su conjunto.

En el abordaje de la biopolítica se observa una discusión marxista y crítica por considerar que el Estado y los servicios públicos terminan siendo aparatos para la justificación del dominio de clase. De cualquier forma, algo que aporta gran valor a la reflexión es la explicación del proceso de gubernamentalización de la sociedad; es decir, cuando irrumpe la ciencia en las decisiones políticas, esto terminará por “traer como consecuencia la aceleración del proceso de consolidación de los aparatos burocráticos administrativos del Estado” (Ortiz, 2017: 73).

En su caso, Jepperson y Meyer (en Powell y Dimaggio, comp, 1999 [1991]) señalan que posterior a las grandes revoluciones se da una conversión de la vida pública en donde las sociedades -si bien algunas conservaron a la monarquía y en otros casos rotundamente la expulsaron- implícita o explícitamente separarían, en parte, al político del aparato de gobierno. Esa separación es muy similar a lo que sugiere Foucault. La reconversión de las instituciones sigue una lógica de racionalización y competitividad. Se trata pues de una revolución organizacional, mencionan Meyer y Jepperson y Marín Idárraga (2012).

Esa revolución organizacional hace que los Estados-nación tomen cuatro rutas de configuración:

- 1) La configuración liberal, donde la razón de ser es el individuo y sus subunidades sociales, ahí el gobierno tiene un rol secundario como garante de equilibrios (Reino Unido, EE. UU. y Australia).
- 2) La configuración estatista, donde es el Estado el rector de la vida pública, cuyo fin y motivo es respetar la voluntad de la sociedad (Francia y las regiones francófonas de Bélgica y Canadá).
- 3) La configuración corporativista, donde el Estado es el rector de la funcionalidad de las subunidades sociales, altamente organizados de manera racional y cooperativa (países de origen germánico y escandinavos).
- 4) Organizaciones segmentadas, donde la sociedad no comprende su lugar en el Estado, existe un desfase entre las demandas sociales y la capacidad del gobierno para su atención, la sociedad relega las responsabilidades al gobierno (países con influencia occidental subdesarrollados) (cfr. Jepperson y Meyer en Powell y Dimaggio, comp, 1999 [1991]).

Lo anterior nos sugiere claramente que existe una simbiosis entre la profesionalización burocrática y la institucionalización alcanzada por un sistema político. En *La política como vocación*, Weber (2000 [1919]) destaca que la burocracia profesional es esencial para la estabilidad y eficacia de un Estado, pues su función principal es la de proporcionar conocimiento técnico y competencias a la gestión de los asuntos públicos. Asimismo, sostiene que una burocracia profesional es necesaria para la neutralidad política, la objetividad y la imparcialidad en la toma de decisiones.

En su lugar, Huntington (2015 [1968] y 1997 [1996]) destaca la importancia de la institucionalización de las normas y procedimientos en el desarrollo político y económico de las sociedades. Según él, las sociedades que no cuentan con instituciones sólidas y confiables no pueden sostener la estabilidad y el progreso, ya que las decisiones políticas y económicas son tomadas de manera arbitraria y sin un marco legal-normativo que las regule. Eso es lo que ocurre con los autoritarismos y totalitarismos, donde la gente ya no evalúa la capacidad ni política ni administrativa.

La institucionalización, en cambio, permite establecer un conjunto de reglas y procedimientos claros que limitan el margen de acción de los actores políticos y económicos, generando así confianza

en las instituciones y en la sociedad en general. Para Huntington (2015 [1968]: 23) la clave de la institucionalización en un sistema político depende de cuatro claves paradigmáticas: Adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia.

La primera variable, la adaptabilidad, es importante porque las instituciones deben ser capaces de ajustarse a las nuevas situaciones y retos que enfrentan en un entorno cambiante. Esto implica la necesidad de tener una administración pública profesional que sea capaz de innovar y adaptarse a nuevas circunstancias. La segunda variable, la complejidad, está relacionada con la estructura de las instituciones y la capacidad que tienen para resolver problemas complejos. Una administración pública profesional y capacitada puede manejar mejor las situaciones complejas y tomar decisiones adecuadas para resolver los problemas de manera eficiente. La complejidad viene de la mano con la sistematización, en las sociedades con organizaciones poco desarrolladas, no hay manera de resolver asuntos delicados porque no se ha teorizado ni aprendido de las experiencias previas o externas para generar procedimientos específicos de resolución.

