Ricardo Uvalle Berrones

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ricardo Uvalle Berrones

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México.
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968-6452-56-7

Toluca, México, marzo de 2003

Diseño Editorial: D. G. Rosa María García Córdova

Impreso en México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Consejo Directivo 2001-2004

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACION Y DESARROLLO PROFESIONAL

María Inés Téllez Gutiérrez
DIFUSION Y VINCULACION

Valentín Jesús Iturbe Pozadas
EXTENSION

Mónica María Iglesias Sobero
INVESTIGACION

Juan Antonio Montes de Oca Alvarez
INFORMATICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACION Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José Flavio Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral
IXTLAHUACA

Comité Investigación

Rafael López Castañares
PRESIDENTE

Luis F. Aguilar Villanueva
Alfonso Iracheta Cenecorta
Gina Alma Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libién

Mónica María Iglesias Sobero
SECRETARIO TECNICO

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
VOCALES

Mónica María Iglesias Sobero
SECRETARIO TECNICO

Sedes

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN
DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tels.y Fax (01 722) 167 10 03, 167 10 05,
y 167 10 06.

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq.
Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatépetl s/n,
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. y Fax. (01 55) 59 71 17 31

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN
VALLE DE BRAVO

Calle Isidro Fabela No. 13
Barrio de Barranca Seca.
Valle de Bravo,
Estado de México. C.P. 51200

Agradecimientos

Al Maestro Luis García Cárdenas, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, por el cause institucional que ha dado para llevar a cabo la publicación del presente libro, lo cual testimonia su compromiso con la pluralidad que nutre el debate abierto de las ideas publiadministrativas.

Expreso mi sincero agradecimiento al Lic. Enrique Mendoza Velázquez, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, por apoyar la publicación de este libro, el cual constituye un estimulo fundamental para continuar con el trabajo de reflexión y la búsqueda de nuevos elementos que fortalezcan el quehacer cognoscitivo de la administración pública. Reconozco asimismo, su tarea promotora e incansable a favor del progreso y el desarrollo académico y profesional de la propia administración pública, la cual merece un tratamiento digno y vigoroso en el ámbito de las ciencias sociales.

Al Licenciado Noé Pérez Bello, una vez más, gracias por su acucioso trabajo de revisión, sugerencia y precisión, el cual favorece el alcance y la presentación final del libro.

A Arlet Calvillo, Beatriz Muñoz y César de la Rosa, gracias por apoyarme de manera decidida y constante en el proceso enseñanza-aprendizaje para fortalecer la conciencia lúcida y creadora de México: los jóvenes universitarios.

Dedicatorias

A mis hijos Montserrat, Ricardo Alexis y Helmut, esperanza, anhelo y preocupación, deseando que tengan un mundo mejor.

A mis grandes apoyos, mis padres, Blas Uvalle González (+) y Eufemia Berrones de Uvalle.

A Rina Marissa, gracias por su apoyo y comprensión los cuales fueron decisivos para iniciar y culminar la presente investigación.

Indice

Prólogo
Introducción

Capítulo I.
REFERENTES ESTRUCTURALES DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Contexto 35
Autoestima ciudadana 39
44
Secrecía y públificación 48
52
Democracia y administración 56
61
Descentralización política
Equidad y bienestar
69
Relación política – administración 76
84
89

Capítulo II. 95
DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD
Y GESTIÓN PÚBLICA

Sistemas de Instituciones
Ampliación del espacio público 105
Gobernabilidad democrática 105 110
Realidades globales 116 124
Valor de la gestión pública 130

Capítulo III.
LA REFORMA DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Contexto de la crisis
Recuperación pública de la administración pública 139
Valor de las políticas 139 140
Gestión e incertidumbre 146
El nuevo perfil de la administración pública 150
155

Capítulo IV.
ÉTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 158

Exordio
Importancia de los valores
Ética pública
Ética y servicio público 165
Vigor ético de la administración pública 165
Ética y calidad institucional 171
179
187

Capítulo V.
LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 195

Lealtad institucional 201
Ética y políticas públicas 207

Prólogo

– I –

Los profundos cambios que observan las sociedades contemporáneas han tendido a un incremento geométrico y hasta exponencial; la aceleración del tiempo histórico es palpable y aquella apreciación y hasta sensación vinculada a la ponderación y explicación de nuestro presente como una síntesis del pasado y del futuro inmediato se ha intensificado, toda vez que disponemos de mayores herramientas y menos trabas para replantear y reconstruir nuestro pasado, las historias oficiales están siendo rebasadas, de igual manera la memoria histórica y el conocimiento acumulado para ampliar a su vez el conocimiento de nuestras localidades, regiones y del propio país, así como de otras latitudes de allende las fronteras está más a nuestro alcance, en suma, disponemos de mayores elementos y recursos para explicar las premisas históricas que han determinado nuestra situación y condición actual. También ha ido en ascenso la necesidad de hurgar en el futuro, de plantear tendencias, de hacer planeación estratégica, llevar a cabo estudios de futuros, construir escenarios prospectivos, incrementar nuestra capacidad de anticipación a fin de atenuar las altas dosis de incertidumbre característica de nuestro tiempo, en una palabra por construir el futuro, por hacer uno más digno de ser vivido, de brindar a las generaciones presente y futuras la oportunidad de desplegar sus propias potencialidades en un hábitat posible, en donde la sustentabilidad tenga un espacio privilegiado.

Acercar y esclarecer el futuro, disponer de ventanas a través de las cuales asomarse y atisbar los confines de los tiempos por venir es un ejercicio en el que se encuentran empeñados individuos, empresas, organizaciones, gobiernos e inclusive organismos supranacionales, además, son destinados cuantiosos recursos financieros y personal especializado; también se están integrando programas académicos que tienen como objeto de conocimiento e investigación los estudios de futuros; asimismo, existen instituciones y centros especializados para tales efectos, entre estos hay que citar a la Fundación Barros Sierra y su Centro de Estudios Prospectivos, cuya sede está situada en la Ciudad de México, el Instituto Millenium y la Sociedad del Futuro del Mundo, ambos ubicados en los Estados Unidos; el Club de Roma cuyos estudios han sido ampliamente difundidos, o bien la Fundación Alianza con las Generaciones Futuras de Kioto, Japón y, desde luego, hay que mencionar a la Federación Mundial de Estudios de Futuro; todas ellas especializadas. Sin embargo, empresas, organizaciones públicas y privadas, así como el Gobierno llevan a cabo una planeación estratégica como un ejercicio indispensable e insustituible para guiar y orientar sus acciones y aplicar de manera más racional los recursos disponibles, en este último caso, de recursos públicos escasos que requieren de un manejo inteligente de cara a la sociedad.

Promover una visión de futuro y construir escenarios prospectivos a cinco, diez, quince o más años constituye una imperiosa necesidad para el gobierno y la administración pública, con el objeto, no sólo de conducir, organizar y coordinar una sociedad cada vez más compleja, sino también como un mecanismo adecuado que nos permite definir, formular e implementar políticas públicas inclusivas y más consistentes en el presente que propicien y nos conduzcan a acceder y arribar a escenarios más promisorios y factibles.

– II –

Por su parte el gobierno y la administración pública en los albores del Siglo XXI tienen ante sí una sociedad que exige para sí mejores condiciones de vida, servicios públicos de mayor calidad, servidores públicos más calificados y con los perfiles que el cargo demanda, instituciones públicas con un alto desempeño

además de transparencia y eficiencia en su accionar cotidiano. De igual manera, esa sociedad ya no desea ni apoya gobiernos autoritarios, prepotentes y proclives a la centralización político-administrativa por sistema, busca e impulsa, por otro lado, una gobernación que promueva la descentralización política y condiciones para el fortalecimiento de la vida democrática; exige, además una mayor ética en el servicio público como requisito sine qua non para depositar su confianza en el gobierno y la administración pública. Por lo demás se trata de una sociedad con una clara conciencia de sus capacidades y con mayores recursos para estimular o castigar inclusive al grupo y partido o partidos políticos responsables de la conducción gubernamental; asimismo, dispone cada vez de mayores recursos y elementos para asumir por sí misma, cuando las condiciones así lo ameritan, la consecución de objetivos y metas que son indispensables para su bienestar y desarrollo; es capaz de construir redes de intercambio de todo género, estamos ni más ni menos que frente a una sociedad que se ha transformado en un interlocutor del gobierno con mayores recursos y capacidad de respuesta.

– III –

En los escenarios y planteamientos anteriores, no puede ser más oportuna la nueva obra de Ricardo Uvalle, La Responsabilidad Político-Institucional de la Administración Pública en virtud de que se inscribe en un contexto en que la apertura comercial y la interdependencia económico-política continúa su marcha, donde el presidencialismo se ha ido acotando y ha dado paso a un ejercicio del poder más democrático, en que la administración pública requiere de rendir cuentas y hacer más transparente su accionar. Se trata de una obra que esclarece los rumbos por los que transita el gobierno, la administración pública y la vida institucional, pero también permite ampliar nuestra percepción respecto de las implicaciones de ampliar las libertades individuales, políticas y civiles que como sociedad nos hemos dado, por tanto de la participación de la ciudadanía y los grupos organizados en las decisiones que les afectan, pero también en la implementación de las mismas y en la evaluación de sus resultados.

La obra de Ricardo Uvalle es altamente sugestiva, reflexiva y propositiva, aporta elementos fundamentales para ampliar nuestra comprensión y percepción respecto de los retos y desafíos de las instituciones públicas, del papel de la administración pública en el impostergable mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la sociedad, del proceso que se ha traducido en el incremento de la autoestima de la ciudadanía, de la construcción de la gobernabilidad democrática, de las peculiaridades que está adoptando y que requiere la reforma de la administración pública a tono con las condiciones y exigencias actuales y futuras, y naturalmente de lo que el autor denomina dimensión y responsabilidad política de la administración pública, entre otras. Así, me parece que en el desarrollo de la planeación estratégica de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas; en el proceso de fortalecimiento y consolidación institucional, incremento de la ética pública, promoción de la publificación de las decisiones y acciones por parte de los gobiernos y administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal propios de nuestro Estado federal constituirá una obra de consulta esencial.

Se trata de una obra que complementa ampliamente las aportaciones que en otros momentos ha efectuado Ricardo Uvalle, sobre el particular es pertinente hacer un breve recuento de sus trabajos más importantes, en el primero de ellos, publicado por la UNAM a principios de la década de los ochenta, el autor nos plantea las semejanzas y diferencias que distinguen a la administración pública y la administración privada en la sociedad capitalista. Con su investigación, actualmente agotada, el autor aportó elementos fundamentales que alimentaron el debate respecto del conocimiento de la naturaleza y carácter de las administraciones aludidas, en su momento constituyó una fuente que alimentó programas de asignatura tanto de licenciatura como de maestría, en un escenario en que los trabajos sobre las disciplinas mencionadas no eran tan abundantes.

El siguiente trabajo de Ricardo Uvalle que tuvo un amplio impacto lo constituyó su libro El Gobierno en Acción, en el que profundiza ampliamente acerca del proceso de construcción de los regímenes políticos contemporáneos y de las peculiaridades que adopta el presidencial en el caso de México, trabajo que además de apoyar actividades académicas ha sido de amplia consulta en los medios gubernamentales,

hoy al igual que el anteriormente mencionado, se ha transformado en una rareza bibliográfica.

La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, es una obra de nuestro autor en la cual incursiona de manera magistral en la racionalidad política y administrativa del Estado moderno; la investigación está sustentada en fuentes originales que recrean una de las facetas fundamentales que arrojan luces en torno al desarrollo del Estado y de la administración pública, tanto desde una perspectiva secular como contrasecular. En el trabajo da cabida a dos campos afines y antecedentes esenciales en la conformación del arte de gobierno y su tránsito a ciencias del Estado, así como al desarrollo disciplinario y aplicado de la administración pública poco explorado en nuestro medio: los espejos de príncipes o libros de consejos y la ciencia de la policía. Concluye la investigación con un estudio de los cultivadores contemporáneos de la Razón de Estado.

Hacia 1994 desarrolla un conjunto de planteamientos en los que analiza aspectos fundamentales de la política y la administración pública en una visión retrospectiva a través de la que recupera elementos para explicar las transformaciones, nuevas órbitas y trayectorias del Estado contemporáneo, destacando el contenido político y público de éste lo cual tiende a acentuarse; de igual manera argumenta lo que denomina Estado socialmente necesario. Un aspecto que es importante destacar lo constituye el apartado que dedica al análisis de las tecnologías del buen gobierno cuestión que ha cobrado relevancia en los albores del siglo XXI.

A tono con su productividad acerca de los problemas, transformaciones, cambios y nuevos senderos del Estado y de la administración y gestión públicas, en 1997 se difunde su siguiente trabajo: Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, obra en cuya publicación concurren dos entidades académicas: la UAEM y el IAPEM, actualmente se encuentra en su segunda edición, en ella el Dr. Uvalle incursiona en torno a la fase de desarrollo que vive el Estado y la administración pública en la era de la postprivatización, además cuando la Reforma del Estado se encuentra en pleno curso; efectúa además, planteamientos relevantes respecto de la función pública y de la necesaria revitalización del servicio público, con lo que presagia una de las líneas de investigación

que ha desarrollado en los últimos años vinculada a la profesionalización del servicio público.

La actividad económica del Estado Mexicano: la importancia del sector paraestatal, representa una obra en la cual Ricardo Uvalle estudia el proceso formativo y de consolidación de la administración pública descentralizada de México; asimismo desde una perspectiva crítica analiza la situación y papel actual que cubre el universo de entidades paraestatales en el contexto de la Reforma del Estado, lo que de suyo constituye un campo de conocimiento de la administración pública poco cultivado actualmente como consecuencia del fuerte proceso de desincorporación de entidades paraestatales que se llevó a cabo en México desde la segunda mitad de la década de los ochenta y que se acentúa en la primera mitad de la siguiente.

Recientemente –1999– conjuntamente con Marcela Bravo Ahuja Ruiz coordinó un trabajo colectivo, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, el cual está completamente dedicado a la situación por la que atraviesa la profesionalización del servicio público en México tanto en la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada, como en el ámbito de los gobiernos estatales.

En el año 2000 publica el más reciente de sus libros: Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas, en el que analiza a profundidad las experiencias que en materia de servicio civil de carrera se han desarrollado en Alemania, Francia, Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela, así como de las condiciones políticas y de la institucionalidad en que se desenvuelve la función pública en México y el papel que está llamado a cubrir el servicio público en nuestro país en el contexto de la Reforma del Estado, asimismo destaca el vínculo prevaleciente en el desarrollo de las capacidades de un gobierno abierto y democrático y la alta profesionalización y ética de la función pública.

Así pues, reitero que la obra que ahora está por entrar a la fase de difusión no sólo complementa, sino que consolida la obra de Ricardo Uvalle, habida cuenta que apunta al estudio y análisis de los referentes

estructurales de la administración pública; de la triada: democracia, gobernabilidad y gestión pública; a la reforma necesaria de la administración pública; a una reflexión de la importancia de los valores y ética como factores esenciales en el servicio público, la calidad de las instituciones públicas, así como elemento básico para recuperar la confianza y credibilidad en la acción gubernamental y administrativa. Cabe subrayar que la investigación cuenta con un contenido y mensaje de actualidad y prospectivo que es indispensable ponderar a fin de estimar las aplicaciones que en los ámbitos de la política, la función pública, el servicio público y la academia tendrá el trabajo desarrollado por nuestro autor.

– IV –

Me parece que es pertinente abundar y puntualizar los cambios y transformaciones que están teniendo lugar en el régimen político y en el modelo económico del país, los cuales, en el primer caso, muchas veces se antojan imperceptibles o mueven al escepticismo, a la descalificación y lo que es peor, a la inacción y obstrucción de la acción gubernamental, este ejercicio es indispensable a fin de destacar las implicaciones, retos y desafíos que enfrenta la administración y gestión pública en los tiempos presentes y por venir.

El balance de los últimos 25 años es en lo fundamental alentador, se trata de un espacio histórico en el que ha sido posible impulsar una serie de cambios que en lo fundamental podemos sintetizar en los siguientes puntos: a) Se promovió una reforma política que dio lugar a una nueva legislación electoral y al desarrollo de un sistema de partidos, b) los procesos político-electorales constituyen un asunto en el que la ciudadanía y sus organizaciones tienen una injerencia directa, c) se cuenta con organismos autónomos altamente profesionalizados en el ámbito federal y en el de las entidades federativas para llevar a cabo la gestión político-electoral inherente al desarrollo de la vida democrática, d) la conformación plural de los órganos colegiados de gobierno, desde los ayuntamientos, las legislaturas locales y el Congreso de la Unión están conformados por integrantes electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional por lo que manifiestan a su vez la diferenciación y pluralidad de la sociedad mexicana, así se encuentran representadas las mayorías y las minorías políticas, e) las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado y su expresión política en las relaciones entre los poderes públicos legislativo y

ejecutivo, han entrado en una nueva fase en donde las asimetrías tienden a atenuarse, de esta manera, la tradicional fortaleza y preeminencia del ejecutivo entra en una fase correspondiente a un presidencialismo más acotado y por tanto republicano, f) el principio de división de poderes y de pesos y contrapesos está teniendo lugar en el ámbito federal y en los gobiernos subnacionales, g) el control interno está cediendo lugar al control externo, en nuestro caso a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, organismo que dispone de alta autonomía, precisamente por su carácter autónomo, h) se percibe un incremento en la autonomía de los gobiernos locales: estatales y municipales, con lo cual se vislumbra un fortalecimiento del federalismo mexicano, por demás necesario ante los procesos de apertura comercial e integración económico-política en el plano regional y mundial, i) el ejercicio de la facultad de iniciativa de ley lo están asumiendo con mayor frecuencia los poderes legislativo y ejecutivo a diferencia de la tradicional hiperactividad en esta materia de parte del segundo, j) reconocimiento del carácter de gobierno de los municipios mexicanos a cargo de sus ayuntamientos, resultado de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, k) concreción de la alternancia política en los tres órdenes de gobierno y administración con lo que se consolida y perfecciona al juego político inherente a la democracia l) incremento de la autonomía del poder judicial y alta profesionalización de sus cuadros de apoyo, m) incremento y diversificación de los interlocutores del Estado en virtud de la aparición de nuevas organizaciones civiles, políticas y no gubernamentales.

En contrapartida o en paralelo a lo antes anotado, en el lapso del último cuarto de siglo el antiguo régimen vive su fase terminal en medio de una crisis de confianza, de un aumento de los índices de corrupción, de un componente público de baja intensidad de una administración que de suyo es de naturaleza pública y que, sin embargo, el corporativismo, clientelismo, patrimonialismo y autoritarismo inhibió ampliamente, si bien la reforma política que arranca en 1977 brindó posibilidades de extensión en la vida del citado régimen no fue suficiente para promover una mayor transparencia en el ejercicio gubernamental y de la administración pública, para fortalecer la forma de Estado federal, profesionalizar a los cuadros al servicio de las administraciones públicas e inclusive dar forma a un servicio público de carrera ad hoc a las condiciones y exigencias de la sociedad y alto desempeño de las instituciones público-gubernamentales, como uno de los recursos para atenuar la alta prepotencia de quienes formaban

parte de los cuadros medios, superiores y políticos del gobierno; asimismo, el partido del régimen mostró una incapacidad para reformarse y adaptarse a las nuevas condiciones que planteaba y exigía la sociedad mexicana de fin de siglo.

– V –

En el plano económico los cambio han sido en buena medida radicales y también han aportado su cuota al desarrollo de la vida democrática, conviene recordar que hacia mediados de los años ochenta el país promueve negociaciones para incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), antecedente de la hoy Organización Mundial de Comercio (OMC) en donde es admitido en 1986, lo que marca un punto de inflexión en el tradicional modelo económico proteccionista de crecimiento hacia adentro o de sustitución de importaciones como también se le denominó. A partir de entonces se transita a un modelo donde la apertura económica es el eje central, se inicia así una fase orientada hacia el sector externo y de una marcada hiperactividad en materia de negociación de tratados de libre comercio que dan como saldo actualmente la firma y puesta en vigor de tratados con Chile, América del Norte, Bolivia, el Grupo de los Tres (Venezuela, Colombia y México) , Costa Rica, la Unión Europea (UE) , Israel; con los países agrupados en el denominado Triángulo del Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador) , Nicaragua y con los países que aún forman parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); asimismo se tienen negociaciones en curso para concretar dos tratados de libre comercio más, con Japón y Brasil. De ese calibre es la apertura comercial negociada que ha impulsado México desde inicios de la década de los noventa.

Conviene destacar respecto a la globalización creciente en la que se ha insertado el paísV en donde la apertura comercial es uno de los aspectos centrales lo que Aranaldo Córdova apunta:

Es ante todo, un proceso de economía política. Y, como tal, produce muchos efectos colaterales que acaban cambiando la faz de los propios Estados que la conducen. El caso de México no podría ser la excepción. Conducida en un proceso de crisis permanente, la globalización no era una opción entre otras. Era la única salida posible para el país. Haberlo entendido fue un mérito indiscutible de los grupos gobernantes mexicanos. Pero muy pronto ellos mismos descubrieron que la globalización exigía toda

una serie de reformas de todo tipo, económicas, políticas y sociales, que no estaban totalmente en grado de llevar a cabo, porque todas ellas implicaban, de una u otra forma, limitar el enorme poder del que habían venido gozando.

De esta manera con la globalización y la apertura comercial se desencadenaron otras reformas que conjuntamente con la política sobre la que se monta la Reforma del Estado, acarrearon mayores dosis de democratización en las relaciones políticas y sociales en el país.

En suma las transformaciones en los planos político y económico traen consigo fuertes implicaciones en el ejercicio gubernamental y en el accionar de la administración pública, perfilan una nueva gobernabilidad, se hace indispensable el gobierno con base en la formulación e implementación de políticas públicas; el desempeño institucional se ve más exigido tanto en eficiencia como en calidad, en virtud de la redefinición de las reglas que están en juego; la rendición de cuentas y la ética del servicio y la función públicas se evidencian como un conjunto de acciones y principios que es indispensable implantar y promover de manera impostergable, en esta misma dirección la alta profesionalización de los servidores públicos se evidencia como una tarea que se había venido posponiendo de manera iterativa pero que ya no admite demoras; asimismo la publificación y transparencia de los quehaceres y actividades de la administración pública se redimensiona y entra en una nueva fase que trasciende la secrecía y patrimonialidad con la que se manejó en el pasado reciente y distante.

En el conjunto de implicaciones y retos arriba planteados el trabajo de Ricardo Uvalle propicia e invita a una reflexión profunda, además de aportar una serie de pistas, alternativas y estrategias para realimentar la actividad del gobierno y de las administraciones públicas del México contemporáneo.

– VI –

Conviene abundar en las relaciones que ahora se perfilan entre el Estado y la sociedad civil, las cuales están cambiando a pasos acelerados y de manera cualitativa, la antigua percepción que teníamos respecto al divorcio entre el Estado y la sociedad partiendo del planteamiento de que sus intereses y objetivos no

eran necesariamente coincidentes, o bien al identificar al Estado con el interés público o espacio de lo público y a la sociedad como el espacio de lo privado o del interés particular, se están modificando en el mundo contemporáneo, hoy el acercamiento entre el Estado y la sociedad es cada vez más manifiesto, la representatividad de los integrantes del poder legislativo es mayor, lo que reiteramos, es expresión de la pluralidad y diferenciación que caracteriza a la sociedad mexicana.

Asimismo, con referencia al espacio público o de lo público se observa un proceso de expansión y diversificación, se trata de un espacio ocupado por organizaciones gubernamentales y por organizaciones de la sociedad civil de todo género –civiles, políticas, no gubernamentales y del tercer sector, entre otras–. Ello en buena medida pone de manifiesto la afirmación o postulado vertido por Bozeman cuando apunta: "algunas organizaciones son gubernamentales, todas las organizaciones son públicas", en nuestro caso tal afirmación se ajusta al comportamiento actual del espectro de organizaciones que forman parte del espacio público nacional, el cual constituye la intersección entre el Estado y la sociedad, evidencia clara de su respectivo acercamiento.

La diversificación del espacio de lo público también es muestra fehaciente del aumento por parte de la sociedad y del Estado por el interés público, el cual es objeto fundamental de los fines del Estado, pero también de la sociedad a través del incremento y actividad cotidiana de nuevas organizaciones y de actores políticos y sociales. Los objetivos y fines de las organizaciones de la sociedad, como es sabido, son múltiples y variados: derechos humanos, equilibrio ecológico, gestión ambiental, derechos de género, consumo básico familiar, problemas derivados del maltrato infantil, maltrato a animales, etcétera, son ejemplos de la variedad de fines de aquellas. No cabe duda pues de la ampliación del espacio público y del significado de ello en la nueva gobernabilidad, en la hechura de políticas y en una gestión orientada a la construcción de la democracia.

No me resta más que subrayar que con la presente publicación, Ricardo Uvalle, destacado investigador, miembro del SNI, aporta elementos de gran relevancia que abundan en las rutas por las que transita la administración y gestión públicas ante el arribo a escenarios más democráticos y en proceso de

fortalecimiento, donde se evidencia la ampliación del espacio público, una globalización y mundialización crecientes, en donde la naturaleza pública de la administración tiende a confirmarse; de igual manera en que es necesario generalizar y vigorizar el perfil ético de la administración pública, entre otras de las grandes acciones, procesos y estrategias que las administraciones públicas requieren impulsar en un relativo corto plazo. Así Ricardo Uvalle cubre a cabalidad el objetivo planteado de "Analizar y explicar la relevancia política e institucional de la administración pública en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea". Auguro pues un amplio impacto y difusión a una obra innovadora, reflexiva, analítica y de fuerte carga prospectiva de un autor de su tiempo, quien me distingue con su amistad y a quien agradezco la deferencia para prologar esta obra. De igual manera quisiera destacar lo atinado de nuestro Instituto y de su Presidente, Lic. Enrique Mendoza Velázquez por dar cabida a esta nueva obra con lo que se fortalece el acervo editorial y se cubre uno de los fines fundamentales de aquel.

Roberto Moreno Espinosa
Ciudad Universitaria, D. F., otoño de 2002

Prólogo

Introducción

La vida de las instituciones públicas se inscribe en la complejidad de la sociedad y el Estado que son el referente más conspicuo para identificar el comportamiento de las relaciones de poder. En el tiempo contemporáneo, la administración pública se desenvuelve en condiciones que apuntan por una mayor interdependencia de los factores que influyen en el advenimiento de la complejidad organizativa e institucional.

En este sentido, los factores que tienen incidencia mayor en su vida institucional se relacionan con la apertura de las economías, los intercambios en gran escala, la reformulación de la actividad del Estado en la economía, la democratización del poder, el auge de la tecnología de punta y los retos que implican la búsqueda de un nuevo patrón del bienestar social.

El tiempo contemporáneo es la suma de acontecimientos y sucesos que, articulados en los espacios sociales, económicos y políticos de un mundo globalizado, estimula la transformación de las relaciones y condiciones de vida con gran velocidad.

Por ello, las instituciones públicas han ingresado a una etapa que se caracteriza por la combinación de la crisis y el cambio, la rearticulación de la centralización y la descentralización, la nueva interacción de los Estados y los mercados, la comunicación más directa de los ciudadanos y el Estado, la formación de movimientos que luchan por los derechos civiles y políticos y el impulso de las organizaciones ciudadanas para

tener mayor participación en los procesos de toma de decisión y en la implementación de los cursos de acción del gobierno.

En este contexto, la administración pública contemporánea tiene un perfil distinto que rebasa su alcance instrumental y procedimental para identificarla como una institución que tiene responsabilidad creciente en la vida asociada.

Como parte activa e insustituible de la vida en comunidad, la administración pública tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que son vitales para la vida privada y la vida pública. Su papel regulador y promotor le confiere una importancia estratégica para estimular el desarrollo de las fuerzas productivas con visión de corto, mediano y largo plazo. Su actividad de conjunto es para la sociedad una de las palancas más importantes que permiten la definición de los objetivos y las metas de carácter público, que son la base para que el Estado y las organizaciones de la sociedad accedan a mejores condiciones de vida. Su impacto en la sociedad es innegable, motivo por el cual, sus acciones se deben caracterizar no sólo por la eficacia y el pragmatismo que son indispensables para la vida pública, sino por la responsabilidad que tiene en la cultura de los costos públicos y en las ventajas que son de interés común.

El tiempo contemporáneo es para la administración pública de retos importantes que se relacionan con el mejoramiento de las condiciones de vida en la sociedad. En efecto, la dinámica de la sociedad exige que los problemas públicos sean abordados y solucionados con mejores capacidades institucionales. Si lo público no es espacio reservado únicamente al Estado, significa que en su complejidad han de participar los ciudadanos y sus organizaciones. En este caso, la interacción de las autoridades y los ciudadanos es una faceta que le exige a la administración pública un compromiso explícito con la democratización y las respuestas eficaces para canalizar recursos y capacidades en la atención de las demandas sociales.

Lo público de la administración pública transforma su vida para convertirla en una institución que sea capaz de absorber los conflictos, las tensiones y las expectativas de los ciudadanos con programas públicos que sean factibles de aplicarse. Lo público de la administración pública la compromete con la vida asociada, y de ese modo, las políticas que tiene a su cargo tienen que ser eficaces para aumentar y

fortalecer la calidad de los programas gubernamentales.

Lo público de la administración pública no la confina de manera determinista al enfoque del aparato de Estado -dominio, coerción, violencia instrumental- sino que la reivindica como la institución que es capaz de favorecer un ambiente de pluralidad y convivencia democráticas que es propio de las sociedades abiertas y responsables. Lo público de la administración pública alude al compromiso que tiene con la democracia moderna, entendida como un sistema de convivencia que proclama los valores que favorecen el desarrollo consistente, competitivo y continuo de las personas y los grupos. Para la administración pública, la democracia es un sistema de valores, preferencias, reglas, procedimientos y objetivos que orientan su comportamiento institucional, motivo por el cual, no hay ausencia de responsabilidad en lo que realiza o deja de hacer.

Las acciones o las omisiones de la administración pública no carecen de responsabilidad alguna porque tienen impacto positivo o negativo para la vida en común. Para la administración pública, la democracia moderna es el hogar de lo público, lo cual implica que las decisiones y acciones que articula, no se explican por sí mismas, sino en razón de las interacciones que dan vida a la sociedad. Sin referencia a la vida democrática, la administración pública es únicamente un conjunto de procesos y procedimientos que carecen de valores.

El aparente vacío institucional –ausencia de valores- de la administración pública tiene su base en la visión superestructural que la caracteriza en sí misma, no con base en los fundamentos e instituciones que sustentan la relación de la sociedad y el Estado. La omisión institucional de la administración pública significa que no se le identifica con el ámbito de las políticas públicas, el orden político, la gobernabilidad democrática, la rendición de cuentas, el público ciudadano, la ética pública y el mejoramiento en la calidad de vida.

Distante de lo institucional, la administración pública carece de puntos confiables para situar el significado de lo que realiza y, por lo mismo, es restringida a la óptica de los epifenómenos en lo político, la política y las políticas. En consecuencia, su responsabilidad es formalista y procedimental, como si fuese un

sistema de reglas invariables que únicamente autorizan o prohiben tipos de conducta. Sin desconocer la importancia de las reglas institucionales para la administración pública, el contenido de la democracia también implica la riqueza de la pluralidad política ideológica que estimula los valores públicos que la administración pública institucionaliza para definir e implementar las políticas que relacionan a los ciudadanos con el Estado.

En la visión contemporánea de las instituciones, la administración pública ocupa un lugar central en los procesos de la sociedad y el Estado. Por ello, la calidad del desempeño que acredita es motivo de la valoración ciudadana, no únicamente de los expertos que dominan las rutinas y los procedimientos que la sustentan como una institución pública.

Hoy día, la administración pública es más pública porque la sociedad y los grupos ciudadanos le exigen un desempeño eficaz, abierto y equitativo para dar respuesta a los problemas complejos de la vida pública. Los tiempos de la administración introspectiva y centrada en la baja intensidad de las reacciones ciudadanas empiezan a quedar atrás, porque responden a la visión de las sociedades cerradas y autoritarias, las cuales no reconocen la vigencia de las libertades y los derechos que el público ciudadano tiene.

Son los valores democráticos –libertad, igualdad, responsabilidad, participación y corresponsabilidad- de la sociedad abierta, los que influyen en los referentes de la administración pública contemporánea. Los valores democráticos no son expresión retórica de la vida pública, sino punto de partida para organizar los esfuerzos y las capacidades institucionales que permiten gobernar y administrar la sociedad.

Por tanto, la responsabilidad democrática de la administración pública no se agota en la prestación de los servicios públicos, sino que comprende la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, las cuales son un aspecto esencial del modo de gobernar, y estrategia clave para comunicar de manera directa y efectiva los deseos ciudadanos con los recursos fiscales y la capacidad instalada de la administración pública. La responsabilidad democrática de la administración pública, es el rostro de su nuevo perfil democrático, mismo que responde a los requerimientos de la ciudadanía

organizada y de las organizaciones civiles que le demandan calidad y eficacia en el desempeño de las tareas comunes que lleva a cabo.

El nuevo perfil de la administración pública es una vía para reconocerla como una institución que tiene las capacidades, las iniciativas y los recursos que la sociedad necesita para su desarrollo. Lo importante con dichos atributos, es que no incurra, como en otras épocas, en el fallido intento de hacer todo, disminuyendo la participación de los grupos civiles, sociales y políticos en el quehacer de la vida pública. Si la administración pública opta por la cooperación de los actores sociales y por la corresponsabilidad de los esfuerzos colectivos, se puede reencontrar con los ciudadanos.

En la democracia, los ciudadanos y la administración pública deben fomentar relaciones de coordinación que permitan que tanto la vida privada como la vida pública tengan los puentes de comunicación que son necesarios para articular intereses, aprovechar recursos y estimular la eficacia de las políticas públicas. La prosperidad de la vida privada es fundamental para la administración pública, dado que de ahí obtiene los recursos fiscales que se aplican a las políticas del desarrollo. De igual modo, sin la administración pública efectiva y honrada, la vida privada no tendría los estímulos, la certidumbre y las opciones para desenvolver con eficacia las fuerzas productivas que permiten la producción y la distribución de la riqueza material.

También la vida pública –social necesita de la administración pública, dado que es el espacio abierto, compartido y común de los ciudadanos. Lo abierto, lo compartido y lo común, es la triada que legitima las acciones de la administración pública, motivo por el cual, su papel es vital para que lo público-social tenga los elementos fundamentales de vida. Lo relacionado con el orden jurídico y político, el cobro de impuestos, la seguridad pública, los bienes públicos compartidos, el cumplimiento de las reglas comunes, el balance entre los derechos y las obligaciones públicas, son entre otros capítulos, las responsabilidades que la administración pública tiene a su cargo, y que son fundamentales para asegurar que la gobernabilidad y la estabilidad de la sociedad tengan rango de eficacia institucional.

Por su parte, la vida pública es importante para la administración pública porque con sus acciones colectivas también moviliza recursos, sugiere proyectos de vida, comparte información y es receptiva para asumir las tareas estratégicas de coordinación. Una vida pública activa y fecunda, es para la administración pública una buena señal para convocar a los esfuerzos comunes y sobre todo, para compartir las responsabilidades sociales.

De ahí que la corresponsabilidad de los ciudadanos sea fundamental para la administración pública, porque constituye un caudal de capacidades que deben aprovecharse en razón de las economías públicas y las sociedades abiertas que son la tendencia más prometedora en un mundo que da cauce a la redistribución intensa del poder.

En el presente, la vida pública es más activa, y no se entiende únicamente como el mundo de los Estados y las administraciones públicas, sino como la suma de espacios, capacidades, recursos y políticas, que pueden compartirse para estructurar las acciones públicas de modo fructífero y eficaz. De este modo, lo estatal, lo gubernamental y lo público son los ejes que orientan los alcances que la administración pública debe tener, evitando así, que su expansión injustificada ocasione desequilibrios pronunciados en el desarrollo de la vida pública.

La misión de la administración pública es más compleja cuando se desarrolla en el seno de las sociedades abiertas. Esto significa que la importancia de los ciudadanos se reconoce como uno de los pilares más sobresalientes de la vida en común. En los procesos de gobierno ocupan un lugar significativo que contribuye a esclarecer lo que hacen las autoridades y qué beneficios se producen con los resultados que éstas obtienen. El ciudadano activo es la pieza esencial en todo proceso democrático de gobierno, y por tal motivo, las acciones de la administración pública tienen que ser justificadas, legítimas, mensuradas y estratégicas, para no desplazarlo en el derecho que tiene para contribuir al desarrollo productivo de la vida social.

El rompimiento de ese perfil genera conflictos que derivan en la disputa de los ámbitos privado y público,

lo cual tiene como experiencia desfavorable, la relación tensa e improductiva que la sociedad y el Estado tuvieron con los vaivenes de la cultura estatista. Desde el mirador de lo público, la administración pública tiene restricciones importantes a considerar para no convertirse en un poder extraño a la sociedad. Las reglas propias del Estado de derecho y la dinámica de la vida ciudadana, son elementos a considerar para delimitar sus atribuciones de manera inteligente, lo cual significa que tiene la responsabilidad de salvaguardar el interés público, sin excluir o marginar a las fuerzas activas de la sociedad.

Como factor clave en la operación del Estado, la administración pública es una institución con atribuciones reconocidas y con limitaciones formales que debe cumplir. Ello no implica pérdida de autoridad ni debilidad alguna, sino toma de conciencia de que su capacidad de realización se reconoce en las normas constitucionales y el derecho positivo. Tanto las normas como el derecho positivo aluden también a las restricciones de la administración pública atendiendo a la lógica de que el ejercicio del poder democrático tiene funciones diferenciadas y sujetas al principio de responsabilidad.

En la visión del Estado moderno, las acciones de la administración pública son constitucionales, jurídicas y políticas, situación que la reivindica con los ciudadanos porque se ha de sujetar a la responsabilidad del poder, no al deseo de los gobernantes. El valor político e institucional de la administración pública es la senda que la convierte en palanca de la institucionalidad democrática y en válvula de seguridad para que la sociedad y el Estado no rompan la confianza que deben tener, evitando con ello, las distancias insalvables e innecesarias que se generan cuando las esferas privada y pública desarman los puentes del entendimiento y la cooperación social. Cuando la confianza se vulnera como valor central en la relación de la sociedad y el Estado y de la administración pública con los ciudadanos, no es factible que la vida privada y la vida pública puedan desarrollar los elementos fundamentales de su razón de ser.

La evaporación de la confianza ocasiona daños profundos que desprestigian a las instituciones públicas e impiden el cumplimiento razonable de las metas sociales y económicas. La evaporación de la confianza genera incertidumbre y aumento de los conflictos de interés. Además, quebranta la autoridad pública y retrasa la implementación de los programas que tienen como objetivo conjugar la prosperidad económica

con la equidad social.

En consecuencia, la institucionalidad democrática ingresa al terreno de los rendimientos decrecientes, ocasionando el desprestigio de la administración pública. Por tanto, la misión y la responsabilidad de la administración pública son relevantes para la economía contemporánea, la vida política, la confianza del público ciudadano y la aceptación de las políticas públicas que se orientan a fortalecer la calidad de la vida democrática.

De este modo, las capacidades de la administración pública, combinadas con su responsabilidad institucional y política, son la veta a fortalecer para que recupere su prestigio como la institución que garantiza la producción y reproducción de las condiciones de vida teniendo como orientación continua los valores de la democracia en cuanto proyecto, sistema y modo de vida.

El propósito de la presente investigación es analizar y explicar la relevancia de la administración pública en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea, enfatizando en los aspectos políticos e institucionales que sustentan su papel irreplazable en los procesos que dan vida tanto a la sociedad como a el Estado.

Capítulo I.

REFERENTES ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Contexto

Los gobiernos y las administraciones públicas se insertan en la lógica, la intensidad y la aceleración de las transformaciones políticas, sociales y económicas que influyen de manera significativa tanto en su organización como en la calidad de su desempeño. Los compromisos que tienen a su cargo exigen, como imperativo, que las capacidades institucionales orientadas a gobernar y administrar la vida pública sean factuales, consistentes y eficaces, con el fin de institucionalizar nuevos y viejos problemas públicos.

El modo de gobernar es el indicador más importante para situar el reconocimiento y la aceptación en favor de las autoridades públicas. El modo de gobernar también comprende cómo la administración pública cumple las tareas orientadas a salvaguardar el bien público en términos del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida. Por ello, la importancia de la función pública en contextos de alta organización, participación y representación ciudadana, es un conjunto de retos que obligan a que la relación de los propios ciudadanos con el poder público se caracterice por dar cauce a expectativas y respuestas institucionales.

Recuperar la importancia axiológica de la administración pública es un paso de trascendencia para que los gobiernos y las administraciones públicas no conciban a los ciudadanos como una variedad de átomos carentes de iniciativa y capacidad de

movilización. Las sociedades contemporáneas tienen ciudadanos organizados, informados y exigentes que demandan no sólo eficacia, sino un trato digno y justo como gobernados. La administración pública es portadora de valores y en esa medida está comprometida con el respeto, el bienestar y la realización de los ciudadanos.

La relevancia que la administración pública tiene en la producción y vigencia de los valores democráticos implica reivindicar al ciudadano como el factor central de la acción estatal y gubernamental. Sin el respeto por los ciudadanos, la administración pública es un organización que carece de razón institucional e histórica . Sin referencia a los valores democráticos, la administración pública es una actividad fría, insensible, deshumanizada y ritualista que violenta las relaciones de la sociedad y el gobierno. De ahí que el contenido institucional de la administración pública tenga ubicación estratégica en el desarrollo de las sociedades abiertas y democráticas.

En las sociedades democráticas, la relación del gobierno y los ciudadanos tiene importancia vital, dado que es fuente de apoyos o bien, aumento de las oposiciones y reclamos contra las acciones que desarrolla el propio gobierno cuando hay incumplimiento, negligencia, deficiencias o insuficiencias que desacreditan la eficacia de las instituciones administrativas y burocráticas. Situada en el centro de las proclamas ciudadanas, la administración pública ha ingresado a etapas que denotan posturas más exigentes para que sus cometidos se desarrollen con oportunidad y eficacia.