La tercera variable, la autonomía, se refiere a la independencia de las instituciones respecto a otros poderes y actores políticos. Una administración pública profesional y autónoma puede actuar sin interferencias políticas indebidas y tomar decisiones basadas en criterios técnicos y no en intereses únicamente políticos. Cuando un régimen inhibe la autonomía de sus funciones, es una clara señal de que el liderazgo político teme a ser escrutado. Finalmente, la cuarta variable, la coherencia, se relaciona con la capacidad de las instituciones para mantener la continuidad en sus políticas y programas. Una administración pública profesional y coherente puede mantener una visión estratégica a largo plazo y garantizar la continuidad de las políticas públicas en beneficio de la sociedad. Por el contrario, las inconsistencias en la omisión de criterios o la benevolencia para dar ventajas a determinados grupos o actores sociales, es una muestra clara de sistemas que han sido corrompidos.

Tanto Weber como Huntington coinciden en que la burocracia profesional y la institucionalización son fundamentales para el correcto funcionamiento de un Estado y para el desarrollo de las sociedades. La profesionalización de la burocracia y la institucionalización de las normas y procedimientos generan estabilidad, confianza y eficacia en la gestión de los asuntos públicos, evitando la arbitrariedad, la improvisación y la subjetividad en la toma de decisiones.

Siguiendo la tesis de Weber (1964 [1922]), los estados con menos capacidad burocrática racional, van a presentar más fallos para la satisfacción de las necesidades públicas. En Estados Unidos, después de la Guerra de Secesión se comprobó que la simbiosis entre la política y la administración podría ser nociva si no era racional. Por eso, Bozeman (1998 [1987]: 58) señala que es hasta la aparición de la Acta Pendleton en 1883, en que el gobierno separa a los servidores públicos que operan la administración de los políticos electos, porque antes el sistema privilegiaba que las administraciones fueran un botín político. Ahí se formaliza el servicio civil de la administración pública estadounidense.

El Acta Pendleton también es conocida como el Acta de Reforma del Servicio Civil, fue aprobada con el objetivo de acabar con el favoritismo, nepotismo, compadrazgo y la corrupción en la administración pública (Bozeman, 1998 [1987]): 57 y 58). Hasta ese momento -1883- los puestos públicos eran otorgados a amigos y familiares de los políticos que estaban en el poder, lo que generaba un sistema de clientelismo y falta de eficiencia en la función pública. Con la aprobación del Acta Pendleton, se creó

un sistema de méritos, seguimiento y evaluación de competencias para ocupar los puestos públicos, lo que permitió que la selección de los funcionarios se enfocara en su capacidad y experiencia en lugar de su afinidad política.

Es quizá uno de los implementos institucionales paradigmáticos, al menos en la historia de la administración pública occidental. Esta medida contribuyó a fortalecer la profesionalización de la administración pública y mejorar la calidad de los servicios que ofrecía el Estado. Aunque es verdad que el Acta Pendleton ha sido objeto de críticas y controversias, especialmente por aquellos que creen que la selección de los funcionarios debe ser más flexible y permitir la designación de personas cercanas al poder político; lo cierto es, que esta medida ha tenido un impacto positivo en la mejora de la eficiencia y la transparencia en la administración pública de los Estados Unidos.

En una especie de síntesis sobre el impacto que tiene la profesionalización del político en la institucionalización de un sistema entero, podemos citar el artículo de Kooiman (1993), con el cual en parte se inauguran los trabajos al respecto de la gobernanza y la gobernabilidad. Resulta evidente que dicho autor tiene presentes las aportaciones de Weber y Huntington para proponer una perspectiva novedosa centrada en la complejidad, la dinámica y la diversidad de los procesos de toma de decisiones. El autor sostiene que el gobierno debe ser visto como un proceso de interacción entre múltiples actores, no sólo el Estado, sino también la sociedad civil, el sector empresarial y otros grupos de interés. Este trabajo amplía la perspectiva de lo que debe ser el servidor público, porque implica la capacidad de liderazgo, negociación e inclusión.