Los tiempos de las sociedades cerradas, inhibidas y adormecidas empiezan a quedar atrás con la crisis de los grandes aparatos estatales y burocráticos. Los ciudadanos no aceptan nuevas tutelas estatales; tampoco son receptivos a nuevas dependencias gubernamentales que limitan sus acciones y mediatizan sus voluntades. Han ganado la vida pública y con ello han recuperado iniciativa frente a las tentativas de sujetarlos a la coraza de la política burocrática, debido a que ésta tiene como premisa contener y estabilizar la energía de los ciudadanos para alentar la expansión de estructuras organizacionales y verticales.

La exigencia para que las administraciones públicas desarrollen las tareas sociales y políticas con eficacia

fehaciente, es un reclamo abierto y constante que aumenta de intensidad cuando la democratización del poder es proclamada de manera intermitente. Como nunca, la administración está sometida a presiones y demandas en todos los foros de la vida ciudadana, los cuales son cada vez más activos, numerosos y contestarios. Ahora, el desempeño de las instituciones es vigilado de manera continua para exigir resultados positivos.

En efecto, la calidad de las acciones gubernamentales es motivo de reclamos que se orientan a destacar que en la vida pública hay actores y formas de organización que no cesan en el planteamiento de que las necesidades y las peticiones de índole social sean procesadas con estructuras y sistemas de gestión cada vez más eficaces.

Para los ciudadanos, la administración pública tiene un valor que sólo se acredita en los hechos. Éstos son fruto de comportamientos institucionales que dan respuesta organizada a la naturaleza disímbola de las demandas sociales y políticas. Los productos de la función pública –servicios, políticas, decisiones, acciones, programas, proyectos, bienes- no se generan en el vacío. Existe la pluralidad (Aguilar, 2001: 24) del público ciudadano que, como evaluador último de los bienes y servicios, es quien acepta o rechaza las respuestas institucionales.

En este caso, pierden vigencia los tiempos en que los gobiernos producían bienes y servicios sin valorar las preferencias y la satisfacción de los ciudadanos. Cada vez hay menos margen de oportunidad para las decisiones unilaterales, ya que en un mundo de competencias amplias en el cual las esferas pública y privada se rigen por reglas de mayor exigencia, la consulta, la deliberación y la competencia interinstitucional, impiden que los gobiernos incurran en la adopción de criterios y decisiones que no reflejen de manera diáfana los intereses legítimos de la sociedad. De modo específico, el vigor de la competencia es un antídoto para evitar la reproducción de círculos estrechos que únicamente favorecen las prácticas de los sistemas unilaterales de decisión.

Consecuentemente, ninguna institución privada o pública se encuentra al margen de la idea y los valores

del mercado, ya que éstos las permean hasta convertirlas en sitios abiertos para llevar a cabo la elección de los bienes y servicios públicos que se ofrecen para que sean adquiridos por el público consumidor. Es importante destacar que el público consumidor no es una simple abstracción, retórica idealista o guarismo alguno. Es, ante todo, la suma de actores que, organizados de manera diferenciada, pueden escoger en términos de la calidad, el costo y la eficiencia, los satisfactores que son útiles para la vida civil y la vida pública. Los elementos constitutivos de la vida en asociación son la base para que la administración pública sea más plural, competente y equitativa.

La administración pública no es un autoreferente institucional, sino un sistema de intercambios, satisfactores, preferencias y respuestas que vinculan de modo significativo a los ciudadanos con el gobierno. El verdadero referente de la función pública es la vida organizada, intensa y plural de los ciudadanos, quienes con sus reclamos, peticiones y movilización, obligan a que la autoridad pública valore sus condiciones de vida de manera activa y ordenada.

Uno de los aspectos frágiles de los gobiernos sobredimensionados, es considerar la posibilidad de tomar decisiones a espaldas del público consumidor, es decir, de su principal referente. Sin embargo, los ejercicios de autoreferencia burocrática y administrativa, caracterizan a los gobiernos omnipotentes, porque soslayan el vigor de las sociedades y lo que pueden aportar en favor de la vida pública.

Por ello, los enfoques de arriba hacia abajo (top – down) han ingresado a zona de crisis irreversibles porque infravaloran las capacidades reales y potenciales de la sociedad. Dichos enfoques predominan en la etapa de las grandes burocracias y, por tanto, la óptica de los asuntos públicos es considerada en segundo plano. Lo importante es la decisión en sí y, de esa manera, los círculos de la vida gubernamental tienen los recursos, la voluntad y las acciones para resolver en nombre del "interés público". Se asocia pues, interés público con capacidad profesional, lo cual implica que ésta es la única vía para garantizar las ventajas de la vida organizada.

Hoy día, el interés público no es monopolio de institución alguna y su importancia puede ser proclamada tanto por los gobiernos como por los ciudadanos y las organizaciones civiles. El interés público es un valor

compartido, no exclusivo, pues en él son válidas las formas de cooperación que diversas organizaciones de la sociedad pueden garantizar para atender y solucionar asuntos que reclaman recursos compartidos, estrategias comunes, planteamientos coincidentes, así como acciones coordinadas que aprovechen los recursos de la autoridad y los esfuerzos ciudadanos.

Autoestima ciudadana

En los gobiernos democráticos la relación de los ciudadanos con la administración pública es un proceso que no admite pausa o distanciamiento alguno. El lugar de los gobiernos en el espacio de lo público es clara: asegurar las condiciones de vida en términos de seguridad, desarrollo, bienestar, educación, salud, medio ambiente y calidad de vida. No incurrir en posturas grandielocuentes ni en acciones que desbordan los límites razonables y convenidos entre los actores de las esferas privada y pública, es imperativo para que las tareas que tienen a su cargo se desarrollen en un ambiente de certidumbre (Ayala, 1997:8).

En esta lógica, el perfil de los gobiernos es importante para generar situaciones que favorezcan la cooperación de los ciudadanos en las actividades que son de interés compartido. No más saturación de los gobiernos en la sociedad, ni más vigencia de la cultura que exalta las decisiones unilaterales, es un aspecto esencial para destacar la importancia de los ciudadanos en los asuntos del gobierno. La participación organizada de los ciudadanos en la vida de lo público, denota su recuperación significativa en los procesos de deliberación pública. La presencia ciudadana (Lindblom,1994:271) en las cuestiones de gobierno no es accidental o inercial. Es la respuesta a etapas de creciente intervencionismo estatal que tiene como saldo la desconfianza ciudadana.

El quehacer de los ciudadanos se inscribe en los procesos de autoestima, es decir, en el conjunto de etapas que destacan cómo las capacidades reales y potenciales de los propios ciudadanos son redescubiertas (Zilocchi,1998:183) para reclamar su presencia en las distintas facetas de la vida en común. La postura tutelar y dependiente de la ciudadanía formal da paso a la toma de conciencia que es propia de la ciudadanía real. La autoestima (Laswell,1951:89) de los ciudadanos es congruente con el mundo de las

libertades civiles y políticas. Responde no al imaginario colectivo de la democracia formal, sino a la expresión más acabada de cómo se comportan las energías ciudadanas en la confluencia de los valores e intereses que son parte primordial del quehacer público.

De esta manera, los espacios que han ganado los ciudadanos en los amplios campos de lo social y lo político, son testimonio de su interés para asociarse con el fin de llevar a cabo acciones realistas. Este proceso ha modificado de manera importante la visión de los asuntos comunes, pues diluye la pretensión de que hay monopolios profesionales para reclamar con exclusividad lo que es de interés público. Consecuentemente, la información sobre los asuntos públicos no es un bien reservado a los expertos, sino que se tiene acceso a los mismos en calidad de ciudadano. Por tanto, el interés público no se circunscribe a las clases políticas ni a las burocracias gubernamentales, sino que también es invocado desde las organizaciones activas y contestarias de la sociedad.

En todo caso, lo público es la alternativa para ordenar la atención gubernamental y ciudadana en asuntos que se extienden a una multiplicidad de estructuras y centros que son la base de la energía social. La autoestima ciudadana es la reivindicación de lo público frente a lo gubernamental–burocrático. Es propio de las sociedades abiertas, (Popper,1991:193-195) reconocer que lo público se sustenta en las capacidades públicas (Thoenig,1997:28) no exclusivamente gubernamentales. Desenvolver aptitudes, iniciativas, formas de organización y sistemas de cooperación desde los espacios de la autoestima ciudadana, favorece relaciones más equitativas entre las instituciones públicas y privadas. Aumentan de esa manera, las posibilidades para articular esfuerzos y recursos, con el fin de que sean aprovechados con inteligencia y perspectivas de realización.

Una cuestión toral en la autoestima de los ciudadanos, es emprender acciones sin depender ni supeditarse a la voluntad no democrática de los gobiernos y los gobernantes. Ir más adelante de lo que éstos proponen, refleja que la vida pública no inicia ni concluye con lo que realizan los gobiernos. Hay territorios amplios que estimulan la presencia ciudadana en las diversas esferas del interés compartido. En efecto, la atención a grupos marginados, la organización de labores altruistas, el fomento a las tareas educativas, la lucha

contra la cultura de las drogas, la reivindicación de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la lucha contra el racismo y la exclusión, son, entre otros, capítulos que hoy día reciben la atención de los ciudadanos organizados.

En las tres últimas décadas, hay más variedad y calidad del espacio público porque las fuerzas y grupos de la sociedad se interesan por asumir tareas sociales que antes estaban en manos de las burocracias gubernamentales. Hay más vida activa y productiva, cuando la capacidad instalada de la sociedad es puesta en movimiento de abajo hacia arriba (bottom-up). Esto implica asumir responsabilidades crecientes desde la sociedad y, al mismo tiempo, reducir las maniobras de la política burocrática (Peters,1999:369) que tiende, por impulso y valores, a mediatizar los espacios de la creatividad ciudadana.

La autoestima de los ciudadanos ha sido y es un medio efectivo para evitar que las estructuras gubernamentales se alejen o sobrepongan a la vida pública. Ganar la calle, los foros políticos y ser corresponsables en la gestión de lo público, es parte de la recuperación ciudadana. Ello significa que el radio de acción de los gobiernos no es ilimitado, sino acotado; que no es discrecional en sí, sino sujeto a restricciones; que no realizan lo que quieren, sino que deciden en razón de intereses y valores organizados a la manera de contrapesos. Demandar respeto a los espacios que definen la presencia de los ciudadanos en la vida pública, es ejemplo de cómo su autoestima no es producto de terapia alguna, sino resultado de luchas, protestas, movilizaciones, reclamos y autoorganización. Ganar sitios neurálgicos en lo público es la constante más regular en las relaciones que configuran los nuevos espacios que condensan la democratización del poder. Un saldo de la democratización del poder es que la autoestima de los ciudadanos ha ingresado a la senda de la realización colectiva que otrora se patentizaba únicamente desde las esferas políticas.

En la actualidad, el vigor de los ciudadanos indica que el retorno a la función pública infalible no es posible en un ambiente de pluralidad creciente. Tampoco hay condiciones favorables a las tendencias centralizadas que también se convirtieron en un obstáculo para desarrollar la productividad de la vida pública. La importancia de la autoestima ciudadana revela el retorno a la confianza colectiva para

cumplir con actividades que le estaban vedadas. La autoestima no es un dato, sino un tipo de conducta que refleja el interés de no estar subordinado a factores externos; en este caso, a la cultura magnificada de los gobiernos.

En lo sucesivo, la administración pública tiene que ser más abierta y comunicativa; más deliberativa y democrática; más cercana (Rolla y Ceccherini,1998:146) a los ciudadanos y a sus organizaciones; más accesible y transparente; más sensible y responsable a las demandas que nacen con la pluralidad democrática. Frente a los valladares de la racionalidad burocrática y exhaustiva, el único medio para evitar la conducta tecnocrática en la administración pública, es que ésta sea invocada por gobiernos abiertos y competitivos para que la intensidad de la participación ciudadana sea canalizada hacia el comportamiento democrático de las instituciones administrativas y gubernamentales.

En consecuencia, los valores de la administración pública se orientan a reconocer e institucionalizar a los ciudadanos activos y, del mismo modo, a formalizar el derecho a la información que los gobiernos generan con su quehacer institucional. De este modo, el vínculo entre la política y las políticas públicas permite a los ciudadanos tener un control más directo sobre el desempeño de la administración pública y ésta no corre el riesgo innecesario de fungir como un elemento que desprestigia a los gobiernos democráticos que son sensibles, considerados y eficaces, en su trato con los numerosos grupos sociales y políticos.

Secrecía y publificación

Una de las contradicciones más agudas de la administración pública es que se desenvuelve en el mundo del secreto y la publificación. El secreto se relaciona con el universo de la razón de Estado, es decir, con el espacio que se orienta a conservarlo con eficacia, capacidad y prudencia. Sin embargo, la razón de Estado no es compatible con las demandas de que los núcleos vitales del propio Estado sean abiertos sin restricciones al público ciudadano.

En este caso, lo relativo a los recursos bélicos y los planes de operación para la defensa y conservación de un país, no pueden abrirse a toda persona o grupos por motivos de seguridad estatal. Tampoco las estrategias vinculadas con los trabajos de inteligencia y el combate a los enemigos reales o potenciales pueden ser motivo de información pública. Se entiende que hay asuntos del Estado cuyo trasfondo no es susceptible de hacer públicos, pues en una de sus facetas, el poder tiende a la secrecía. La revelación de los planes, sin distinguir consecuencias, es nocivo para los Estados, ya que se exponen a que los adversarios y enemigos tengan ventaja logística para crear situaciones que pueden vulnerar las áreas de decisión y operación.

Ningún Estado puede dejar de cumplir con las tareas de seguridad, control y violencia instrumental que son imprescindibles para asegurar su conservación sana y eficaz. Ningún Estado carece de información vital para identificar las condiciones favorables o de riesgo que tiene para obrar de acuerdo a su fuerza y poderes. Conviene aclarar que en ningún momento la seguridad (Scmitt,1987:75) del Estado es una hoja en blanco para destruir o aniquilar a los ciudadanos. Dicha seguridad se invoca y ejerce más en la lógica de la prevención y cuando es necesario, se manifiesta con acciones contundentes y destructivas. Las tentativas de golpe de Estado, las conspiraciones, los riesgos de invasión, las guerras civiles y las asonadas, son casos que revelan momentos de crisis y alto riesgo que los Estados encaran con sus fuerzas defensivas y ofensivas. El significado de lo político - valorar quiénes son los enemigos del Estado- tiene su mejor expresión cuando se invoca la importancia de los asuntos relacionados con su integridad y seguridad.

No obstante, el mejor método para contrarrestar las tendencias de que el Estado no se sujete a controles públicos, es el diseño de procedimientos que favorecen al gobernado exigir cuentas a los gobernados. En este caso, la política democrática favorece la publificación como un medio para que el contenido institucional y democrático del Estado sea institucionalizado con la existencia de un gobierno abierto y responsable. Un gobierno con éste perfil, se acerca a los ciudadanos y acepta que el escrutinio público es un derrotero confiable para conocer el fundamento, la justificación y la legitimidad de sus acciones. Para tal efecto, es primordial que el gobierno del Estado no se asuma en oposición al mismo, es decir, que su

carácter abierto y democrático no afecte los intereses primordiales del propio Estado, entendidos en el plano de la seguridad, la integridad y la conservación Éstos intereses no están sujetos a negociación y, por tanto, son parte de la organización legal y legítima del propio Estado.

En consecuencia, la parte que sí es compatible con el principio de la publificación democrática se relaciona con el desarrollo de la vida asociada, competitiva y plural. Lo relacionado con la utilización de los recursos públicos, el impacto de las políticas, la transparencia de los programas sociales, la eficiencia o ineficiencia de los gobernantes y los administradores públicos; el costo monetario, presupuestal y financiero de las obras e inversiones; el gasto de operación del gobierno y la administración pública y los criterios para distribuir recursos, autorizar políticas e implementar decisiones, son asuntos que deben estar en la discusión y la evaluación pública.

La publificación (Cunnill,1997:71) no es nociva ni contraria a los gobiernos democráticos. Al contrario, facilita una mejor comunicación entre los gobernantes y los gobernados, dado que permite renovar la democracia a la manera de un plebiscito cotidiano. Lo público del gobierno comprende el principio de accesibilidad y apertura que es consubstancial a la vida pública moderna. Lo público del gobierno es una garantía para que el Estado no se constituya en un poder adverso ni ajeno a la sociedad,

Por consiguiente, los controles democráticos son testimonio de la publificación del poder y permiten que el Estado no sea entendido como un aparato extraño y crecientemente "autónomo" frente a los ciudadanos. Las contralorías sociales, la rendición de cuentas, la evaluación ciudadana, la administración electrónica, la participación ciudadana en los procesos de las políticas, la administración dialógica y la consulta pública son instrumentos que favorecen la publificación de los gobiernos, lo cual significa que el poder es susceptible de regularse con normas y procedimientos constitucionales.

La publificación democrática debe entenderse como una correlación de fuerzas y como un sistema dinámico y equilibrado de intereses que evita a los gobiernos incurrir en posturas majestuosas que los distancian de la vida colectiva. Representa además, un ejemplo de cómo las instituciones pueden funcionar

mejor cuando están sujetas a reglas que favorecen la certidumbre en la democracia constitucional. La incorporación de los ciudadanos a los asuntos del gobierno revela la efectividad de los procesos democráticos, pues articula el ámbito de las libertades modernas con las atribuciones que los gobiernos tienen.

No hay antinomia entre derechos ciudadanos ni atribuciones de gobierno, ya que el diseño de las instituciones permite reconocer, en términos de la vida pública, las áreas susceptibles de apertura, consulta y evaluación por parte de los grupos organizados de la sociedad. Sin duda, una aportación de la publificación es que no estimula la democracia delegativa, sino que propicia que el binomio participación – representación, elemento medular de la democracia activa, trascienda lo formal para ubicarse en el dinamismo de la información gubernamental, es decir, en el epicentro que permite a los ciudadanos tener el derecho de conocer el estado que guardan los asuntos públicos desde la perspectiva de que los gobiernos son productores de información en razón de las políticas que implementan y los recursos que administran. La ciudadanía activa no se conforma con los informes periódicos ni con las declaraciones que realizan los titulares de las agencias públicas.

Reclama ahora, el conocimiento detallado de los costos, acciones y resultados que se logran. Los gobiernos no son más instituciones sin contrapesos significativos; tienen ante sí, público que demanda información sistematizada, organizada, accesible y oportuna. La publificación, por tanto, valora a los gobiernos en la lógica del funcionamiento democrático, con lo cual están comprometidos a responder de acuerdo con atribuciones y responsabilidades.

Democracia y administración

Un valor central en el comportamiento de la democracia contemporánea, es que la administración pública no sea entendida únicamente en la perspectiva de lo político, pues responde a la naturaleza negativa pero

necesaria del Estado. Si predomina la visión de que la administración pública es sólo un aparato del Estado, se pierde la oportunidad de reconocerla como el gobierno de la comunidad civil y política. No hay duda que la administración pública condensa la acción del Estado en la sociedad; tiene contenido estatal y de lo estatal; pero también hay que destacar que lo público caracteriza al Estado y a la administración pública como instituciones que cumplen responsabilidades de interés común.

Lo público del Estado (Cabo de la Vega, 1997:80) y de la administración pública, consiste en que tienen a su cargo tareas que conciernen a todos y que, como instituciones, son accesibles a todos, no a unos cuantos. En la sociedad moderna, la democracia es un valor importante para no dar vigencia a la dicotomía de lo estatal y lo público; lo burocrático y lo público; la función pública y el público ciudadano (Aguilar,1997: 70).

Lo público de la administración pública es compatible con la democratización del Estado y las tareas del gobierno. Incluso, sin referencia a la democracia, la administración pública es entendida como aparato estatal –violencia instrumental, burocracia y sistema de dominación- y es omitida como la institución que crea y organiza las condiciones esenciales de vida en la sociedad.

A fin de que la administración pública sea valorada con alcance positivo y realizador, (Ruano, 2001: 32-33) es necesario estimular su faceta externa, es decir, la faceta que la relaciona con lo público y los ciudadanos organizados. También es básico recuperarla como uno de los centros fundamentales que desempeña un papel clave en la formulación, el diseño, la implementación, la evaluación, el final o el reinicio de las políticas públicas. Una constante de tiempo atrás, es que la propia administración pública fue confinada al cuidado y aplicación de los recursos del Estado. Fue reconocida como una caja del efectivo estatal, y no por su contribución para formular y cumplir las políticas públicas.

Si las políticas (Aguilar,1992:33) son fruto de los valores democráticos, éstos no deben perderse en los laberintos del quehacer administrativo. Que lo administrativo no sustituya ni reemplace las tareas

sustantivas de la administración pública, es un imperativo de primer orden para que no sea confinada a la estructura de lo estatal, pues en esta óptica, se le reconoce como un apéndice del poder que ejecuta –subordinación a la política y lo político- y no como actividad que tiene elementos importantes para aportar capacidades institucionales en favor de las políticas públicas. Lo administrativo tiene la desventaja de que limita la expresión pública de la administración, dado que convierte en foco de atención última los procedimientos de la gestión pública, y no los procesos relacionados con las políticas. Esta situación ha sido uno de los aspectos frágiles de las reformas administrativas, porque la administración es considerada un baúl con herramientas a utilizar en los complejos engranajes de la maquinaria estatal.