De nuevo tendríamos que recordar, que Bozeman (1998 [1987]) termina definiendo -un tanto en forma de cliché- que todas las organizaciones son públicas; es decir, que la racionalización y modernización del Estado, como refieren Huntington o Meyer y Jepperson, depende del grado de institucionalización que alcanzan todas las organizaciones que comprenden el sistema político. No sólo una buena institucionalización de la administración pública es un indicador del desarrollo del Estado, sino la formalización y desarrollo de las organizaciones privadas y las organizaciones del tercer sector. No obstante, es en el sector público donde la política tiene un impacto mucho más evidente en la calidad de su desarrollo institucional.

Al parecer, este es uno de los grandes rezagos de los sistemas políticos subdesarrollados, porque generan inestabilidad en los cuerpos gubernamentales: la falta de profesionalización a partir de la separación tajante entre el servicio público y el liderazgo político. La política en las democracias en proceso de construcción sigue siendo un juego de “todo o nada” y la institucionalización es la primera afectación. La desconfianza de los actores sociales en estos escenarios ha llevado a una esquizofrenia social, en la que cada vez se hacen más leyes y organizaciones del Estado, para que se vigilen unas a otras (Arellano Gault en Merino, et al, 2013). Por ejemplo, hasta el 2022 en México se contabilizaron 252 reformas a la Constitución de 1917, mientras que en los Estados Unidos, se cuentan tan sólo 27 enmiendas a su ley fundamental.

El concepto de esquizofrenia social de David Arellano Gault se refiere a la existencia de una disonancia entre los valores, las normas de la sociedad y las prácticas políticas- administrativas. Esto puede generar una falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones y en los servidores públicos, y a su vez, una baja legitimidad de las decisiones y acciones gubernamentales.



En el estudio de Christian Schuster (2017) se examinó el papel de la selección y promoción de servidores públicos de acuerdo con el mérito en 117 países entre 1975 y 2015. Algo que se supone como requisito es que exista en primer lugar una reforma al servicio civil que ponga en práctica un sistema meritocrático para que esto tenga impacto en una mejor administración pública. Sin embargo, tras el análisis Schuster asegura que estas leyes terminan siendo insuficientes para llevar la meritocracia a la práctica, depende más de otros factores que de una simple reforma, es decir, varios países tuvieron avances en su servicio civil aún sin presentar reformas. Es un mito el que los servidores públicos van a ser mejores por el mero hecho de legislar nuevas reglas, lo importante es que el liderazgo encuentre la manera de llevarlo a la práctica y no sólo simular los cambios para el verdadero crecimiento de los funcionarios públicos.

Desde la perspectiva que estamos abordando, pareciera ser que la responsabilidad en la formación y competencia de los servidores públicos radica enteramente en los mecanismos propios de la administración pública. Sin embargo, como lo apuntan Oliveros y Schuster (2017), hay grandes diferencias en la formación y crecimiento de los servidores públicos dependiendo de la región que se trate. Porque es innegable que en los países donde existe un servicio civil longevo, la influencia de los cambios políticos afecta mucho menos el desempeño público, en comparación con las regiones donde la administración gubernamental sigue siendo una recompensa política tras una elección; ese es el caso de América Latina.

En resumen, podemos asegurar que si bien es el Estado el primer responsable de la calidad de los servidores públicos que tenemos, es necesario ser más específicos: El primero de los dispositivos sociales que las naciones en vías de desarrollo deben concretar, es la separación de la administración pública de la volatilidad de la política (Bozeman, 1998 [1987]: 57-64). Evidentemente, la política no puede separarse nunca de la administración pública, pero la concreción de un sistema de servicio civil o la implementación de mecanismos alternativos para el desarrollo profesional, son claves para evitar que la política termine utilizando al gobierno como un mecanismo, para el beneficio o castigo, al servicio de determinada ideología política que llega al poder.

### **3- Agencias de recursos humanos en democracias delegativas**

¿Por qué si todos sabemos que existen perfiles mejor capacitados, muchos de ellos no están en la política ni en el gobierno? La primera respuesta es, que a muchos no les interesa la política; pero, la segunda respuesta es más compleja, pues muchos no llegan a influir porque no encuentran la puerta de entrada para poder participar. A pesar de lo que se piensa, las sociedades de Estados subdesarrollados han optado por una democracia delegativa que privilegia el reciclaje de las clases políticas. Muchas sociedades no alcanzan a ver la necesidad de exigir mejores gobernantes y resultados desde el gobierno. Asumimos la aseveración de Schumpeter (1996 [1942] Vol II: 347) en el sentido de que “los electores no tienen la costumbre de fiscalizar a sus líderes políticos.”

¿Por qué unos países tienen gente más democrática y otros no? El argumento principal de "El hombre político" de Lipset (1960) es que las actitudes y comportamientos políticos están profundamente arraigados en los valores culturales y sociales de la sociedad. Estos valores culturales y sociales son el resultado de una serie de factores históricos y sociológicos. En particular, Lipset argumenta que los valores democráticos y la participación política están estrechamente relacionados con el nivel

de desarrollo económico y educativo de una sociedad, mientras que los valores autoritarios y la apatía política son más comunes en las sociedades menos desarrolladas. Además, Lipset sostiene que la homogeneidad étnica y religiosa también puede ser un factor importante en la formación de los valores políticos de una sociedad.

Muestra de lo anterior, son los resultados de trabajos paradigmáticos que profundizaron en las teorías de Lipset, como el estudio de Almond y Verba (1989 [1963]: 24), donde evalúan la cultura cívica de diferentes naciones, llegando a la conclusión de que el grado de conciencia e involucramiento político, se puede diferenciar entre culturas súbditas, parroquiales y participativas. Una sociedad participativa es más difícil que pueda ser corrompida o manipulada electoralmente con dádivas, mientras que una sociedad parroquial puede ser mal dirigida y solapar los malos gobiernos con regalos o ventajas a ciertos sectores poblacionales. Las sociedades súbditas, no tienen capacidad de identificar el rol que juega la política en la vida de sus pobladores; por tanto, son totalmente manipulables.

La tesis de Lipset (1960) y Almond y Verba (1989 [1963]) fue refrendada más tarde en el estudio de Stokes, et al (2013), donde se descubrió estadísticamente, que en las naciones democráticas con más desarrollo capitalista era muy extraño ver prácticas clientelares. La razón es simple, como este tipo de ciudadano ha cubierto sus necesidades básicas de subsistencia le dan un valor mayor y subjetivo a la participación política, en especial al voto, el cual difícilmente intercambiarían por una dádiva o regalo. Por el contrario, en naciones como Argentina y México, se comprobó que las personas que padecen condiciones de vida precarias tienen una cultura política más sumisa, similar al concepto de súbdito o párroco, en la que llegan a ver a los políticos como redentores quienes les hacen un bien al intercambiar su voto por un regalo, o por la promesa de ser incluidos en un programa de asistencia social. En esas realidades el voto tiene un valor depreciado y la participación ciudadana, que responsabiliza a las personas de sus actos, es prácticamente desapercibida.

He aquí el gran dilema, porque la participación ciudadana no sólo es el voto. Los gobiernos con mayores estándares de organización, que pueden aproximarse más al concepto de “científicos”, son aquellos que buscan responder a las necesidades de las sociedades con mayor cultura cívica (revítese la democracia ampliada de Luis Villoro, 2005 [1992]: 115 y 116). En naciones donde la cultura cívica es súbdita o parroquial, es mucho más probable que no exista una exigencia real de rendición de cuentas (accountability). Una de las ideas más desarrolladas por O'Donnell (1994) y Emmerich (2005), es que en esas sociedades con bajos niveles de cultura cívica, las personas suelen confundir al Estado con el Gobierno y la participación con el mero hecho de votar. Esa idea se bautizó como democracia delegativa. La democracia delegativa ha fomentado que los gobiernos reciclen a sus élites sin brindar respuestas gubernamentales de calidad.