La reivindicación de lo administrativo y lo burocrático sobre lo social y lo democrático, provoca el éxito procedimental de la administración, como si fuese la razón última de su existencia. Así, al amparo de lo político, la administración pública se encierra en autoreferentes y traslada a un segundo plano el valor de lo público y, con ello, el valor de la democracia. No es casual que con la crisis del estatismo, la administración pública sea identificada como el origen crónico de los males sociales y la desconfianza hacia su desempeño se convierte en un oleaje que la perjudica con alcance estructural. Someterla a procesos de depuración ha sido una estrategia amplia para que nuevamente sea una institución confiable y eficiente. El auge de los mercados y las organizaciones productivas de la sociedad la han obligado a eliminar tareas que antes tenía a su cargo.

La vitalidad de lo público ha contribuido a reciclar el tamaño administrativo de los gobiernos y, en ese sentido, la administración no es ya un centro omnipresente, sino una institución que desarrolla las actividades que la sociedad necesita. Tampoco es accidental que los asuntos públicos (Lindblom,1994: 277) no sean como en épocas anteriores, monopolio exclusivo de los gobiernos, sino que en su abordaje, tratamiento y solución, participan los agentes económicos y sociales. La nueva relación de la sociedad y los gobiernos; de la administración y los ciudadanos; de lo público y lo privado, favorecen los valores de la democracia, pues en ella, la redistribución del poder es uno de los atributos que la caracterizan

como un modo de vida competitivo y equitativo.

La democracia, como tabla de valores públicos, evita las pautas sobredilatadas de la administración pública, así como la tendencia negativa de pretender monopolizar el interés público. Si lo público es lo compartido y lo común, los ciudadanos tienen el derecho de organizarse para reclamar espacios de iniciativa y realización propios. En este caso, la administración sin dejar de ser pública, puede desempeñarse como una instancia que estimula a los mercados, motiva a los grupos ciudadanos y define reglas para que los actores sociales diseñen estrategias de cooperación que vinculen costos y beneficios compartidos.

Sin dejar de ser pública, la administración debe orientar, coordinar y promover acciones que favorezcan el aprovechamiento de los recursos escasos. Sin perder su carácter público, debe formalizar compromisos y políticas no para abrumar la vida social, sino para articular la iniciativa de los ciudadanos y los recursos de la autoridad. Aprovechar la capacidad instalada de la sociedad y los recursos finitos que tiene a su cargo, le permiten ser más social y menos introspectiva. Que sea más eficaz a través de las políticas, no de la densidad y el volumen exponencial de los programas administrativos, es reclamo irrenunciable de los ciudadanos.

En consecuencia, no deben homologarse los programas administrativos y los programas públicos. Los primeros reflejan la influencia de la política burocrática que responde a los círculos que valoran primordialmente lo político, no las aportaciones ciudadanas que pueden integrarse en la agenda de los gobiernos. Los segundos son expresión de los propósitos de las políticas y no implican la expansión de los valores burocráticos para su implementación, porque su concepción es de carácter estratégico. Los programas públicos son más funcionales para la administración de las políticas y son consecuentes con los reclamos de la sociedad para que los gobiernos adopten políticas ciudadanas entendidas como un tipo de política que exige consulta, coordinación y corresponsabilidad.

Tampoco la administración de las políticas –participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en los cursos de acción gubernamental- es equivalente a la administración de los recursos materiales, técnicos o tecnológicos. Éstos son un medio, nunca el fin supremo de los gobiernos. Las políticas son pues, una senda para insertar en el funcionamiento de la administración los valores de la democracia y, de ese modo, impedir que la propia administración retorne a situaciones que la distancian de los ciudadanos y que son estimuladas por el administrativismo, la burocratización y la rutinización. La administración de las políticas no es la administración de lo político. Se relaciona con el gobierno de lo público que es, al mismo tiempo, el gobierno de la democracia.

Por ello, la administración pública es pieza importante en el gobierno de la democracia, porque favorece la expresión nutrida y compleja de la vida plural. La administración de las políticas es también la administración de la democracia, con lo cual los gobiernos son responsables ante el público ciudadano y están menos expuestos a incurrir en la autocomplacencia y la irresponsabilidad.

Descentralización política

Un ángulo trascendente de la nueva relación de los ciudadanos con las instituciones administrativas es el proceso de descentralización política. El viejo patrón de la centralización absorbente se encuentra en la etapa de los rendimientos improductivos y decrecientes.

Con el auge de la globalidad, las relaciones de poder han ingresado a momentos de redefinición que dan cuenta de cómo las fuerzas locales son las que tienen ventajas comparativas. Esto significa que la arquitectura de la centralización, que responde a la visión del aparato de Estado, no tiene elementos favorables para continuar funcionando con eficacia y legitimidad. Lo local, en cuanto fuerza creativa, se ha revitalizado de manera significativa y, por ello, la importancia de valorar a la descentralización más allá del positivismo jurídico y constitucional, para ubicarla en la estrategia de las políticas públicas, las cuales son compatibles con la redefinición del gobierno y la administración pública, así como con el

vigor de lo público que se manifiesta con la organización creciente de los ciudadanos.

El contenido genuino de la descentralización (Guerrero;2001:9) es, sin duda, de carácter político, no técnico, procedimental u organizacional. Es fundamental en los procesos de la descentralización política, dar cauce a la redistribución del poder para institucionalizar con eficacia las relaciones tensas, dinámicas y cooperativas de la sociedad y el Estado. Por otra parte, la descentralización política es una vía para que la democracia sea impulsada con acciones conjuntas, esto es, mediante la coordinación de los órdenes de gobierno que dan vida y sustento al federalismo cooperativo. Cada orden de gobierno, además de autónomo, representa a fuerzas activas y organizadas que en el nivel local tienen presencia importante en el espacio de lo público.

Así, la construcción de la descentralización política se identifica con los procesos horizontales del poder, no tanto con los de alcance vertical, es decir, los que se negocian en las cúpulas que deciden a espaldas de los intereses y valores del orden ciudadano. Sin referencia a la sociedad, los ciudadanos y las formas de cooperación pública, no es factible acceder a la descentralización política ni al ejercicio vigoroso de la democracia contemporánea.

La descentralización por formato es ajena a lo social y lo político porque únicamente se concibe como un ejercicio de la autoridad, sin tomar en cuenta la pluralidad de intereses que en ella concurren. Dicha situación impide entender cómo la descentralización se relaciona con las condiciones de vida de la sociedad y el Estado. De igual manera, limita su concepción dinámica, la cual se refiere a los procesos del poder que definen su rumbo y alcance. En este caso, el renacer y la ampliación de los espacios públicos, es un elemento a considerar para no reducirla a un mero axioma.

La ampliación de los espacios públicos es correlativa a la descentralización política y demuestra que no es un asunto de importancia estadocéntrica, sino que responde a la visión sociocéntrica.

La descentralización tiene como eje el principio de subsidiaridad, (Merino,1996:357) el cual proclama que los gobiernos centrales y los gobiernos locales no desarrollen tareas que impliquen duplicidad

de esfuerzos, recursos y programas. Sin referencia a la subsidariedad, la descentralización carece de justificación, oportunidad y factibilidad porque se omite la categoría aptitudes institucionales que los gobiernos locales pueden desarrollar para constituirse en productores de políticas que promuevan y estimulen las fuerzas productivas.

Es insuficiente entender la descentralización política en los ámbitos de la legalidad estática, el federalismo retórico y en los proyectos que la consideran en sí misma. Lo importante es que se valore como parte del modo de gobernar –políticas públicas- y, de esa manera, responder al realismo de la democracia que, en una de sus facetas, tiende al ejercicio descentralizado del poder. Democracia y descentralización son procesos concomitantes, lo cual significa que no es suficiente la transferencia de atribuciones y recursos de las administraciones centrales a las administraciones locales, sino que lo medular es la calidad de las políticas que se diseñan e implementan para dar consistencia a los movimientos interinstitucionales entre los diferentes órdenes de gobierno.

El realismo de la democracia se manifiesta en decisiones y acciones que constantemente se reelaboran (Lindblom,1959:219). La descentralización política tiene estructuras institucionales, pero, al mismo tiempo, es un conjunto de procesos que se acreditan con diversas políticas. Cuando la administración pública retoma los valores de la democracia y formaliza con ángulo de factibilidad la descentralización política, adquiere un comportamiento positivo que se relaciona con el desarrollo vivo, significativo y emprendedor de la sociedad civil.

Las propuestas sociocéntricas –poderes civiles y sociales organizados de modo activo- son el motor de la descentralización política y este hecho, en el plano del régimen de las instituciones, tiene un impacto clave que se traduce en nuevos equilibrios y balances orientados a dar vigencia a relaciones productivas que favorecen a las instituciones de la sociedad y el propio Estado. Desde esta óptica, el poder unicentrado tiene dinámica vertical y corporativa, para fortalecerse con los ribetes de la cultura autoritaria que es la antítesis de la democracia, porque ésta se caracteriza por ser un sistema amplio, plural y correlacionado de valores e intereses.

Además, el poder democrático se sustenta en el auge de las relaciones horizontales de la sociedad y se construye no obstante las presiones de politización que desarrollan las camarillas burocráticas. Su base es pública y consensuada, en tanto que el autoritarismo tiende a imponer las preferencias que se negocian en los espacios cupulares.

El poder redistribuido –autonomía, decisiones, recursos, competencias y acciones- es el saldo de la descentralización política y con él, la oportunidad para que las relaciones entre la sociedad y el Estado tengan menor grado de asimetría en perjuicio de la equidad democrática. De igual manera, la relación de la administración con los ciudadanos es más directa, porque favorece la posibilidad de que la cooperación de las políticas, sea una opción para la atención, solución y resolución de los problemas públicos.

La ventaja de la descentralización es que contribuye a un acercamiento equitativo entre el poder gubernamental y la red de poderes locales que han resurgido con la crisis de la centralización improductiva que se extendió con el apoyo de la cultura burocratizada. Contribuye a la vez, para que los sistemas de intermediación corporativa no sean los que articulen las demandas públicas y con ello fortalecer la visión politizada de las mismas. Con la cultura estadocéntrica no había posibilidad de que la sociedad y el Estado tuvieran un marco institucional de confianza recíproca. Todo giraba en razón de la coraza burocrática, mientras que las aportaciones de la sociedad eran bloqueadas para impedir el auge de la vida pública.

Equidad y bienestar

Uno de los retos importantes de la sociedad contemporánea es revigorizar las categorías de equidad y bienestar. De igual modo, el compromiso de la administración pública es con las opciones que contribuyen a fortalecer las relaciones de solidaridad que son importantes para revertir la marginación y la exclusión. Una vez que las políticas de ajuste y disciplina fiscal han cumplido con el objetivo de reordenar los asuntos macroeconómicos, es prioritario reanimar los espacios de lo micro–social para que la vida productiva tenga un repunte confiable. La equidad (Arellano,1999:42) es un valor que reclama toma de conciencia

para evitar que la desigualdad se reproduzca como elemento corrosivo que impide a las personas, las comunidades y los Estados, tener mejores horizontes de vida.

En este gran compromiso, la administración pública juega un papel fundamental, dado que tiene a su alcance las políticas que favorecen las acciones promotoras y distributivas que son determinantes para atenuar los desequilibrios sociales y políticos. En el orden material, la equidad social se encuentra en el centro de dos instituciones que son las responsables de organizar y aprovechar los recursos escasos: el mercado y el Estado.

La misión de los mercados es imprescindible para llevar a cabo la producción y circulación de los bienes y servicios. Se encargan de dar movimiento a los instrumentos relacionados con la generación de la riqueza que da vigor comercial, industrial y monetario a la sociedad.

Los mercados son instituciones públicas que se caracterizan por tener como factor básico de su funcionamiento a los agentes económicos y sociales. La coordinación de los agentes productivos es aspecto vital para dar vida a los procesos del intercambio económico. La lógica de los mercados es la competencia, la innovación científica y tecnológica; la calidad de los productos, la tasa de ganancia, la libertad de producir y comerciar. Su radio de acción no es el mundo de lo privado, sino los espacios públicos, porque en ningún caso se realizan por sí mismos, sino con base en la intervención de la autoridad pública. Ésta tiene la responsabilidad de crear y dar vigencia al orden jurídico que garantice certidumbre a los agentes económicos.

Por ello, el reconocimiento y el disfrute de los derechos de propiedad, es la clave para que los mercados se desarrollen con lo más variado de las capacidades productivas. El papel estratégico de la legislación, así como la aplicación de los recursos monetarios, fiscales, crediticios y administrativos, configuran un paquete de primer orden para impulsar con eficacia acreditada el desarrollo de los mercados.

En términos de la vida pública, los mercados son grandes productores, proveedores y distribuidores de los satisfactores que necesita el público consumidor. Una característica del mercado es que su valor primordial lo finca en las capacidades individuales tomando como base la vigencia de los derechos de

propiedad. De hecho, la sociedad contemporánea debe entenderse como una sociedad de mercado, y de esa manera puntualizar que el cosmos de las libertades civiles y económicas, es el gran referente que justifica las ventajas de lo individual no como autarquía, sino como un reconocimiento al desenvolvimiento pleno de las capacidades productivas. En consecuencia, la equidad social no es un valor que los mercados (Arellano, 1999:27) proclamen.

La equidad no es un asunto de la vida privada, sino que se relaciona con el universo de lo público y las relaciones entre las personas y grupos que son parte de la estructura vital de la sociedad. Su importancia corresponde a la esfera social, pues en ella hay una diversidad de conductas que, al interactuar, reclaman el derecho a ser favorecidas con decisiones, atención, bienes y servicios que, por diversos motivos, se les han negado.

La equidad es un valor que pone a prueba las ventajas comparativas, entendidas como el conjunto de oportunidades de igualdad formal y real que posibilitan que los seres humanos tengan acceso al desarrollo material, moral e intelectual. Lo anterior implica que las relaciones sociales son la clave para situarla, ya que denotan cómo la producción de la riqueza es distribuida con el concurso de las instituciones públicas en las que tiene una misión fundamental la administración pública. Son éstas, el medio que determina los principios, criterios, procesos y decisiones que se conjugan para favorecer o no a los beneficiarios reales o potenciales.

La equidad no es, por tanto, un valor abstracto ni altruista, sino que es posible corroborarlo en el mundo empírico de la vida pública, porque tiene como substrato no sólo elementos económicos, sino también culturales e institucionales. Las relaciones de exclusión o progreso son esenciales para determinar el estado que guarda la propia equidad. El acceso a los bienes públicos como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la justicia, la cultura, la recreación, son indicadores de cómo se aspira y cómo en ocasiones no se consigue acceder a condiciones equitativas de vida. La calidad de las instituciones sociales es fundamental para regular el acceso a los bienes públicos, pues son las que

determinan las reglas que propician las ventajas comparativas. Un problema estructural que el Estado y la sociedad resienten, es que la equidad tiene como elemento contrario a la desigualdad social. Cuando la desigualdad se erige en un modo de vida reiterado, se arraiga como un mal público.

Tanto los costos, como el impacto de la desigualdad, se vierten a la vida pública en la cual la administración pública tiene el compromiso mayúsculo de atenuar los desequilibrios sectoriales, regionales, municipales y estaduales. La equidad en la administración implica no sólo diseñar programas asistenciales y compensatorios para los grupos desprotegidos, sino definir criterios, normas y procesos que se condensen en un trato más abierto, humano y plural que institucionalice la diversidad poblacional de la sociedad.

Por tal motivo, la exclusión cultural, económica, social y política, lesiona la convivencia republicana de la sociedad civil, porque refleja que hay personas y grupos que viven no al margen del progreso material, sino que están fuera de las relaciones, derechos y oportunidades que reconocen los sistemas políticos en cuanto instituciones encargadas de organizar a las comunidades civiles.

La exclusión es la negación de los derechos humanos; implica simultáneamente formas de intolerancia, discriminación, prejuicios, apartheid y segregación racial. Frente a los valores culturales que niegan la importancia de la dignidad humana, la administración pública debe ser productora, promotora y defensora de los valores que diluyen las prácticas de exclusión, reformando (March y Olson,1997:171) sus instituciones vinculadas de modo directo con las políticas de la equidad social.

Reintegrar a la vida productiva y cultural a quienes padecen alguna discapacidad o bien, no son aceptados por motivos de género en los ámbitos de la vida social, es una de las tareas que no admiten compás de espera, pues las formas de exclusión retrasan el desarrollo productivo y cultural de las sociedades. La lucha por la equidad no concluye con el mejoramiento de las condiciones económicas de vida. Esto sería un primer paso para remontar situaciones de postración o exclusión, porque el valor de la equidad implica trato igualitario y oportunidades justas de desarrollo a pesar de las restricciones que prevalecen

en el orden social, jurídico y político.

El valor público de la administración pública la compromete a garantizar un trato igualitario a quienes viven en los marcos de la desigualdad social y económica. Las categorías personas libres y ciudadanos activos son pieza neurálgica en la concepción de la equidad, dado que reflejan como las relaciones de desigualdad pueden superarse para ingresar a las instituciones privadas y públicas. Dichas categorías responden a la estructura básica de la sociedad y son funcionales para incursionar en los distintos ámbitos de la competencia que son inherentes a las relaciones de trabajo, ingreso, intercambio, así como al goce de los bienes culturales.

En este rubro, los esfuerzos de la administración pública deben orientarse a vencer las resistencias que frenan la existencia igualitaria del público ciudadano. El comportamiento institucional de la administración pública es relevante para la vigencia real, no aparente de la equidad social. Sus formas de comunicación, el modo de acercarse a los ciudadanos, las estrategias para incentivar el bienestar social, la recuperación de las personas marginadas y excluidas, son asuntos de prioridad en la agenda de los compromisos públicos. Para tal empresa, se puede apoyar, coordinar y corresponsabilizarse con las organizaciones público–sociales que tienen interés en mejorar la calidad de vida y en particular, contribuir a que las relaciones de desigualdad no continúen reproduciéndose en las diferentes escalas de la vida en comunidad.

Los vínculos de la administración pública con el llamado Tercer Sector –conjunto de autonomías, organizaciones, relaciones, recursos, espacios, interacciones y grupos de lo público- social- pueden fructificar en la visión de la cooperación extendida, no de la cooperación pro estatista. No hay condiciones para que la administración pública intente abarcar todo lo relativo al bienestar social. En tiempos de recursos escasos, es aconsejable utilizar y aprovechar los que provienen de lo público –social y los que corresponden directamente a la administración pública, sumarlos con los ya existentes para elaborar programas públicos que tengan como objetivo revertir condiciones adversas de vida.

La equidad también implica relaciones fehacientes y constantes de solidaridad. La solidaridad (Kliksberg, 2001:192) público–social promovida desde las esferas de la administración pública, es un medio para rescatar de los impactos del pauperismo y la exclusión, a personas y grupos que, por sí mismas, no han conseguido tener un lugar productivo y social en la vida de las instituciones contemporáneas.

Relación política – administración

Si los valores son fundamentales en la expresión organizada de la sociedad, más lo son en los ámbitos de la política y la administración pública porque determinan sus prácticas y sistemas de referencia. La falsa dicotomía política-administración (Wilson,1887:85) se corrobora todavía más en los últimos 25 años, en los cuales las relaciones de la sociedad y el Estado se han encargado de articularlas como fuerzas básicas para el desempeño de las instituciones públicas. Ni la política es ajena a la administración, ni la administración es opuesta a la política. La política define los valores que públicamente la administración debe cumplir con programas y acciones estratégicas. La administración es la capacidad para traducir en programas específicos los valores que la política asume en cuanto compromiso.

Los valores de la política en la sociedad moderna son de índole universal. En efecto, las libertades civiles y políticas, la democracia y el bienestar social, la justicia conmutativa, la justicia distributiva, la calidad de vida y el desarrollo compartido, son valores que se proclaman de cara a la dinámica intensa de la convivencia republicana. No son valores intrascendentes, sino que tienen legitimidad democrática, debido a que responden al contenido humanista de la sociedad liberal que se organiza con fines políticos en el Estado de derecho. Pero los valores universales carecen de perspectiva al no vincularlos con los medios que posibilitan su cumplimiento. La institución encargada de cumplirlos es la administración pública y al hacerlo, se compromete para que los valores universales tengan ventajas individuales y colectivas, es decir, que favorezcan a las personas en calidad de individuos y ciudadanos.

Corresponde a la administración pública, en su calidad de institución humanista, salvaguardar con bienes

públicos y oportunidades sociales los compromisos adquiridos por la política. En esta tarea, tiene un margen constitucional y de reglas positivas para ordenar expectativas, peticiones y necesidades que se originan en la pluralidad social y que tienen contextos, actores, preferencias y presiones para que sean atendidas con recursos institucionales.

A través de escalas de prioridad, la administración pública establece las pautas a seguir para que con las políticas públicas fructifiquen las decisiones y acciones que comprometen a los gobiernos con los grupos de la sociedad. Si bien es cierto que en primera instancia la política compromete las acciones de la administración pública, también es cierto que ésta tiene los filtros, canales, tiempos, diseñadores y operadores que regulan incluso, la urgencia de la política para que los programas públicos sean diseñados e implementados.