¿De quién es la responsabilidad de formar a los políticos? Si bien la profesionalización de los servidores públicos es una tarea que compete principalmente al Estado, a partir de su sistema de educación, la influencia de los partidos políticos en este proceso no puede ser ignorada. Por un lado, los partidos políticos pueden fomentar la profesionalización de sus miembros al establecer criterios de selección basados en habilidades y conocimientos técnicos, en lugar de relaciones personales o afiliaciones partidistas. Esta es una de las grandes conclusiones de Gramsci a la hora de hablar de los sistemas en decadencia, pues son los partidos los responsables de renovar y formar mejores liderazgos (en Hoare y Nowell Smith, eds. 1971: 191).

¿Qué es un partido político? Para Weber (1964 [1922]: 228-232), el partido político es una realidad sociológica que se basa en un reclutamiento libre; y profundiza, “su fin es proporcionar poder a sus dirigentes y otorgar a sus miembros determinadas probabilidades ideales o materiales.” El partido político es una organización cuya finalidad es emplazar en posiciones de gobierno a las personas que lo representan explícitamente, dirá Janda. Es cualquier organización que ofrece candidatos para ser electos, dirá Riggs (estas definiciones están citadas en Sartori, 2003 [1979]: 69).

Las anteriores son definiciones no toman en cuenta el impacto posterior que tienen sus acciones sobre el gobierno donde llegan sus representantes. En este sentido, estamos más de acuerdo con la aseveración de Pérez Rojas (2022: 2), donde encontramos por primera vez la idea de que los partidos políticos son las agencias de recursos humanos más importantes en las democracias. La mayoría de los estudios sobre partidos nos hablan de su ideología, las metas sociales y la forma en que se estructuran; sin embargo, hace falta responsabilizar y cuestionar a estos dispositivos sociales sobre la calidad de representantes públicos que llevan al gobierno y sus legislaturas. Muchos partidos han olvidado su tarea formativa, se enfocan en el reclutamiento de personajes populares que pueden sumarles votos.

Según Colomer (2001: 64), la institucionalización de la democracia en Reino Unido durante el siglo XIX, dependió en buena medida de que los líderes y las élites políticas locales, se fueran desplazando por las estructuras partidistas a nivel nacional. Los partidos en ese caso fueron consolidándose en una lógica central. Esto es muy importante, porque sin importar que se trate de partidos de masas o de cuadros (cfr. Duverger, 2002 [1954]), lo importante es revisar su nivel de institucionalización alcanzada, como indica Panebianco (1990 [1982]). Y ese nivel de institucionalización quiere decir que tienen no sólo la capacidad de reclutar nuevos miembros, sino de dotarles los elementos que sugiere Weber (1964 [1922]), de ideología, los mínimos insumos intelectuales y materiales, para que puedan ser competentes para el cargo y no sólo competitivos en su papel como oferta electoral.

Los partidos políticos juegan un papel importante en la profesionalización de los políticos y la construcción de una burocracia de carrera. Según Espinoza (2019), los partidos políticos pueden servir como "puerta de entrada" para los candidatos con habilidades y experiencia necesarias para ocupar cargos públicos. De esta manera, los partidos pueden promover la selección de candidatos con una formación académica y experiencia profesional adecuada para ocupar posiciones políticas y burocráticas. Por otro lado, en la obra "Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America", Mainwaring y Scully (1995) argumentan que la creación de partidos políticos estables y responsables es esencial para construir instituciones democráticas sostenibles en el caso de América Latina. Desde su visión, afirman que los partidos políticos pueden actuar como un mecanismo para controlar a los políticos y evitar la corrupción, ya que los partidos políticos fuertes pueden establecer mecanismos de rendición de cuentas y disciplina para los políticos que están bajo su paraguas.

En un estudio cuantitativo donde se compararon dos partidos fineses (Finlandia), se descubrió que los partidos en escenarios competitivos se ven obligados a adaptarse para convertirse en agencias de medios y recursos más centralizados. La obra referida es Koskimaa (2021), quien observó que el partido socialdemócrata de masas y el partido conservador de cuadros, habían experimentado un proceso de institucionalización presionados por el escenario de competitividad (entre 1983 y 2018).