La política es el arte de tejer, reacomodar o recomponer compromisos que se traducen en tipos de valores que son profesados por la estructura decisoria de los grupos de interés. Alude a la senda de la negociación para conjugar posturas disímbolas que son consubstanciales al pluralismo democrático. Implica valorar contextos, ventajas y actores que pueden tener influencia directa y determinante en el funcionamiento de la administración pública. La administración, por su parte, proporciona los espacios institucionales, organizacionales y procedimentales para llevar a cabo el ajuste mutuo de intereses, el cual deriva de los valores de la política, y que deben estructurarse en opciones de política para responder a las demandas de la sociedad.

El terreno complejo de la política no sólo se ciñe a los compromisos para impulsar o no los diversos tipos de arreglo institucional, sino que, con el ajuste mutuo de intereses, se traduce en un instrumento pragmático que refleja la disposición de los actores para aceptar el reacomodo de los valores, preferencias e intereses en la operación –conveniencia y cumplimiento – de las políticas. Por ejemplo, la política económica en cuanto orientación –crecimiento o recesión- implica la concurrencia de grupos de interés que tienen preferencias sobre una situación u otra. Le corresponde a la autoridad pública, tomar en cuenta los intereses que compiten para elaborar la política; asimismo considerar la situación endógena

y exógena de la economía para determinar en un marco de posición inevitable, los momentos para favorecer a unos grupos sobre otros.

El hecho de que la autoridad (Lindblom,1994:271) decida hacia una postura específica, es testimonio de que cuando se gobierna no se queda bien con todos, sino que hay ventajas mayores para unos y, en ocasiones, ventajas periféricas para los demás. Tal situación no es regla inmutable, es decir, las ventajas periféricas pueden convertirse en el futuro de corto, mediano o largo plazo en ventajas mayores; en esto consiste el juego de la democracia, ya que los ganadores y los perdedores alternan posiciones de manera transitoria.

La decisión de favorecer a unos grupos en relación a otros es el tiempo clave de la política, porque con los elementos –información factual, análisis del contexto, recursos disponibles y la capacidad realizadora- que proporciona la administración pública, se encarga de formular los objetivos y metas que deben cumplirse. Traducir las decisiones en acciones, es el momento en que la administración pública incursiona, acomoda y reformula los intereses de los grupos interesados de acuerdo a criterios, prioridades e importancia que tienen en la vida organizada de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la administración pública tiene a su cargo las políticas (programas públicos), los cuales también son valorados por los cuadros directivos y operativos con base en intereses competitivos, sistemas de decisión, formas de negociación, tiempos políticos y la capacidad instalada para cumplirlos. Aquí, la administración pública es parte crucial en el ejercicio del poder y su faceta política se expresa en que tiene su universo complejo para valorar y decidir cuándo se deben cumplir las políticas.

En ningún caso las políticas se formulan e implementan en una sola dirección, sino que el concurso de la política (politics), define ventajas y medidas compensatorias para no radicalizar el enfrentamiento entre los grupos cuando se asumen posturas y acciones. La orientación y el contenido de las políticas, además de multifacético y pluridimensional, no dependen de un solo factor, sino de la suma de circunstancias que se insertan en las arenas de decisión, dado que tienen influencia para favorecer o desestimular las

acciones relacionadas con las políticas de crecimiento, recesión o relacionadas con la distribución de la riqueza material de la sociedad.

Las políticas de crecimiento, recesión o distribución, tienen promotores y patrocinadores, los cuales despliegan acciones múltiples para que sean adoptadas como políticas de gobierno. Su interacción es clave para influir en las políticas que selecciona la administración pública para impulsar o contraer el desempeño de la economía, considerando, desde luego, las implicaciones financieras, fiscales y presupuestales que se vierten al seno de la vida pública.

Conviene destacar que la administración pública no es una institución subordinada mecánicamente a la política, ni es un mero brazo que carece de voluntad para ejecutar los programas, sino que se desempeña con un importante grado de autonomía cuando se relaciona con la toma de las decisiones, la movilización de los recursos y la programación de las acciones a implementar. Puede darse el caso de que un Jefe de Estado o de Gobierno se comprometa con urgencia para impulsar las políticas del bienestar social, pero los operadores de su implementación no se comprometen ni identifican de modo fehaciente con la ventaja institucional que las justifica y, por tanto, sus acciones no están a la altura de la decisión ejecutiva, de otorgarles rango de prioridad y cumplimiento.

En esta situación se advierte que los nexos de la política y la administración pública son de naturaleza correlacionada y, por tanto, no deben valorarse en el "dominio" per se de una sobre la otra. No siempre las decisiones políticas se convierten en acciones inmediatas; ni las acciones de la administración pública carecen de los valores de la política.

Por otra parte, los nexos de la política y la administración pública en los espacios intensos e intensivos de lo público son ahora más evidentes porque la apertura de los gobiernos demanda que las administraciones públicas cuiden con más esmero, su relación con los ciudadanos y las organizaciones civiles. Es la política ciudadana, el referente principal para destacar los vínculos de la política y la administración pública; sobre todo, en la integración de la agenda institucional, pues denota el momento en que se deciden (la política) las demandas que serán objeto de atención y recursos públicos; quiénes son los grupos favorecidos frente a los que no son y, sobre todo, quiénes, en la dinámica del gobierno, son los

ganadores o los perdedores con las decisiones que se adoptan en contextos específicos, competidos e impulsados por fuerzas dinámicas que no dejan de presionar hasta conseguir que las autoridades resuelvan las peticiones formuladas.

Desde el mirador de las políticas públicas es factible desentrañar con elementos más confiables, el carácter, la interdependencia y la funcionalidad de la política y la administración pública. Frente a los intentos por separarlas de modo artificial e improductivo, el mundo de lo público y las políticas se encarga de conectarlas tanto estructural como funcionalmente como piezas centrales en el quehacer y rehacer de los gobiernos contemporáneos.

Es importante correlacionar la política y la administración pública en términos de revalorar su trascendencia desde al ángulo de la institucionalidad pública, dado que se sustenta en los estilos de dirección pública, la calidad del desempeño gubernamental, la pertinencia y eficacia de los sistemas de implementación; los grados de legitimidad administrativa, gubernamental y política; la imparcialidad o el partidismo en la función pública; el uso, aprovechamiento y evaluación de los recursos públicos; la transparencia de las cuentas del gobierno y la vigencia de la rendición de cuentas; el compromiso que tienen con la estabilidad de la sociedad; su compromiso con la gobernabilidad democrática; su contribución a la democratización, la equidad y el bienestar social. Los rubros mencionados son parte del realismo de las instituciones en las cuales la política y la administración pública juegan un papel crucial para situar los procesos y los resultados de la acción de gobierno.

En consecuencia, la administración pública a cargo de los gobiernos deliberativos es influida por los valores positivos que dan vida a la sociedad, los ciudadanos, lo público y el Estado. La democracia moderna es fuente de los valores humanistas e institucionales que comprometen a los gobiernos con el desarrollo creativo de la sociedad y las organizaciones ciudadanas. Ha de tomar en cuenta la importancia de los costos públicos, evitar la omisión de los valores comunes, y, con ello, fungir como organizaciones insensibles, tecnocráticas y utilitarias.

Del mismo modo, cuando la administración pública se inserta sin contrapesos en la cultura del estatismo,

incurre en prácticas que generan desconfianza y la protesta de los ciudadanos. La administración pública debe evitar la irresponsabilidad fiscal, la tendencia no justificada de convertir en cursos de acción las políticas que no se justifican; debe evitar los altos montos del endeudamiento financiero, así como el encarecimiento de los costos de transacción, la sobreregulación que paraliza, el proteccionismo que desalienta a las fuerzas competitivas, el gasto faraónico que es equivalente a un barril sin fondo y el crecimiento exponencial de sus atribuciones, organismos y cuerpos burocráticos. Éstos elementos no son favorables para impulsar con equidad y eficiencia el desarrollo productivo de los mercados, las agrupaciones civiles y las palancas de la riqueza socialmente necesaria.

La administración pública regida por la democracia, no requiere de gobiernos sobredimensionados, sino responsables. Por tanto, la confianza en los gobiernos y la administración es un valor esencial a cuidar, dado que se relaciona con el sistema de vida que en el mundo contemporáneo se organiza en instituciones eficaces.

La confianza es un valor importante para estimular la lealtad de los ciudadanos con las instituciones del gobierno y, por lo tanto, no es objeto de transacción alguna. La confianza es propia de la cultura democrática y debe cultivarse de manera recíproca para que sea el principio rector de la vida pública. En consecuencia, la democracia es el referente para dimensionar de modo razonable las atribuciones y cometidos de las administraciones públicas. La confianza es el modo de vida que implica reconocer no sólo formas de comunicación abierta, sino aceptar que en la vida pública es preferible la cooperación y no la dicotomía de los esfuerzos sociales.

Para ventajas de los ciudadanos comprometidos con los espacios públicos y las organizaciones activas de la sociedad civil, los gobiernos competitivos y responsables se preocupan de tener administraciones públicas ceñida a los renglones básicos de la vida asociada y no incurren en la salida engañosa de que deben intervenir en todos y cada uno de los sectores sociales y económicos. Administran sin excluir y suman los esfuerzos de la sociedad para ordenar y coordinar los recursos, la información y las instituciones que respondan a los objetivos que justifican los alcances de la acción colectiva.

Capítulo I.

REFERENTES ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo I.

REFERENTES ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo I.

REFERENTES ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo II.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA

Sistema de Instituciones

La democracia moderna es un sistema (Przeworski,1995:18) de instituciones que se orienta a organizar la vida de la sociedad moderna para asegurar sus condiciones y relaciones de convivencia. Su propuesta es el paradigma que tiene como meta la realización de los individuos y las organizaciones que articulan las diversas energías que dan sustento a la vida de las instituciones. Lo individual y lo colectivo son el binomio que caracteriza a las capacidades que pueden y deben aprovecharse para dar sentido a la multiplicidad de proyectos que reflejan la dinámica de la pluralidad social y política.

La democracia moderna tiene como base de su existencia una forma organizada que permite dar respuestas institucionales a los problemas que se derivan con la vida en común. Más allá de su importancia doctrinaria y filosófica que sin duda tiene, la democracia es, ante todo, un conjunto de opciones que permiten la estructuración de las decisiones y las acciones que pueden traducirse en estrategias que favorecen el abordaje metódico y puntual de los asuntos comunes. Su ventaja consiste en que invoca fórmulas de entendimiento y cooperación para que la convivencia de los opuestos no sea explosiva o carente de acuerdos fundamentales que permitan moderar excesos, desigualdades y contrastes.

En su seno se reconocen la diversidad, los consensos y las oposiciones, en cuanto resultado que da vida a la vigencia de las libertades, los derechos y las responsabilidades que son comunes.

Por ello, un pilar de la democracia moderna es el principio de igualdad (Bell,1977:247), mismo que se erige para erradicar los privilegios de clase que se manifiestan en los aspectos de nacimiento, propiedad y pertenencia social, los cuales son fruto no del reconocimiento universal, sino de las ventajas que favorecen la cultura de la corporación, el gremio y la lealtad personal. Los privilegios de clase no son reconocidos en la democracia moderna porque impiden la vigencia de las reglas abstractas e impersonales que garantizan la convivencia formal e igualitaria entre las personas, los grupos y las organizaciones.

Frente a las tendencias aristocráticas y la nobleza organizada en estamentos que niegan la igualdad como un tipo de institución, la democracia la valora de manera primordial para organizar la vida social, política y económica del mundo moderno. Una aportación de la democracia moderna es el reconocimiento de las instituciones (Buchanan,1986:125) que permiten el desarrollo individual y colectivo. Desde ésta perspectiva, la familia, el mercado y las profesiones liberales son ejemplo de cómo el espacio privado (Mill,1999:152) puede organizarse de manera reconocida para desenvolver lo mejor de sus aptitudes y recursos. En esta línea, las libertades civiles relacionadas con la vida secular de las personas, es el incentivo para ingresar al universo de las obligaciones y los derechos que están reconocidos en las constituciones de las naciones modernas.

Para tal efecto, los derechos del hombre son la mejor expresión de cómo las responsabilidades y las capacidades de las personas pueden aprovecharse como ventajas comparativas en favor de la sociedad civil. El universo de lo privado es la piedra angular para crear las condiciones que favorecen la producción de los satisfactores y los procesos de intercambio de acuerdo con la lógica de la competencia.

En consecuencia, libertad (Berlin,2002:101), igualdad, propiedad y seguridad, son los derechos que se reconocen en favor de la vida civil, y fungen como la plataforma que impulsa el comportamiento de los individuos teniendo como premisa la obligación de cumplir las disposiciones escritas (constituciones y

derecho positivo) que son un cúmulo de reglas que autorizan y prohiben a las personas el desarrollo de actividades relacionadas con las condiciones de vida. Destacan en este caso, las libertades de trabajo, industria y comercio, que son el punto de arranque para llevar a cabo las operaciones que se relacionan con la actividad económica y productiva de la sociedad. Su límite está dado por la existencia de reglas que autorizan los requisitos que han de cumplirse para ejercerse de manera razonable .

Por otra parte, entre las instituciones públicas que la democracia formaliza con alcance general, sobresalen los derechos del ciudadano en las modalidades de la participación, la representación, el voto universal y secreto, las elecciones periódicas, la renovación de las autoridades, el derecho para protegerse ante los abusos del poder y la posibilidad de someter a controles institucionales el ejercicio del poder.

La ventaja de participar en la vida pública favorece el que los ciudadanos sean reconocidos como fuerza activa que tiene el derecho de vigilar y fiscalizar, a través de los órganos de representación, a los poderes del Estado. La ciudadanía moderna –libertades, opinión, participación y elección públicas- es parte esencial de la vida en común, porque tiene la oportunidad de organizarse para incidir de manera directa en los derroteros de la acción pública. Frente a la concepción monárquica del poder, en la democracia moderna la ciudadanía es la expresión más acabada de cómo los asuntos públicos son protegidos para que los propios ciudadanos se encarguen de su atención y gestión.

Consecuentemente, la acción política es el medio para incidir en la deliberación y la argumentación que tienen como objetivo básico asegurar la cohabitación pacífica y armónica de los contrarios. La acción política es condición fundamental para que las organizaciones de la sociedad tengan un papel creativo en el espectro plural de las ideologías y las estrategias que se formulan para influir en el destino de los asuntos comunes.

La acción política tiene como base los derechos del ciudadano y, en ese sentido, posibilita que las diversas opciones de la sociedad puedan integrarse de manera orgánica. La acción política es el testimonio de que en la democracia moderna los ciudadanos se han de organizar para participar con responsabilidad

pública en la gestión de los problemas y los asuntos que son de interés compartido.

La ciudadanía activa es un requisito de primer orden para que la sociedad civil no sea considerada un cuerpo de átomos o la mera agregación de voluntades carente de objetivos y medios de acción. Por el contrario, la ciudadanía activa implica la posibilidad de convertir en acción los planes o proyectos relacionados con alguna cuestión del quehacer público.

Una faceta clave de la democracia moderna es que se organiza para abordar los problemas y conflictos de la sociedad. Como organización necesita de acuerdos que conllevan a la definición de reglas que tienen como objetivo establecer normas, estímulos y restricciones tanto a la conducta individual como la asociada, en cuanto imperativo de una convivencia ordenada y eficaz.

Las reglas institucionales son fruto de negociaciones que exigen la deliberación y el consentimiento de las voluntades para acceder a compromisos que se viertan a la sociedad de manera positiva. Las reglas –orden, autorización, restricciones, procedimientos, incentivos, sanciones- son disposiciones encaminadas a que los procesos sociales, económicos y políticos tengan un cauce que permita dirimir conflictos, asegurar sistemas de cooperación y atender de manera formal la diversidad de requerimientos que tienen su origen en la vida asociada.

La democracia moderna es impensable sin reglas formales y procedimentales que garanticen la vigencia de los derechos y las obligaciones en un plano de igualdad. Su diseño e implementación necesita de actores que se interesan en la participación amplia de la agenda institucional, la cual se forma por aquellas demandas y problemas que son considerados como de atención directa por parte de la autoridad pública. En este sentido, son importantes los procesos de representación política para que la variedad de los intereses sociales y culturales sean motivo de una interlocución que favorezca la expresión sistematizada de los consensos y las oposiciones.

Desde la óptica de las instituciones, la democracia es un método (Hayek,1990:101) que permite conjugar

tanto la forma como el modo de gobernar. La forma de gobierno está dada por las constituciones políticas y las disposiciones positivas que se ordenan para articular la convivencia de la sociedad y el Estado; de los gobernantes y los gobernados y de la administración pública y el público ciudadano. La forma se define por el contenido axiológico que indica cómo se estructura el poder y cómo es reconocido por los actores más representativos de la sociedad.

La forma indica cómo se instituye el régimen político (Aguilar, 1983:205-216) para organizar, distribuir y ejercer el poder en la relación compleja de la sociedad y el Estado. La forma refleja el reconocimiento que una estructura de poder tiene para que se convierta en un conjunto de reglas e imperativos que se traducen en disposiciones que contribuyen a la estabilidad activa de la sociedad.

Mientras tanto, el modo de ejercer el gobierno alude a las capacidades que se generan e implementan para articular los conflictos de interés, las demandas en competencia y la contención de los problemas mediante la intervención de la autoridad y con el auxilio de las instituciones estatales, gubernamentales y administrativas. El modo de gobernar se refiere a las estratagemas y rutas que se siguen para que la autoridad pública proceda al ejercicio del poder de manera racional y eficaz. Implica también, la utilización de los instrumentos –políticas públicas y administración pública- para dar respuesta focalizada a los problemas que se valoran como públicos.

Así pues, el ejercicio del poder no es un proceso aleatorio ni circunstancial en cuanto esencia, sino que se caracteriza por la importancia de los factores que son determinantes para organizar las decisiones y las acciones que tienen como propósito la vigencia eficaz del orden vigente y el cumplimiento de las expectativas ciudadanas.

Tanto la forma como el modo de gobernar son los que determinan el comportamiento de los regímenes políticos, así como la organización de las fuerzas que en los mismos se desarrollan. En la democracia, tanto la forma como el modo de gobernar son elementos asociados que dan sustento al ejercicio del poder público, mismo que debe entenderse como el poder organizado de los ciudadanos. Éstos no abdican de

los derechos políticos, sino que los ejercen de manera directa a través de los procesos de participación y representación políticas.

En el primer caso –vigencia de los derechos políticos- participan en movilizaciones, protestas y acciones que se organizan, para defender alguna causa legítima vinculada a sus condiciones de vida e invocan las ventajas del referéndum y el plebiscito, para influir sobre las autoridades en puntos específicos de la vida pública.

En el segundo caso –participación y representación políticas- eligen con el voto universal y secreto a los mandatarios que los representan en el foro político de la sociedad que son los congresos o parlamentos, y en los cuales se aprueban las políticas públicas que ordenan y cumplen con el mandato conferido a las autoridades electas de parte de los ciudadanos. La elección de los representantes de la ciudadanía no es únicamente asunto ocasional, sino que implica asumir los compromisos que se postulan tanto en las campañas políticas como en la oferta de gobierno, dado que indican el grado de compromiso que se tiene para responder en términos de la vida pública.

Como método de gobierno, la democracia se integra por un conjunto de reglas, procedimientos, calendarios, agendas y evaluaciones, que destacan la manera en que se comportan las instituciones que dan sentido a las decisiones y acciones de carácter público. En este caso, la coexistencia de problemas y expectativas son parte de los asuntos que se institucionalizan para asegurar las fórmulas que conllevan a la negociación y el entendimiento.

En la democracia hay paradojas que reflejan condiciones de vida que son propias de una complejidad creciente que da lugar a situaciones desiguales que se enlazan con su modo de existencia. Es el caso del desempleo, la pobreza, la marginación y la exclusión que, como problemas públicos, no están desconectados del crecimiento económico y la distribución institucional de los beneficios materiales y sociales. Las situaciones públicas, con ventajas y desventajas, son propias de los sistemas de la vida social y política, pero en la democracia son abordados mediante procesos institucionales que se encargan de

atenuar la polarización de los grupos y las organizaciones para asegurar la articulación de la comunidad civil y política.

Con la articulación de la comunidad civil y política, se acredita el funcionamiento de las instituciones a través de las políticas de regulación, promoción y distribución de los beneficios. Sin las instituciones no es posible identificar el comportamiento de los gobiernos y las administraciones públicas; tampoco identificar las acciones y las reacciones de los actores colectivos.

La democracia como método se organiza en modos y formas para el abordaje de los conflictos que exigen respuestas de acuerdo a la lógica de la decisión política, la disposición de los recursos públicos, la capacidad instalada de la gestión pública y el sentido de oportunidad que es importante para evitar el desbordamiento o el estallido de los mismos.

Ampliación del espacio público

Una característica de la sociedad moderna es que la esfera pública (Giddens,1999:102) se ha intensificado con vigor desde los años ochenta. Lo público (Rabotnikof,1995:63) se ha constituido en un sistema de vasos comunicantes que condensan la variedad y la riqueza cultural, que permiten identificar la formación de nuevos movimientos que configuran la presencia de grupos y organizaciones que tienen interés de participar en el destino de los asuntos públicos.

Con la crisis del estatismo se liberan energías, voluntades y capacidades que se organizan desde la sociedad y demuestran que no están conformes con las situaciones que reflejan pasividad o la práctica de las neutralidades que paralizan.
Es el caso de los grupos ecologistas que se preocupan por la calidad del medio ambiente, al luchar para evitar la destrucción de las áreas verdes, los ríos, los lagos y los bosques. También los activistas de los derechos humanos luchan para que el poder político no los reprima o que incurra en prácticas de violación

o tortura que son inherentes a las sociedades cerradas, ya que en su seno se lleva a cabo –relaciones tribales, patrimonialismo acrecentado, violación de las libertades civiles y políticas- la negación de los valores democráticos.
En consecuencia, la lucha por las relaciones de inclusión es parte de los esfuerzos que se orientan para evitar que las personas y los grupos estén fuera del mundo de las instituciones que son las que generan los beneficios indispensables para asegurar la reproducción positiva y creativa de la sociedad.

Por ello, la demanda en favor del reconocimiento a las luchas de género, es uno de los caminos más diáfanos que demuestran una variedad de acciones que se encaminan para que las políticas públicas sean elaboradas para públicos determinados en razón de las demandas que se formulan a las autoridades constituidas. No menos importante es la actividad que desarrollan las organizaciones filantrópicas, mismas que se ocupan de la atención de grupos que, por diversos factores estructurales –desigualdad social, discriminación racial- se encuentran sin la oportunidad de recibir los beneficios que se han producido de manera colectiva. La lucha contra la pobreza, la desnutrición y las enfermedades -Sida, desnutrición, cólera, drogadicción- da motivo para que diversas organizaciones civiles se constituyan en los pilares de una lucha abierta en contra de la desigualdad social.

El espacio de lo público es ahora más intenso, diferenciado y dinámico. Intenso porque en su seno se desarrolla la convivencia de una pluralidad creciente que tiene su origen en la modificación de las condiciones de vida de la sociedad y el Estado, tomando en cuenta los retos de la globalidad y las transformaciones de la vida pública. En consecuencia, cuando las relaciones tutelares empiezan a diluirse, los grupos invocan su capacidad de autogestión para denotar que pueden desarrollarse con base en sus propias iniciativas, recursos y formas de organización.

Diferenciado, porque las crisis (Sonntag,1998:14) reflejan que en la sociedad hay grupos nuevos y tradicionales que no se agotan en la clasificación convencional de las clases sociales que los reduce a la vigencia de determinadas organizaciones. Hay pues, organizaciones cívicas, políticas y gubernamentales

que tienen cometidos propios, y testimonian en cambio, que la sociedad contemporánea se integra cada vez más, por una pluralidad (Bell,1997:243) de actores y grupos que han surgido y se han desarrollado, con los procesos de liberalización y emancipación ciudadana que corresponden al perfil intenso del mundo de los ciudadanos.

Dinámico, porque la interdependencia de las relaciones sociales y políticas está dada por la energía y los movimientos constantes que son la suma de estrategias, voluntades, iniciativas y acciones que se orientan a incidir en el comportamiento de las instituciones públicas, ya que son las más reactivas y receptivas ante la expresión organizada de las acciones sociales y políticas.

Lo público en cuanto articulación de voluntades, propuestas, relaciones y estrategias de acción, tiene comportamiento autónomo frente a las esferas del poder político que se manifiestan en la organización del Estado. En ningún momento se opone al poder, pero se lucha en él para preservar los márgenes de autonomía que tienen su base de impulso en las acciones individuales y colectivas. Lo público es el presupuesto de la acción privada, y ésta, organizada en términos públicos, se proyecta hacia lo público entendido como un conjunto variado e interconectado de espacios que se entrecruzan para dar cauce a la pluralidad ciudadana.

Así pues, lo privado y lo público tienen una dinámica cooperativa (Bell,1997:259) en la sociedad moderna, con el objeto de cumplir las metas comunes; son por tanto, espacios que cumplen con la misión de producir y distribuir los satisfactores que favorecen la convivencia productiva en la sociedad. Lo privado y lo público son espacios de colaboración y, en ningún sentido, sistemas antagónicos e irreconciliables.

En el tiempo presente, que se caracteriza por la velocidad de los acontecimientos y hechos sociales, lo privado y lo público han contribuido a diluir la visión estadocéntrica que implica erigir al Estado en el fin último de la vida en sociedad, como si fuese posible prescindir de las fuerzas activas de ésta. Lo estadocéntrico es la negación de lo público, porque significa que la sociedad no tiene iniciativas y capacidades para organizarse como un cuerpo orgánico que tiene alternativas para optar por acciones

colectivas. Lo estadocéntrico da cauce a las políticas intervencionistas que inhiben la cooperación de los agentes sociales y políticos.

En este caso, la ampliación de lo público, es la ampliación de los grupos organizados de la vida en común, los cuales desarrollan actividades que no ceden ni están dispuestos a enajenar sus capacidades y proyectos, para que la cultura del estadocentralismo se arraigue con los valores e instrumentos que acentúan el predominio del Estado frente a las fuerzas activas y productivas que pueden aportar ventajas comparativas en la sociedad. Las políticas majestuosas, únicamente refrendan el arquetipo de que el principio y el fin de la vida pública es el Estado, bloqueando la factibilidad de que otras energías sociales también participen en el desarrollo del espacio público.

Lo público no es más el espacio de las voluntades pasivas ni de las organizaciones que carecen de visión para desenvolverse a pesar del estadocentralismo. Lo público se caracteriza porque la comunicación, la cooperación y la coordinación de los agentes sociales, es una de las tendencias más significativas que dan lugar al fomento y el desarrollo de las energías no estatales.

En la lógica de la institucionalidad democrática, la privatización, la subcontratación y la concesión de los servicios públicos, son modalidades de la acción colectiva no estatal, lo cual significa que los espacios productivos y de servicios están a cargo de agentes del mercado que tienen la responsabilidad de generar satisfactores para la vida pública. El vigor de lo público no es un dato aislado o intrascendente, sino el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad para dar sentido y propuesta a su modo de vida. Dichos elementos están dados por los derechos de propiedad, el intercambio de los bienes y los servicios, la disminución de los costos de transacción, la institucionalidad eficaz, la distribución de los beneficios materiales, la información oportuna, las políticas de cooperación y la tarea constructiva de la autoridad pública.

Por tanto, la producción y la distribución de la riqueza material se alienta con las políticas públicas de carácter regulatorio porque reconocen que sin la presencia activa de los agentes económicos, no es

posible multiplicar las opciones que permiten el vigor de la economía pública, la cual se articula con agentes privados, públicos y estatales que tienen la responsabilidad de cooperar para dotar a la sociedad de las mejores condiciones de vida.

La economía pública (Ayala, 1996:60) –finanzas públicas, políticas públicas, políticas de bienestar- es congruente con el espacio de lo público, dado que es indicativa de cómo intervienen diversos actores en los procesos de la riqueza material. Otrora significaba, de manera sobresaliente, lo que el Estado realizaba y se proyectaba hacia horizontes que dan cuenta de cómo las instituciones administrativas denotaban la naturaleza empresarial del propio Estado. Así, producir y distribuir fueron los atributos del Estado intervencionista, hasta conformar una red de objetivos, valores y organizaciones que integraron poderosas economías estatizantes.

Sin embargo, lo estatizante no es funcional para una sociedad que, como la contemporánea, reivindica el valor de las libertades civiles para que los agentes privados tengan lugar importante en el quehacer económico y social. La economía pública es ahora el referente de las capacidades productivas, y a partir de un mayor sentido de cooperación, facilita la mejor coordinación de los factores de la producción, sin que ello implique para el Estado abdicar de su tarea reguladora que es indispensable para dotar de certidumbre al comportamiento de los mercados.

El dinamismo de lo público es correlativo a la emancipación de los ciudadanos respecto del poder centralizado. Las proclamas de participación y mayor representación en los asuntos públicos son la base para diluir las relaciones tutelares que se forjan y acrecientan con la cultura del estatismo. La emancipación es toma de conciencia para no depender del poder político y burocrático, y, en cambio, luchar para abrir espacios que se traduzcan en nuevas dinámicas que reflejan las tendencias para dar vida a la autogestión y la autonomía.

Por consiguiente, la ciudadanización (Loaeza,1996:27) es un proceso que se relaciona con la insurgencia de los ciudadanos para reclamar la vigencia de los derechos políticos que les confieren la oportunidad de

participar con mayor intensidad en la vida pública. La ciudadanización se relaciona con la redistribución del poder a partir de que la sociedad y el Estado reformulan sus ámbitos de competencia de acuerdo con las ventajas de la institucionalidad democrática. Se vincula con los nuevos límites de la sociedad y el Estado, hasta influir en el ejercicio del poder de manera importante.

Los derechos políticos –oportunidad de ejercer condiciones de autonomía y gestión en favor de los asuntos públicos- que el Estado le expropia a los ciudadanos en los tiempos del intervencionismo creciente, son reclamados por las vías de la participación ciudadana para crear los espacios del desempeño institucional sin la intervención negativa –burocratización, fiscalización, intromisión- de la autoridad.

La ciudadanización no es contraria al Estado ni atenta contra la seguridad y la conservación de él. Es consecuente con el orden institucional que al Estado le corresponde crear, vigilar y cumplir de manera abstracta e impersonal. La ciudadanización es el reclamo pacífico de los derechos que corresponden al espacio de la sociedad –libertades subjetivas políticas- y que son invocados para restablecer los equilibrios dinámicos que necesita la vida pública. La ciudadanización refleja las nuevas relaciones de poder que formalizan la comunicación pública entre la sociedad y el Estado (Hayek,1990:103).

La expansión del espacio público ha provocado que la democratización del poder se constituya en el efecto multiplicador de las nuevas acciones individuales y colectivas. Por ello, la relación de lo privado y lo público no se agota de manera exclusiva en los referentes estatales o gubernamentales. Lo privado y el mercado, los ciudadanos y el gobierno, la sociedad y el Estado, la administración empresarial y la administración pública, son los referentes más conspicuos para situar el alcance, el objeto y el impacto de lo público.

El alcance comprende las organizaciones formales e informales de la sociedad, la intensidad de la pluralidad democrática, el comportamiento de la economía pública, las libertades públicas y la corresponsabilidad de los derechos y las obligaciones comunes. Comprende también el papel de la opinión pública, la evaluación ciudadana del gobierno, las relaciones de equidad, el logro del progreso

y el bienestar social; las tareas del buen gobierno y los distintos espacios que contribuyen a la formación y difusión de las tesis relacionadas con los valores liberales y democráticos.

El objeto de lo público se refiere a que la vida en común es necesaria para superar las limitaciones que nacen con las prácticas del individualismo y que la misma es la única vía para que la sociedad desarrolle los elementos constitutivos de la vida organizada. Implica además, que la integración de los ciudadanos en el logro de las metas colectivas, es tarea de gran responsabilidad que es posible concretar a partir de los arreglos institucionales, los cuales posibilitan las fórmulas de participación y cooperación con un sentido de ventajas compartidas que amplían la comunicación de la sociedad y el Estado.

El impacto alude al modo en que los sistemas de cooperación que se definen e implementan para asegurar la convivencia de los opuestos tengan un alto grado de eficacia, que permitan refrendar las ventajas comparativas dadas por la conjugación de la eficiencia social y el logro de los beneficios compartidos.

De este modo, la acción ciudadana en el espacio de lo público denota los modos que favorecen un clima de entendimiento que estimula la superación de los desacuerdos teniendo como referente central la deliberación y la argumentación sobre los asuntos que son de interés común. En consecuencia, los valores públicos se refrendan con acciones constructivas que reflejan el acuerdo de las voluntades para ordenar las ventajas institucionales de la vida asociada.

Gobernabilidad democrática

Uno de los puntos básicos de la sociedad en la vida contemporánea es el relativo a la gobernabilidad democrática (Camou,2001:46), dado que es un imperativo de primer orden para garantizar que el orden público y político tenga no sólo estabilidad, sino también beneficios que sean compartidos. La gobernabilidad no existe de manera a priori, sino que es producto de habilidades y destrezas que deben acreditarse para que tenga vigencia a través de las instituciones. Alude por su complejidad, a las formas

y modos que se derivan del arte de gobernar para que sea posible la dirección común de la sociedad, teniendo como referencia el conflicto y la cooperación.

El conflicto es inherente a la vida social y política porque se enlaza con la pluralidad que es reconocida como una de las facetas más creativas de la sociedad. La suma de opiniones y posturas diferenciadas implica que en la democracia no hay coincidencia absoluta, sino que coexisten los desacuerdos y las oposiciones que también tienen el derecho para ser reconocidas en el universo de la institucionalidad.

Por su parte, la cooperación es el resultado de estrategias y recursos que se aprovechan para procurar que las voluntades en conflicto ingresen a la atmósfera del entendimiento y los arreglos pacíficos. Para ello, es necesario desplegar capacidades institucionales que permitan reducir los conflictos y aumentar los sistemas de cooperación en todos los órdenes de la vida. El apego a las reglas y los procedimientos (Riker,1982:5) aprobadas para dar coherencia a la sociedad, el respeto por los adversarios, la tolerancia acreditada, el convencimiento razonable y la voluntad expresa para alcanzar resultados conjuntos, son elementos indispensables para que la cooperación tenga reconocimiento como el camino que es importante recorrer en favor de la civilidad democrática.

La gobernabilidad no es un estado deseable, sino condición fundamental para que la convivencia de los opuestos no derive en enfrentamientos estériles ni en tensiones recurrentes que únicamente provocan el desgaste de los actores políticos y sociales. En la complejidad de la sociedad, la gobernabilidad se demuestra por la visión y el sentido que se tiene de cómo llevar a cabo el funcionamiento clave de la vida pública. No se refiere a los fines que debe cumplir la autoridad pública, sino a las capacidades (Santana, 2001:180) que es necesario producir y reproducir para asegurar la dirección eficaz de la vida en común.

En este caso, el proceso de gobierno y la calidad de los resultados obtenidos son esenciales para dar orden y coherencia a la intensidad y la heterogeneidad del cuerpo político. La gobernabilidad (Prats, 1999:

201) es, en lo fundamental, una cuestión de resultados demostrados que son a la vez, el pragmatismo que favorece la conducción y la coordinación de las distintas fuerzas de la sociedad.

Combina a la vez, los fundamentos de la forma de gobierno y los métodos utilizados para mejorar el modo de gobernar. Éste es el aspecto más importante para corroborar la acción del gobierno y la capacidad de los gobernantes para alcanzar los resultados deseados y esperados. El modo de gobernar comprende los recursos pragmáticos que se utilizan para traducir en hechos lo que se define como plan o proyecto.

Por consiguiente, la capacidad de liderazgo y la investidura formal de la autoridad son aspectos indisolubles para situar los alcances de la gobernabilidad. También la capacidad que se demuestra para que la sociedad tenga una dirección eficaz a partir de asegurar el funcionamiento clave de los elementos constitutivos que la integran.

En esta perspectiva, la calidad de las políticas públicas, la obediencia al orden establecido, la lealtad de los ciudadanos con el gobierno, el cobro ordinario de impuestos, los rendimientos productivos de la economía pública, el mejoramiento de los índices del bienestar social, el grado de participación política, los pesos y contrapesos en el régimen político, la inserción de los Estados en la globalidad, el cumplimiento de los calendarios electorales, la renovación política, el funcionamiento de la representación parlamentaria, la eficacia en los sistemas de seguridad publica, la administración imparcial de la justicia, la vigencia de los derechos de propiedad, la salvaguarda de las libertades civiles y políticas, la autodeterminación del Estado, la combinación del crecimiento y el desarrollo económico, el aumento en la esperanza de vida, el aumento de la calidad de vida, la vigencia del Estado de derecho, la eficacia del mercado y la administración eficaz del conflicto social, son ámbitos centrales para identificar la consistencia de la gobernabilidad democrática.

Consecuentemente, la gobernabilidad denota las condiciones, los actores, los procesos, las variables y los factores que, en conjunto, dan vida a los procesos de dirección y coordinación que se interrelacionan para situar el comportamiento de las instituciones públicas que son las responsables de asegurar la vida

organizada y productiva de la sociedad. La gobernabilidad indica el tiempo político del Estado y la sociedad porque alude al comportamiento factual de las instituciones que tienen a su cargo la regulación, la promoción y el fomento de la vida pública, con el fin de asegurar la producción de la riqueza material en un marco de institucionalidad creciente, que permita el diseño y la aplicación de las políticas públicas que son indispensables para alentar el desarrollo y la prosperidad de la sociedad.

De igual manera, el cumplimiento de las normas constitucionales y legales es fundamental para generar certidumbre en la economía pública, la vida política, los procesos de intercambio y la solución civilizada de los problemas, las tensiones y los conflictos. La gobernabilidad es un proceso que se desarrolla en y con las instituciones que se han creado para dar dirección común a la heterogeneidad de la vida pública.

Su alcance está dado por los valores de la democracia, ya que orientan y reconocen la pluralidad creciente que se manifiesta en los diversos foros que articulan las posturas de los actores políticos y sociales. Alude, fundamentalmente, a las capacidades de gobierno en cuanto que son el indicador más importante para impulsar y alentar la coordinación de los actores sociales y económicos, con objeto de que la vida en comunidad supere las insuficiencias y los obstáculos que son el resultado de que no todo se puede solucionar desde el espacio privado.

La intervención estratégica, mensurada, oportuna y categórica de la autoridad es innegable para que las condiciones de la sociedad sean favorables en términos productivos y distributivos. La intervención de la autoridad no implica la abstención de los ciudadanos para definir la agenda de los problemas comunes que no son exclusivos del poder constituido.

Por el contrario, la conjugación eficaz de la autoridad y los ciudadanos es requisito de primer orden para desarrollar las capacidades privadas y públicas en un ambiente de arreglos institucionales y de programas compartidos que permitan los rendimientos favorables de la sociedad para asegurar su reproducción.

De este modo, la relación cooperativa de lo privado y lo público es importante para que no existan tensiones innecesarias que dificultan armonizar los esfuerzos y los recursos disponibles.

Por tanto, el papel creativo de la autoridad pública es fundamental para aprovechar, de manera amplia y plural, las aportaciones que nacen desde la sociedad y que es posible organizar en políticas y programas, los cuales se condensan en una variedad importante de beneficios que pueden y deben compartirse para asegurar la cooperación individual y la acción pública. En este caso, la gobernabilidad democrática no se limita a la noción formal del buen gobierno, sino que tiene una connotación que exige la demostración de las capacidades institucionales –dirección, coordinación e implementación eficaz de las políticas públicas- que garanticen la estabilidad dinámica de los opuestos, la congruencia entre el crecimiento económico y bienestar social, y la relación abierta y continua entre la sociedad y el Estado.

La producción de las capacidades institucionales es correlativa a la categoría gestión del gobierno. Una y otra significan que la dirección de la sociedad no es un proceso unilateral ni centralizado, sino que tiene como punto de referencia el modo en que las fuerzas activas y productivas de la sociedad son convocadas y estimuladas para comprometerse con el interés público.

La calidad de las instituciones se demuestra no sólo en su concepción y diseño, sino de manera fundamental en la eficacia (Arbos y Giner,1993:15) que tienen para atender y formalizar con recursos del gobierno el mundo intenso y competido de los problemas de la sociedad. Como reglas del juego que se negocian y aceptan por los protagonistas, económicos y políticos, las instituciones tienen actores que coordinan su funcionamiento para alcanzar el cumplimiento de las metas colectivas.

En este sentido, los indicadores más confiables para demostrar la calidad de las instituciones derivan de cómo la autoridad pública es capaz de impulsar y transformar las condiciones de vida de la sociedad civil (Arbos y Giner,1993:23). Así, el respeto y la aceptación que los ciudadanos tienen hacia el gobierno, refleja las tareas de la autoridad para conseguir resultados positivos que se traducen en el mejoramiento de la calidad de vida.

Realidades globales

Respecto a la globalidad, (Sonntag,1998:12) no hay duda que se trata de un fenómeno exógeno que modifica la vida de la sociedad y el Estado en las diversas facetas que integran a los sistemas económicos y políticos. Entendida como la modificación estructural del espacio y el tiempo en cuanto que la comunicación y la información son más abiertas como sistemas de referencia compartida que superan las fronteras convencionales de los Estados, ha dado lugar a cambios importantes en el modo de convivir.

En efecto, producto de la revolución de la electrónica, la computación, la telemática, el desarrollo vertiginoso de las comunicaciones en particular del Internet, y la multiplicación de la investigación científica y tecnológica, la globalización acelera el intercambio de los bienes y servicios en una escala que se caracteriza por el comportamiento intenso y diversificado de la economía de mercado. Ésta se sustenta en las ventajas del comercio, la tecnología, las finanzas y el valor monetario de los bienes y servicios que se intercambian mundialmente para impulsar operaciones que se efectúan en los diversos centros que dan movimiento a la producción, circulación y distribución de la riqueza material. La cobertura de la globalización son los mercados regionales que articulan tanto a las sociedades desarrolladas como a las sociedades emergentes para dar vida al intercambio económico.