Las conclusiones fueron que, mientras el partido de masas siguió optando por enfocarse en engrosar

su membresía, el partido de cuadros pudo adaptarse más rápido por la capacidad de formación especializada de sus miembros. Es la misma conclusión a la que había llegado Ware (2009 [1996]: 264-269), pues es mucho más probable que los partidos de cuadros tengan una mayor capacidad de adaptación en escenarios de presión; pero a su vez, también sus miembros suelen tener una posición más crítica y razonada frente a las decisiones centrales del partido por su mayor nivel formativo. Esto también se encuentra presente en el trabajo de Pérez Rojas (2022) al describir en el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México, que mientras éste se consagró como un partido de masas, fue altamente dependiente de un liderazgo que aglutinaba los intereses de sus afiliados. Cuando el PRD se quedó sin un líder hegemónico tuvo una grave crisis que casi lo lleva a su desaparición, debido a que sus líderes secundarios no estaban capacitados para autoadministrarse, nunca consolidaron un proyecto de capacitación en su membresía; hacia el 2022 gran parte de sus liderazgos abandonaron el partido.

Ahora, como hemos referido, en escenarios de presión competitiva los partidos con una débil institucionalización suelen optar por un reclutamiento sin formación programática. Por otro lado, algunos partidos pueden dar prioridad absoluta a la lealtad política sobre la capacidad y la experiencia. En ambos casos, la consecuencia es que se pueden seleccionar políticos sin la preparación mínima, lo que sin duda afectará negativamente la calidad de la administración pública una vez que acceden al poder. La capacidad organizativa de un partido podría llegar a paliar el sesgo de clase dominante que tenga un partido político. Es decir, fue evidente que los partidos de corte obrero o agrario tenían entre sus candidatos a personas con limitantes educativas (según Duverger (2002 [1954]: 141); no obstante, si la formación institucional del partido era suficiente tenían la capacidad para hacer un papel destacado al llegar al poder.

Entonces, es verdad que los partidos tienen la libre elección de optar por un reclutamiento de calidad o de dotar de las capacidades mínimas al político; sin embargo, muchos partidos pueden no optar por ningún criterio más que la popularidad del sujeto por una razón meramente pragmática tras la búsqueda de votos. Realmente esto no es un descubrimiento paradigmático, de hecho, estamos haciendo referencia al modelo de partido catch-all que en español se denominó como “partido escoba”, original de Kirchheimer (en LaPalombara y Weiner, eds, 1966). Este tipo de partido aparece durante los años sesenta con una visión pragmática de la política, donde importa poco su afinidad ideológica, dando entrada a prácticamente cualquier demanda social, para que pudiera ser retomada como bandera política ofreciendo supuestas soluciones. La misión en ese modelo es ir tras el voto, sin importar una agenda política y mucho menos buscar razones ideológicas.

Finalmente, como se ha señalado, el problema de la democracia delegativa en los países subdesarrollados ha desincentivado el desarrollo institucional de los propios partidos políticos. Ahora, si la sociedad no comprende realmente la función que tienen los partidos políticos, entonces poco les exigirán. Como se ha visto, los partidos tienden a desarrollarse y poner más atención en sus procesos de selección y formación en escenarios competitivos democráticos estables donde la gente tiene una mayor cultura cívica. Esto nos está hablando de que, los partidos más desarrollados institucionalmente se presentan en las democracias institucionalizadas. Cuando existen condiciones de competitividad desorganizada, donde el sistema sigue privilegiando que la administración pública se convierta en un botín de león, los partidos optan por un simple reclutamiento sin considerar la formación de sus políticos.

Existe además un riesgo en las democracias germinales, y es que en muchos casos los partidos han pasado a ser una especie de parásitos de las democracias, porque han asegurado su vida a través de los recursos estatales. Prueba de ello es la cartelización de la que hablan Katz y Mair (1995) y el vinculamiento como organizaciones brokers del interés público, como señala Lawson (1980). Esto es real, en el caso de México, los partidos se convirtieron en “sujetos de interés público” en el Artículo 41 constitucional; ello, les garantiza un recurso público constante que prácticamente sólo los obliga a mantener un mínimo electoral, no a ser responsables de sus resultados sociales. Por tanto, los partidos en estos contextos se pueden mantener del Estado sin necesidad de recaudar fondos, sin la presión de ser realmente competitivos y sin la responsabilidad de formar a sus recursos humanos.

## CONCLUSIONES

Primera conclusión, la idealización del político altamente preparado ha generado grandes decepciones sociales, la brecha radica en las capacidades no comprobadas del político que llega al poder. Como se ha visto, los políticos acceden al poder de diferentes maneras y no todos cuentan con las capacidades administrativas ni la prudencia para actuar adecuadamente. Lasswell describe que hay tres tipos de políticos: administradores, agitadores y teóricos (1963 [1930]: 64). El peor escenario se encuentra cuando los agitadores llegan al poder y en vez de colocar administradores y teóricos en los cargos burocráticos, deciden incluir más agitadores en el gobierno.

Segunda, los gobiernos por lo regular no son totalmente políticos, ni totalmente científicos, pero los sistemas sí tienen diferencias sustantivas en cuanto a su desarrollo institucional. El problema radica en su nivel de institucionalización y en el respeto a los ordenamientos nomotéticos de esa sociedad. Es decir, es más importante que la ley preserve, se haga cumplir y tenga en claro sus metas organizacionales, en vez de complejizar más su administración, recordemos el ejemplo comparado de las reformas constitucionales entre México y EEUU.

Aun así, existe un indicador clave para generar más estabilidad en la administración pública y tiene que ver con la concreción de un servicio civil que limite la volatilidad de los cambios políticos. Como se menciona en el trabajo de Schuster (2017) es más importante que se practique realmente la meritocracia, en vez de contar con una reforma súper sofisticada, y que sólo se simule su aplicación. Las sociedades que no aprenden el arte de asociarse, como dice Huntington (2015 [1968]: 16), tardan mucho más tiempo en lograr la institucionalización de sus organizaciones porque parten de la desconfianza mutua. Es más importante practicar la institucionalidad que debatir eternamente sobre las causas y fines de su existencia.

Tercera, hay dos factores que han impedido una mejor selección de gobernantes en los sistemas políticos rezagados: una sociedad con escasa cultura cívica y el atraso institucional de sus partidos políticos. Como se ha argumentado, la democracia delegativa ha sido promovida muchas veces por las clases políticas, para que la sociedad acepte que el gobierno es el Estado per se y que ella misma se sienta fuera del mismo por comodidad. Los partidos al ser los vehículos de colocación de estos representantes han observado que es más rentable optar por políticos agitadores para obtener resultados electorales inmediatos, en vez de optar por formar cuadros más capacitados para gobernar. ¿Por qué? Porque la formación es un proceso más lento y porque la sociedad no lo está demandando con suficiente convicción en las naciones con una cultura cívica de corte súbdita o parroquial.

La gravedad es que al político que se ve inmiscuido en un partido posicionado no se le capacita, con lo cual “el individuo desaparece en la multitud, y con él desaparecen la personalidad y el sentido de responsabilidad” (Michels, 2008 [1911] Vol I: 73). El supuesto de que a las élites partidistas les conviene tener una membresía poco instruida para reciclar a sus candidatos, es verdad que se cumple, hasta que sus líderes dejan de renovarse por completo y destruyen por endogamia al partido, tal como lo vaticinó Gramsci en su crítica a la hegemonía en los partidos (en Hoare, Q., y Nowell Smith, G., eds. (1971 [1935])).

**Conflicto de interés:** Los autores declaran que no existe ningún conflicto de intereses.

**Contribución por autor:** Los autores son responsables de todos los componentes del presente trabajo.

**Financiación o fondos:** El presente estudio no conto con ningún apoyo financiero, todo fue con recurso propio de los investigadores.