La globalidad desarrolla las fuerzas productivas de la sociedad contemporánea de manera amplia y competitiva. No se agota en los intercambios domésticos que corresponden a la visión introspectiva del mercado (Ayala,2002:33), sino que desencadena un conjunto de procesos que tienden a que la producción del valor no sea el industrial, sino el de carácter monetario y financiero. La economía que la globalidad desarrolla es fundamentalmente de aquellos intercambios que no retoman la plusvalía relativa ni absoluta en el sentido clásico del término, sino que el valor monetario y financiero, es el gran referente para organizar a los agentes económicos que compiten en los mercados.

La economía contemporánea estimula el desarrollo de las operaciones que se apoyan en la inversión

extranjera directa, la liberalización de los mercados, las políticas de exportación, los mercados de capital y los mercados financieros, que son los motores centrales para situar el funcionamiento de los intercambios en gran escala. De este modo, la economía de las grandes plantas industriales cede su lugar a los sistemas de microchips que, por naturaleza electrónica y computarizada, reducen las capacidades físicas de las instalaciones para configurarse en un sistema de redes que conectan operadores, procesos, intercambios y ventajas inmediatas para estimular la tasa de ganancia. No es casual que la economía globalizada sea, a la vez, un tipo de economía digitalizada, pues su valor tecnológico juega un papel clave en la reducción de los costos de transacción.

El ámbito comercial, económico, financiero y tecnológico de la globalización es la base para localizar las transformaciones que viven la sociedad y el Estado. Junto a los mercados que acentúan la competencia de los agentes económicos y sociales, las realidades políticas también son motivo de nuevos contextos que, sin duda, obligan a reformular o producir las capacidades de gobierno. Los asuntos políticos transcienden el horizonte de los Estados nacionales desde el momento en que la información que se produce se ubica en los sistemas de comunicación que difunden sin precedente los acontecimientos que tienen lugar en cualquier parte del mundo.

En este caso, la internacionalización de la política es uno de los capítulos más sobresalientes que acelera la difusión de los sucesos y los valores universales como la libertad, la igualdad, la democracia y la justicia que han permitido transformar la realidad política de las sociedades que no los disfrutaban en cuanto derechos irrenunciables. Un ejemplo de esta situación es la caída del Muro de Berlín en octubre de 1989 y el derrumbe de los regímenes autoritarios de Europa Oriental que, durante décadas, dieron vigencia a las sociedades cerradas y tribales, negando el disfrute de condiciones políticas que permiten la autoestima y la realización de los seres humanos.

Otro es la llegada al poder de Boris Yelstin que, al encabezar la “defensa” de la Rusia con las reformas de la Glasnot y la Perestroika, da cauce a la contrareforma que derrumba del poder a Mijail Gorbachov. Uno más es el bombardeo que realizan los Estados Unidos a Irak en uno de los acontecimientos más complejos de la historia contemporánea.

No menos importante son los atentados terroristas que se llevan a cabo para destruir las Torres Gemelas que eran las oficinas del World Trade Center y causar la muerte de cientos de personas en la Ciudad de Nueva York el 11 de septiembre del 2001. También el impacto destructivo del terrorismo causa un daño severo en una parte de las instalaciones del Pentágono en Washington, sitio conocido como el cerebro militar de la defensa y los ataques estadounidenses; de igual modo, la caída de un avión comercial en Shanksville, Pennsilvania, es otra de las facetas que corroboran la estrategia fulminante del terrorismo. Sucesos como los descritos, hubiera sido difícil conocerlos con imagen en vivo, sin el desarrollo de la electrónica aplicada a los sistemas de información y comunicación.

También, un resultado importante en la vida de los Estados de Europa Occidental es la formación de la Unión Europea, la cual articula la convivencia de Estados diversos que, a partir de las políticas públicas, asumen compromisos de gobierno para dar respuestas más eficaces a las exigencias de la globalidad. Incluso, han adoptado como patrón monetario el Euro, lo cual indica que tienen capacidad para llegar a acuerdos que conllevan ventajas, costos y responsabilidades compartidas.

La globalidad ha obligado a que los Estados adopten agendas multilaterales de trabajo para la atención y solución de los problemas públicos mundiales. Cuestiones como la preservación de los derechos humanos, la lucha contra el SIDA, el combate al narcotráfico, el cuidado del medio ambiente, el calentamiento (Giddens,1999:70) de la tierra, la destrucción de la capa de ozono, la deforestación de los bosques y selvas, la contaminación de los lagos y ríos, la lucha contra la desnutrición, la pobreza y la exclusión, se abordan a través de Cumbres Mundiales que reúnen a Jefes de Estado y de Gobierno para encontrar respuestas institucionales a situaciones que acrecientan la desigualdad entre las sociedades y los países.

Es el caso de la Reunión Mundial del Medio Ambiente que se efectuó en Río de Janeiro, Brasil en 1992; la Conferencia Internacional de la Mujer realizada en Bejín, China en 1995; la Reunión Mundial Habitat II celebrada en Estambúl Turquía en 1996. En marzo del 2002 se realizó en la Ciudad de Monterrey, México, la Cumbre Mundial para el Desarrollo y la Financiación. De igual modo, en mayo 10 del 2002,

se organiza la Cumbre sobre Un Mundo Apropiado para los Niños, efectuada en Nueva York, y del 26 de agosto al 3 se septiembre del año 2002 se desarrollaron los trabajos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, efectuada en Johannesburgo.

Para los Estados, la complejidad de la globalidad tiene como imperativo llevar a cabo los cambios institucionales que requieren para dar mejores respuestas a los problemas nacionales e internacionales. Por tal motivo, la categoría reforma del Estado es significativa de lo que implica para la organización política de la sociedad que es el propio Estado. La reforma del Estado es la búsqueda de mejores políticas y capacidades institucionales (Ayala,2002:68), que respondan con mayor eficacia a la agenda de los problemas públicos. Frente a las realidades de la publicitación del poder, la apertura de estructuras y la trasparencia de los recursos públicos, los Estados no pueden ni deben quedar al margen de los cambios de la globalidad.

Por ello, uno de los saldos que los Estados deben afrontar es que la globalidad implica la redistribución del poder, lo cual significa que los procesos de la descentralización política tienen mayor auge que en otras épocas. Así, lo comunitario, lo municipal y lo estadual son ámbitos que vienen recuperando su vigor para evitar que la centralización improductiva devore las energías y los recursos que pueden utilizar a favor de sus centros de acción.

La descentralización política es el resultado de la democratización del poder y ésta también implica que la categoría ciudadanización sea recuperada para ventaja de la sociedad civil, al valorar que los ciudadanos deben ejercer los derechos políticos que permitan crear los órganos de gobierno de manera autónoma. La ciudadanización es la recuperación de espacios que el poder político había expropiado para organizar con plenitud la vida de la sociedad.

Sin embargo, la emancipación de los ciudadanos ha significado que la sociedad con sus organizaciones y recursos pueda recuperar capacidades de autogestión, que se han traducido en nuevos espacios para la acción pública a partir de acciones individuales que permiten la identificación con valores e intereses que son de carácter común.

El impulso de la globalidad es paralelo a la democratización, la descentralización política y la ciudadanización. Estos procesos se inscriben en la reformulación de los vínculos dados entre la sociedad y el Estado. Sociedades activas y Estados acotados, son condiciones para que el desarrollo de lo público sea más consistente, tomando en consideración la potencia de la globalidad.

De igual manera, el control democrático de los ciudadanos es más puntual que otrora, porque al hacerse más pública la política, es factible instituir sistemas institucionales que exijan al poder político se abstenga de informar qué realiza, cuanto cuesta y qué resultados alcanza de frente a la sociedad civil. La publicitación de la política significa que la apertura, la competencia, la información y el acceso a la información compartida, son caminos que no se explican sin el efecto creciente de la globalidad. En consecuencia, la razón pública, el público ciudadano, los ciudadanos organizados y la gestión pública responden a los procesos que conllevan a la democratización del poder, y son el punto de partida para estructurar relaciones más abiertas que facilitan una mejor comunicación entre los ciudadanos y el Estado.

La globalidad implica mejores (Ayala,1997:14) capacidades y políticas de gobierno para que la democracia como sistema de vida, tenga los instrumentos más idóneos para dirigirla con base en la participación, la pluralidad y la competencia. Por tanto, la economía de mercado no es ajena a la democracia política, dado que sus valores primordiales –competencia, constitucionalidad, imparcialidad, igualdad y libertades- son condición fundamental para desarrollarla en la lógica de la institucionalidad democrática.

No puede haber economía de mercado en términos modernos, sin invocar a la democracia como un sistema de instituciones que tienen la capacidad para atender, procesar y solucionar los diversos problemas públicos, en el cual la misión del Estado es clave para fortalecer el alcance sustentable (Banco Mundial,1977:1) del desarrollo. Tanto el mercado económico como el mercado político son instituciones que, en la democracia, apoyan la institucionalidad de la economía de los intercambios y las relaciones de poder que son producto de la competencia y la participación política crecientes.

Valor de la gestión pública

Las instituciones democráticas tienen su alcance práctico desde el momento en que son capaces de producir resultados eficaces. Los resultados son el arquetipo que permite destacar cómo los proyectos colectivos se traducen en programas y políticas que reflejan su comportamiento institucional en el universo denso y variado de lo público. El valor práctico de la democracia consiste en que responde a la lógica de la gobernabilidad y, con ella, a los esfuerzos que se orientan a conseguir que la sociedad al vivir bien, aspire a vivir mejor.

Por ello, un aspecto importante en el comportamiento de las instituciones públicas, es puntualizar la calidad de la operación que desarrollan para llevar a cabo el procesamiento de los insumos y los recursos que permiten convertir en productos institucionales los objetivos y metas que dan sentido y acreditación a la acción del gobierno. En este caso, la gestión pública es el pilar que apoya el funcionamiento de la democracia, y se inscribe por ello, en el conjunto de procesos, prácticas y estructuras que generan las políticas del desarrollo.

La gestión pública (Bozeman, 1998:97) se relaciona con el ámbito procedimental de la democracia, y es el medio que permite apoyar la dirección y coordinación de la sociedad, al suministrar los elementos que se vinculan con el quehacer del gobierno. La gestión pública atiende la naturaleza fáctica de la democracia y refiere a los modos y formas que se conjugan para generar resultados específicos que tienen impacto directo en la vida pública.

Más allá de la riqueza técnica y tecnológica que la nutre, la gestión pública no está distante de los valores de la democracia que son el núcleo básico de los compromisos públicos y políticos articulados en la visión del buen gobierno. Por ello, la categoría buen gobierno es el centro para ubicarla, dado que es parte medular de los medios que se relacionan con las capacidades que se tienen para conseguir

resultados específicos. El buen gobierno está comprometido de manera directa con la conducción eficaz y correlacionada de la sociedad. Se refiere a un patrón de conducta que tiene como objetivo alcanzar y mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

El buen gobierno se identifica con la calidad institucional (OCDE,1997:22-23) y ésta con el carácter óptimo de la gestión pública que se forma con la capacidad instalada de los gobiernos. En consecuencia, el buen gobierno y la gestión pública no son elementos antagónicos, sino ejes que demandan calidad institucional para fungir como palancas del quehacer gubernamental. Si el buen gobierno significa la aptitud que se tiene para armonizar el contenido axiológico de la democracia con la eficacia de los resultados obtenidos, la gestión pública alude a un sistema de operaciones que tiene como sustento la capacidad instalada que se acredita para amortiguar los conflictos, elaborar las políticas y asegurar la estabilidad dinámica de la sociedad.

La eficacia de gestión pública (Cabrero, 1996:30) no consiste únicamente en su valor instrumental, sino que tiene como punto de influencia las propuestas que la democracia plantea y define para favorecer un ambiente justo de convivencia y tolerancia. Por tanto, la equidad y el bienestar deben traducirse en políticas oportunas que permitan diluir las condiciones de desigualdad social, la cual aumenta la brecha entre los grupos y las regiones. Con la gestión pública, los valores de la democracia no se quedan en el núcleo de la abstracción ni en la expresión de la filosofía existencial, sino que tienen elementos de concreción desde el momento en que la operación del gobierno moviliza recursos, adopta decisiones y genera resultados.

La operación del gobierno es simultáneamente el comportamiento de las instituciones que articulan las reglas del juego entre los actores sociales. Implica la misma, el estilo y el patrón aplicado de la gestión pública para convertir los planes y programas en productos específicos que tienen como cobertura los retos de la sociedad con la multiplicidad de las necesidades derivadas en lo público.

En la lógica de la institucionalidad, las políticas del desarrollo –movimientos deliberados y organizados para asegurar los elementos constitutivos de la sociedad- son valores que se definen como eventos deseados y esperados para mejorar los rendimientos de la vida productiva. Las fases del crecimiento, el desarrollo, el bienestar y la calidad de vida son impensables sin aludir a los medios, es decir, al cómo alcanzar los resultados que transformen el déficit social –marginación, insalubridad, analfabetismo, desnutrición, mortandad frecuente- en condiciones de vida que reaniman la producción de la riqueza y la distribución colectiva de los beneficios. El progreso material de la sociedad alude a cómo las fuerzas productivas tienen los estímulos y los incentivos que se proporcionan con la gestión pública, porque una de las tareas de ésta es contribuir a que el buen gobierno apoye a los factores relacionados con la estructura básica de la sociedad.

La coordinación y el fomento a la actividad productiva es un asunto de la gestión pública, dado que la aplicación de las políticas es un proceso que incide directamente en los impactos y la rentabilidad de la economía de mercado. Así, las políticas de fomento, exportación, trabajo, educación, inversión y ahorro son determinantes para aumentar la capacidad productiva de la vida pública y son también el detonador que favorece el desarrollo más consistente de los factores de la producción.

No hay desarrollo de la sociedad sin políticas y éstas son inexplicables sin las aportaciones de la gestión pública en un ambiente de valores democráticos que han sido aceptados a través de los arreglos institucionales. Por ello, no hay ausencia de valores en la gestión pública, ni tampoco se reducen a criterios reduccionistas que la simplifican en recursos operativos en sí mismos. El desarrollo de la sociedad concierne a la gestión pública porque define con alcance institucional, la importancia de la coordinación social para que la economía de mercado sea el pivote que se encarga de producir la riqueza socialmente necesaria.

El desarrollo continuo y consistente requiere eficacia en la gestión de las políticas (Arellano,1999;37) para que sea alentado en los diversos frentes de la sociedad que a su vez reflejan los recursos privados y públicos que se aportan para garantizar que los agentes económicos sean la pieza clave en la producción y la eficiencia de la riqueza material.

Una gestión pública errática, frágil y desordenada, es garantía para que se frene la iniciativa de los privados, evitando así, la apertura de mayores espacios en las actividades productivas. Una gestión pública sin consenso y confianza, no es garantía para desenvolver las capacidades y el potencial de las fuerzas productivas que la democracia necesita para asegurar la prosperidad individual y colectiva. Los rendimientos productivos –inversión, crecimiento, calidad institucional, gestión de los asuntos comunes- de la democracia son un imperativo para canalizar vía las políticas, los recursos que son básicos para la estructura de la sociedad. Los rendimientos productivos son el saldo final de la gestión pública, y son fruto de la dirección concertada que se impulsa en los diversos frentes de la vida pública.

El carácter aplicado de la gestión pública se traduce en resultados tangibles que fortalecen o dañan a la democracia. Cuando la eficiencia se corrobora en el aumento constante de la calidad de vida, no hay duda de que se fortalece la vida productiva de la sociedad.

Cuando las fallas de operación se reproducen hasta frenar el cumplimiento de las metas colectivas (Olson,1965: 80)), que han sido objeto de consenso entre los actores sociales y políticos, se ocasionan daños a los procesos productivos, ya que los agentes económicos no aciertan a complementar sus acciones en un marco de capacidades de buen gobierno que es condición para la institucionalidad de la democracia.

Los errores en el diseño y la implementación de los sistemas de regulación pública, son ejemplo de cómo se afecta el comportamiento de los agentes productivos, pues no hay garantías para que el intercambio de los bienes y los servicios tenga elementos de certidumbre para proteger los derechos de propiedad y la recuperación de las inversiones efectuadas. El manejo errático de la política monetaria es una señal de

alarma para los mercados, pues no hay certidumbre en la paridad o flotación de la moneda ni en el valor real del dinero que es indispensable para el otorgamiento del crédito y el volumen de las inversiones a realizar. Los trámites lentos y abrumadores en las oficinas burocráticas, desalientan la inversión privada e impiden que los mercados tengan garantías de inversión y rentabilidad.

La densidad de las tareas administrativas contenidas en el exceso de las rutinas, provoca el distanciamiento entre los usuarios de los servicios públicos y la administración pública. Las fallas (Mescheriakoff,1990: 129) de la administración pública –formalismo, dilaciones, improductividad- en la operación gubernamental afectan el mundo factual –inflación, desempleo, exclusión, pobreza, desnutrición- de la democracia, pues hay distorsiones pronunciadas que retrasan el conjunto o algunas de las partes que integran a las políticas.

La relación entre la gestión pública y el carácter real de la democracia es un aspecto fundamental para entender cómo funcionan las instituciones que integran a la sociedad activa para asegurar su organización en cuanto comunidad civil y política. Lo sobresaliente en el desempeño de las instituciones del gobierno, entendidas como instituciones de naturaleza pública, es que su eficacia o ineficiencia tienen un impacto considerable en los mercados, las fuerzas productivas y los índices del bienestar comunitario, regional o sectorial.

El decrecimiento de la actividad productiva o el estancamiento en la calidad de vida no es un problema cíclico y coyuntural, sino que se inscribe en la calidad de la gestión pública en cuanto pivote que genera y aplica las políticas públicas. En este sentido, la gestión pública aplica o rectifica el alcance de las políticas con base en los indicadores que se tienen sobre el comportamiento de la economía de mercado.

En términos del horizonte social, el crecimiento o el decrecimiento no es una cuestión abierta e imparable de los"mercados libres", sino que se identifica con la velocidad o el freno que las autoridades públicas imponen a la economía, tomando en cuenta el estado que guarda su desempeño institucional. En todo caso, el desempeño de la economía de mercado se asocia con las ventajas o inconvenientes de la gestión

pública.

La gestión y eficacia de los asuntos públicos se vincula con las políticas de fomento que necesitan los mercados y las carencias de los grupos en la sociedad contemporánea. La gestión de los asuntos públicos es un modo de dar orden y respuesta acotada a los problemas que ingresan al ámbito de la solución viable, que es propia de los arreglos institucionales que también son una manifestación de la democracia procedimental, que es propia de las sociedades que se comprometen con los valores de la institucionalidad.

Por definición y tratamiento institucional, la gestión de los asuntos públicos tiene ángulos variados en los cuales concurren actores y expectativas que son parte de los modos en que se elaboran y aplican las políticas públicas, a partir de los contextos en los cuales se gestan y desarrollan los procesos vinculados al comportamiento plural y complejo de la sociedad.

La gestión de los asuntos públicos no tiene referentes unidimensionales, sino múltiples porque se explica en razón de la pluralidad intensa de la vida organizada. La pluralidad de las demandas es la que explica las diversas facetas de la gestión pública que es ante todo, la suma de estrategias que se adoptan para institucionalizar con recursos técnicos y tecnológicos los requerimientos que tienen su origen en la sociedad.

La aportación de la gestión pública al desarrollo de la sociedad, es que se trata de una empresa intelectual –reflexión, producción y aplicación del conocimiento orientado a resolver problemas- que es susceptible de aplicarse para transformar y mejorar la calidad de vida de los grupos demandantes de la intervención de la autoridad pública. Los recursos heurísticos (Manjone,1999:365) que utiliza constituyen la columna vertebral de la operación del gobierno y tienen la ventaja de que pueden utilizarse de manera creativa, flexible y emprendedora. Es una empresa intelectual porque tiene sus métodos, metodologías y sistemas de pensamiento que le generan la base operacional que se relaciona con el ángulo instrumental de los

planes y políticas que dan sentido a la acción del gobierno.

Sin embargo, su concepción no se agota en la dimensión instrumental y aplicada, sino que toma en cuenta el valor de lo público con base en el reconocimiento de que los propios gobiernos tienen que abordar los problemas no en el vacío, sino reconociendo que se atienden y toman en cuenta a ciudadanos de carne y hueso, es decir, a los actores sociales y políticos que participan y reaccionan ante las posiciones valorativas y conductuales de la autoridad pública.

De esta manera, la lógica aplicada de la gestión pública necesita categorizar y problematizar aquellas situaciones que se convierten en demandas organizadas que formulan los diversos grupos de interés. Las respuestas de la gestión pública son lógico – aplicadas y tienen como universo la dinámica plural de lo público que se refleja constantemente en el espacio de la vida en sociedad. Son también respuestas institucionales que se forjan en la importancia de los valores y en la selección de los medios adecuados para alcanzar la eficacia gubernamental.