## REFERENCIAS

- Almond, G. A., y Verba, S. (1989 [1963]). *The civic culture, revisited*. SAGE. EEUU.
- Anderson, B. (1983). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso. Reino Unido.
- Bauman, Z. (1991). *Modernity and Ambivalence*. Cornell University Press. EEUU.
- Bozeman, B. (1998 [1987]). *Todas las organizaciones son públicas*. FCE. México.
- Colomer, J. M. (2001). *Instituciones políticas*. Ariel. España.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). Cámara de Diputados: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Crozier, M., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York University Press. EEUU.
- Duverger, M (2002 [1954]). *Los partidos políticos*. FCE. México.
- Emmerich, GE, et al. (2005). *Democracia y transparencia*. IEDF, Colección Sinergia. México.
- Espinoza, V. (2019). Partidos políticos y democracia en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 39(3), 495-517.
- Foucault, M. (1990 [1978]). *Historia de la sexualidad: la voluntad de saber*. Siglo XXI. México.
- Guerrero, O. (2009). La formulación de principios en la administración pública. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, No. 49: 15-35.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press. EEUU.
- Hoare, Q., y Nowell Smith, G., eds. (1971 [1935]). *Gramsci: Selections from the prison notebooks*. Lawrence and Wishart. Reino Unido.
- Huberman, L. (1997 [1936]). *Los bienes terrenales del hombre*. Editorial Nuestro Tiempo. México.
- Huntington, S. (2015 [1968]). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós. España.
- Huntington, S. P. (1997 [1996]). *El choque de las civilizaciones*. Paidós. España
- Katz, R., y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the Cartel Party. *SAGE, Party politics*, 1: 5-28.
- Kirchheimer, O. (1966). The transformation of the western European party systems. En La Palombara, J., y Weiner, M. eds., *Political Parties and Political Development: 177-200*. Princeton University Press. EEUU.
- Kooiman, J. (1993). Social-political governance: Introduction. In *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage Publications: 1-17.
- Koskimaa, V. (2021). The Weight of the Past: Political Parties' 'Genetic' Heritage and the Ease of their Organizational Professionalization. *Government and Opposition*. 58 (1): 1-21. DOI:10.1017/gov.2021.22
- Lasswell, H. D. (1963 [1930]). *Psicopatología y política*. Paidós. Argentina.

- Lawson, K. (1980). *Political parties and linkage. A comparative perspective*. Yale University. EEUU.
- Lipset, S. M. (1960). *Political man: The social bases of politics*. Doubleday. EEUU.
- Maquiavelo, N. (2001 [1532]). *El príncipe*. Colofón. México.
- Maquiavelo, N. (2020 [1531]). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Alianza. España.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. EEUU.
- Marín Idárraga, D. A. (2012). Consideraciones epistemológicas en torno al carácter científico de la administración. *Innovar* 22 (46): 39-52
- Merino, et al, 2013 [2010]. *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*. FCE - CIDE. México.
- Michels, R. (2008 [2011]). *Los partidos políticos*. Vol I. Amorrortu. Argentina.
- O'Donnell, G. (1994). *Delegative democracy*. *Journal of Democracy*, Volume 5, Number 1, January 1994. John Hopkins University Press. pp. 55-69
- Oliveros, V., y Schuster, C. (2017). Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, Vol 51 Issue 6. Sage: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010414017710268>
- Ortiz, E. (2017). Administración pública, biopolítica y el arte de gobernar. *Política / Revista de Ciencia Política*, Vol. 55, N° 2, 2017 / pp. 67-83.
- Panbianco, A. (1990 [1982]). *Modelos de partido*. Alianza. España.
- Pérez Rojas, G. A. (2022 [2017]). *PRD: ¿Ocaso o consolidación?*. Universidad de Matehuala, Universidad Autónoma Benito Juárez de Tabasco, Universidad Tecnológica de Tabasco. México.
- Platón (2013 [370aC]). *La república*. Editores Mexicanos Unidos. México.
- Jepperson, R. L., y Meyer, J. W., “El orden público y la construcción de organizaciones formales,” en Powell, W.W. y DiMaggio, P.J. comps. (1999 [1991]). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas, UAEM. México.
- Sartori, G. (2003 [1979]). *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE. México.
- Schumpeter, J. A. (1996 [1942]). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Vol II. Folio. España.
- Schuster, C. (2017). Legal reform need not come first: Merit-based civil service management in law and practice. *Public Administration*. Vol 95 Issue 3. Wiley online library. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12334>
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., y Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism. The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press. EEUU.
- Strauss, L., y Cropsey, J. (2001 [1963]). *Historia de la filosofía política*. FCE. México.
- Villoro, L. (2015 [1992]). *El pensamiento moderno. Filosofía del renacimiento*. CFE. México.
- Ware, A. (2009 [1996]). *Political parties and party systems*. Oxford University Press. EEUU.
- Weber, M. (1964 [1922]). *Economía y sociedad*. FCE. México.
- Weber, M. (2000 [1919]). *El político y el científico*. Colofón. México.