La contribución de la gestión pública a la institucionalidad democrática se orienta por el lado de los recursos operativos que aporta para elaborar y aplicar los programas que son de interés común. Un punto clave es que la legitimidad del gobierno depende de los resultados que se obtienen y que son aceptados o no por los ciudadanos de acuerdo a las ventajas que se obtienen. A diferencia de la legalidad que es punto de origen para reconocer y aceptar a la autoridad, la legitimidad en el ejercicio del poder es el resultado de capacidades demostradas para generar ventajas comparativas a favor de los grupos de la sociedad.

La legitimidad se asocia con la eficacia que se demuestra con el cumplimiento de las metas colectivas. Las capacidades de gestión son la base para que el desempeño institucional se acredite con el mejoramiento de las decisiones y las acciones que se conjugan para dar paso al comportamiento del gobierno. La legitimidad por resultados es el referente más exigente que tiene la acción gubernamental, porque de ahí depende cómo se relaciona con los ciudadanos. El valor de la legitimidad se relaciona con la capacidad y

el prestigio que tiene la autoridad para conseguir que la calidad de vida sea la constante en las sociedades que han optado por la convivencia plural y exigente de lo público.

Capítulo II.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA

Capítulo II.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA

Capítulo II.

DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA

Capítulo III.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLI

Contexto de la crisis

El desarrollo de la administración pública moderna es producto de las condiciones que favorecen la sobrevivencia del Estado de derecho, el cual se constituye en la organización política de la sociedad con el triunfo de las revoluciones políticas. La administración pública moderna ha desempeñado un papel fundamental en el desenvolvimiento de las fuerzas productivas y en la dinámica de los mercados que favorecen el juego de la economía pública de acuerdo a la competencia y la innovación constante.

La relevancia de la administración pública ha sido una constante para corroborar que sin su actividad organizada, no es posible el impulso de los procesos que conllevan a producir y reproducir las condiciones que favorecen la vida misma de la sociedad. Incluso, la lógica del bienestar social es uno de los atributos más conspicuos que se explica en razón de las capacidades institucionales que desarrolla hasta conseguir que el modo de vida individual y colectivo, se articulen de acuerdo a la distribución de los beneficios materiales.

En términos de capacidades desarrolladas con eficacia y gran escala, la administración pública ha sido consecuente con el modelo de la vida productiva del mundo moderno, el cual se caracteriza por la conjugación y la cooperación de los ámbitos privado y

público para dar cumplimiento a las ventajas compartidas. La intervención de la administración pública en las actividades productivas de la sociedad ha sido determinante para desenvolver las capacidades de los agentes económicos y sociales, de modo tal, que es la fuerza motriz que alienta los esfuerzos para promover la inversión y la multiplicación de la riqueza material.

Con base en la racionalidad administrativa (Aguilar,1982:49), es factible ubicar las ventajas de la eficiencia económica del sistema de mercado, porque las tareas de la administración pública son fruto de los procesos que se orientan a dirigir, coordinar y estructurar los esfuerzos individuales y sociales para que los rendimientos de la vida social sean más fructíferos.

La racionalidad administrativa –ordenamiento y sistematización de los procesos y los procedimientos orientados a conseguir resultados eficientes- es el indicador de cómo los medios de la administración pública permiten organizar las capacidades individuales y colectivas para que se aprovechen como un medio que favorece el desarrollo productivo de las organizaciones de la sociedad. La racionalidad administrativa responde a lógica de los procesos que se articulan con las premisas del cálculo y la previsión para dar vida a la cultura del saber profesional.

En este caso, la administración pública moderna es el ejemplo más acabado de cómo el Estado moderno, entendido como un Estado administrativo, cumple las responsabilidades públicas en condiciones que exigen pericias, destrezas y habilidades que únicamente se acreditan en la dirección de los asuntos sociales y públicos. Lo sobresaliente del Estado administrativo es que convierte a la planeación y la programación en los baluartes de la racionalidad previsible y de la eficacia en las acciones a realizar, es decir, las erige como la veta que garantiza la definición de los objetivos y las metas para que sean cumplidas con la relación armónica de los medios y los fines.

Sin embargo, el Estado administrativo (Caiden,1997:35), y con él la administración pública burocrática, responden a los valores de la sociedad industrial moderna, producen rendimientos decrecientes cuando los efectos de la centralización y la intervención pronunciada de las instituciones gubernamentales en la

sociedad llega a límites insuperables. Este fenómeno se agudiza durante los años setenta, tiempo en que las grandes organizaciones ingresan al terreno de los rendimientos que no favorecen la dinámica de los Estados protagónicos y carentes de contrapesos para equilibrar las fuerzas entre ellos y la sociedad.

La crisis del Estado administrativo es la crisis de la administración pública burocrática, la cual le da forma como el organismo gobernador de los procesos sociales, políticos, económicos y públicos. En un sentido más explícito, la administración pública burocrática –impersonalidad, formalidad, procesos, previsión, controles, racionalidad apriori, eficiencia y saber profesional- entendida como administración pública –actividad organizada del Estado en la sociedad- ingresa a situaciones en las cuales el déficit fiscal se convierte en uno de los males públicos que inciden de manera desfavorable en la vida productiva de la sociedad.

La persistencia del déficit fiscal desfavorece la capacidad instrumental de la administración pública porque refleja fallas en la operación de las políticas y la alteración significativa en los resultados previstos.

Las fallas de gestión que provocan el déficit fiscal del Estado, es, al mismo tiempo, un déficit en la operación de la administración pública, dado que es la responsable de estructurar y organizar las acciones que conciernen al interés público. El déficit de operación es una de las fallas más pronunciadas que afectan no sólo al Estado, sino también a la sociedad. Él mismo tiene su origen en que las políticas de endeudamiento se descuidan hasta formar círculos viciosos que impiden tener un ambiente sano en la relación de los ingresos y gastos del propio Estado.

La crisis fiscal (O,Connor,1977:47), es decir, entre los ingresos y los gastos del Estado administrativo da como resultado situaciones que alteran la lealtad de los ciudadanos con él. En efecto, las expectativas en la calidad de vida, así como el referente del bienestar social, se truncan cuando los costos públicos provocados por la administración pública, se traducen en situaciones que comprometen la viabilidad (Offe,1994:67) institucional del Estado del bienestar, dado que el déficit fiscal es el detonador de una crisis irreversible que tiene como saldo los rendimientos deficitarios de la propia administración pública.

En tales condiciones, los compromisos del bienestar a cargo del Estado provocan la sobrecarga de las demandas y las expectativas de los grupos de la sociedad, los cuales confían en las capacidades fiscales, financieras y operativas de él para dar cumplimiento puntual a las mismas.

Se sobrecarga (Offe,1994:65) así, la agenda institucional de la administración pública, hasta provocar un efecto distinto al esperado de acuerdo a las expectativas sociales y políticas a saber: la inviabilidad de atender y solucionar de manera exponencial las diversas demandas que se le formulan para asegurar el incremento en la calidad de vida de la sociedad.

La inviabilidad alude a un conjunto de topes estructurales –los recursos públicos son escasos- y funcionales –deficiencias en el desempeño de las instituciones administrativas- que no es posible eliminar para que la administración del bienestar sea la constante que asegure a la sociedad industrial tener los arreglos corporativos y llevar a cabo la distribución de los beneficios colectivos. La administración del bienestar es el resultado de compromisos que se institucionalizan, sin considerar el valor de los costos fiscales y la disponibilidad real de los mismos para dar cauce a los programas y proyectos públicos.

La desproporción entre los compromisos y los recursos existentes tiene como efecto el aumento de estructuras y órganos administrativos que no se justifican, y en cambio, inciden de modo negativo en los rendimientos de la vida social y productiva. Las fallas de la administración del bienestar se relacionan con la pérdida del cálculo (Manjone,1975:425) institucional y financiero que orienta la disponibilidad real de los recursos y los compromisos, que pueden acreditarse a través de un sistema de respuestas organizadas que tiene a su cargo el propio Estado administrativo.

En consecuencia, la crisis de la administración del Estado del bienestar se condensa en los siguientes puntos: 1) la politización corporativa y amplia del bienestar social; 2) el crecimiento de estructuras y la operación de la administración; 3) el acrecentamiento de los rendimientos decrecientes en las actividades públicas; 4) la pérdida de legitimidad debido a la falta de resultados eficaces; 5) el retraso en las

capacidades de respuestas; 6) el desbordamiento de las actividades del Estado en la sociedad; 7) la pérdida de fronteras entre lo privado y lo público; 8) el distanciamiento de las instituciones administrativas y los ciudadanos; 9) el aumento del conservadurismo en los procesos de gestión pública y 10) la disminución de la calidad de vida ocasionada por el deterioro financiero y procedimental del Estado.

Recuperación pública de la administración pública

A raíz de la crisis del Estado del bienestar, la administración pública ingresa a condiciones de vida que apuntan por llevar a cabo su reforma institucional, con el fin de revitalizar las capacidades de gobierno que le corresponden. La recuperación de la administración pública desde la óptica del gobierno, implica valorarla como un sistema de capacidades que permiten dirigir y coordinar los esfuerzos de la sociedad hacia la definición y el cumplimiento de las metas que tienen carácter común.

Restituir su naturaleza pública es el reto más importante para que recupere su tarea emprendedora que le permita apuntalarse como el gobierno de la comunidad civil y política. Lo público de la administración pública es un imperativo para dotarla de los elementos que permitan reconocerla como una institución necesaria y útil para la vida en sociedad. Además, el valor institucional de la administración pública es fundamental para depurarla del estatismo que inhibe y desalienta a las fuerzas productivas de la sociedad.

Por ello, acercarla a la sociedad y los ciudadanos, es una de las tareas inaplazables que es fundamental alentar para que sea el centro de los reencuentros públicos y no la causa que aleja a los ciudadanos del Estado. Lo público de la administración pública significa que sin dejar de ser la actividad organizadora del Estado en la sociedad, cumple las tareas comunes que le corresponden tomando en cuenta a las organizaciones de la sociedad.

Lo público de la administración pública es la veta para rehabilitar el ángulo productivo de la sociedad, pues garantiza que la coordinación de los factores de la producción es factible llevarla a cabo a partir

de una nueva relación entre lo privado y lo público. Lo público de la administración pública significa su reencuentro con los ciudadanos, lo cual fortalece su base de legitimidad, pues lo que realiza desde una perspectiva institucional, se tiene que traducir en un conjunto de resultados que garanticen el mejoramiento en la calidad de vida.

En consecuencia, superar la noción de que la administración de la sociedad es únicamente la prestación de los servicios públicos, es condición básica para comprenderla por su acercamiento con el público ciudadano y con las demandas que de modo directo le plantean las diversas organizaciones de la sociedad civil. Los servicios públicos son uno de los elementos importantes que tiene a su cargo la administración pública, lo cual implica que en su relación con la sociedad, es fundamental proporcionarlos con calidad y eficiencia para multiplicar el capital político que es básico en el apoyo de las tareas del gobierno.

Pero lo medular consiste en cómo los ciudadanos pueden acceder a los procesos (Linblom,1991:11) institucionales de la administración pública, de modo tal, que la distinción tajante entre expertos y legos, sea superada mediante formas de colaboración que permitan asumir responsabilidades compartidas. Lo público de la administración pública implica que sea accesible a todos los ciudadanos por igual y que las organizaciones civiles se conviertan en agentes dinámicos al unir esfuerzos y recursos con la propia administración pública para llevar a cabo la atención de los problemas que son de carácter común.

La administración de los ciudadanos significa que se ha convertido en una institución que se identifica con los valores de la vida pública -igualdad, libertades, justicia y bienestar- que son la base de apoyo para fortalecerla por su alcance común, es decir, por su capacidad para generar beneficios que llegan a los habitantes de la sociedad civil.

Los valores de la vida pública son el referente más destacado para ordenar la naturaleza institucional de la administración pública, dado que son producto de los acuerdos colectivos que se forman y nutren del pluralismo democrático que caracteriza a la vida moderna. Sin valores públicos, la administración pública carece de sustento y legitimidad.

Por ello, su revitalización institucional no es una moda, sino exigencia republicana para que responda al significado de lo público y al fortalecimiento de la vida pública. El significado de lo público implica que su pertenencia a lo civil, lo social y lo ciudadano no se diluye cuando asume el compromiso de organizar la acción del Estado en la sociedad. El fortalecimiento de la vida pública alude al modo en que toma en cuenta la opinión del público ciudadano para definir la integración de la agenda institucional, a partir de reconocer y respetar los valores que garantizan a la vida asociada su organización civil y política.

El significado de lo público es lo que pierde la administración pública cuando queda confinada al aparato de poder –violencia instrumental, camarillas burocráticas y medios de dominación- del Estado. Incluso, se le asocia mecánicamente con el cumplimiento de los fines compulsivos del propio Estado, sin destacar que tiene un contenido público que la reivindica como el gobierno de la vida en común.

Por su parte, la vida pública es el lugar donde se corrobora que el intervencionismo del Estado vía las instituciones administrativas, limita la acción de los ciudadanos y estimulan de manera continua las prácticas centralizadas de la cultura estatista. En este caso, los ciudadanos quedan en condición de súbditos frente al Estado, y los espacios de la vida en común son saturados con una red de organismos administrativos que sustentan la autonomía relativa del Estado ante las "clases dominantes" y las "clases dominadas" como si en la sociedad únicamente hubiesen ciudadanos administrados –obediencia, pasividad y tutelaje estatal- y no ciudadanos activos –informados, activos, organizados- que tienen capacidad de movilizar personas, grupos y recursos hacia el cumplimiento de las metas públicas.

Cuando los valores del aparato Estatal se imponen en el seno de la administración pública, la convierten en el instrumento per se que se encarga de dar cumplimiento a todo aquello que es conveniente para el Estado. Se favorece con ello, la visión estadocentralista de la administración pública, la cual consiste en valorar al Estado como el origen y el final de la vida pública, soslayando que en la sociedad hay grupos, poderes, organizaciones y alternativas que influyen en el desarrollo de la vida colectiva.

En consecuencia, la administración pública es más proestado y menos vida en común –lo público organizado- lo cual da lugar para que sea visualizada como la administración del Estado, sin aludir

a la importancia de lo público que le pertenece como espacio a la sociedad y a las organizaciones ciudadanas.

En términos paradójicos, es menos administración de la sociedad para convertirse en la administración del poder político del Estado. Se consuma así, el distanciamiento entre ella y los ciudadanos que da como resultado el desaliento de éstos al comprobar su tendencia estatista. El distanciamiento es el testimonio de cómo el aparato estatal se impone a lo público; de cómo el poder político le toma la delantera al poder público – democratización del Estado-; de cómo la burocracia se impone a los valores de la democracia; de cómo la administración pública valora más el bienestar anónimo que es propio de las políticas que reivindican a las masas, no a las personas civiles.

Con ello, el colectivismo estatal absorbe al espacio público–social hasta convertirse en el referente más acabado de las responsabilidades de la administración pública. En consecuencia, se asume como el eje principalmente del Estado, no como el gobierno de la vida pública, mismo que reconoce la importancia del control democrático de los ciudadanos sobre el propio Estado.

Sin controles democráticos (CLAD;1998:17) por parte de los ciudadanos –rendición de cuentas, transparencia en el ejercicio de los recursos, evaluación pública- la administración pública le pertenece al Estado en sí, hasta instituir fórmulas de comportamiento institucional que destacan más los valores administrativos –eficiencia, eficacia, productividad- sobre los valores de lo público –participación, representación, corresponsabilidad- provocando que la administración pública pierda su contenido social para dar a los valores del estatismo –reivindicación sobrevalorada del Estado- que son la negación del carácter público del Estado.

Éste es factible cuando se institucionaliza la acción de los ciudadanos, reconociendo que la redistribución del poder, es al mismo tiempo la redistribución de los espacios y los beneficios en favor de los ciudadanos. Cuando el poder se redistribuye, la cultura de la democratización le gana terreno al aparato centralizado del Estado, con lo cual la administración pública es objeto de la vigilancia ciudadana para evitar que se

reencuentre con el estatismo que es opuesto a los valores de la democratización.

El valor público de la administración pública tiene su origen en la sociedad, dado que el órgano de representación política de la propia sociedad -el congreso o el parlamento- es el que reconoce su existencia pública utilizando para ello, los fundamentos de la legislación que aprueba para dar cuerpo y funcionamiento coherente a su organización y estructura. Por ello, lo público de la administración pública tiene alcance legal y legítimo.

Legal, porque en la visión del Estado de derecho, desarrolla sus responsabilidades con base en la naturaleza abstracta, general, impersonal y universal de las leyes positivas, las cuales hace valer cuando son aplicadas de manera individual para dar vida a los fundamentos del poder estatal tomando en cuenta las atribuciones y restricciones de carácter formal porque son consustanciales al poder responsable. Legítimo, porque su existencia y capacidades son reconocidas como indispensables para alentar y estimular la vida productiva de la sociedad y de los agentes económicos. En ambos casos, -lo legal y lo legítimo-, la administración pública debe su razón de ser a la vida social y, de ese modo, se asume como la organización del Estado que tiene a su cargo el cumplimiento de actividades relacionadas con los aspectos vitales de la sociedad civil.

Por ello, su pertenencia al Estado no niega su valor público y éste será más público en la medida en que la propia administración pública sea más el gobierno de lo común, esto es, de lo público – social. El gobierno de lo común significa que la administración pública se encarga de regular, promover, alentar y coordinar los mejores elementos de la vida privada y la vida pública. A través de los programas públicos da sentido al mundo institucional del Estado, que es el mundo organizado de la sociedad.

Los programas públicos, al igual que los servicios públicos, son los medios que la administración pública utiliza para relacionarse con las necesidades y demandas colectivas estableciendo un principio de orden para diseñar e implementar lo que a la autoridad le corresponden.

Los programas y los servicios públicos son también opciones que se valoran para utilizarlos de acuerdo con los problemas complejos que afectan a la vida en común. No son respuestas inerciales, sino medios que permiten aumentar el capital político de la administración pública –legitimidad por resultados- cuando se responde con oportunidad y eficacia a la diversidad de las exigencias que se forman y desarrollan en la sociedad. Tampoco son respuestas omnipresentes que desplazan la iniciativa de los grupos ciudadanos para formular propuestas que se traduzcan en decisiones y acciones públicas. La eficacia de los programas y los servicios públicos se enlazan con el valor de lo público, lo cual equivale a dar vigencia a la igualdad de oportunidades y beneficios que favorezcan los valores de la equidad y la responsabilidad compartida.

Valor de las políticas

En la cobertura de la reforma de la administración pública, las políticas públicas son pieza central para revalorar la institucionalidad de la propia administración pública. Es inherente al estatismo, fortalecer la visión de que se ocupa más de la administración de las cosas, no de las necesidades colectivas que responden a los requerimientos humanos. El valor material de los recursos de la administración pública es considerado el aspecto más sobresaliente de su razón institucional. La autoreferencia (Bresser,1999: 118) es la constante de un comportamiento que finca en los procedimientos y los procesos introspectivos la base de los rendimientos últimos de la administración pública.

La crisis del estatismo inmóvil (Bresser,1999:38), es al mismo tiempo la crisis de la administración pública vista así misma, no de cara a los problemas de la vida en común. Lo administrativo –formalismo, gradualismo, productividad, ritualismo- le gana terreno a la administración pública -relación de los ciudadanos con el Estado- hasta configurar un panorama que destaca la importancia de los medios, no de los fines sustantivos que ha de cumplir de acuerdo con los valores de la comunidad civil y política.

En este caso, la administración pública es visualizada como un asunto exclusivo de los expertos que dominan el saber administrativo, sin considerar de manera importante sus vínculos con los ciudadanos

y con las formas de participación y representación que posibilitan los procesos de corresponsabilidad pública. Lo importante es el ámbito de la racionalidad abstracta y la formalidad exhaustiva, no la calidad de las políticas relacionadas directamente con la calidad de vida de la sociedad. Lo importante son los procesos, los controles y las estructuras de operación que reivindican las reglas a cumplir, no el impacto final de las acciones que se generan en la vida de lo público. Lo administrativo es el punto de referencia más importante para comprender que hace el Estado, pero sin valorar la eficacia del arte de gobernar.

Desvinculada de la categoría gobierno, la administración pública corre el riesgo de anclarse en el mundo de los ritualismos, pues no tendría sentido entenderla como la actividad del Estado en la sociedad. En cambio, la categoría gobierno es referente obligado para situar su papel en las decisiones, el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Gobernar alude al modo en que se dirigen y coordinan los esfuerzos de la vida en común para dar cumplimiento a las metas que favorecen la satisfacción de las expectativas sociales. La oferta de gobierno es inevitable para destacar las tareas de la administración pública, dado que es el medio que permite tomar decisiones y movilizar recursos que tendrán impacto colectivo.

El gobierno en concreto –comportamiento real y efectivo de las autoridades e instituciones públicas- es el movimiento continuo de las políticas públicas, y con ellas, la propia administración pública desempeña un papel determinante para orientar los cursos de acción que se traducen en el cumplimiento eficaz o insuficiente de los objetivos públicos.

La operación de la administración pública en el desarrollo de las políticas es crucial para valorar las estrategias (Peters,1996:2) y los resultados del gobierno mismo. El rescate de la administración pública desde la óptica de las políticas, permite identificarla por su contribución a los procesos de la dirección pública y al modo en que se aprovechan los recursos escasos.

Además, su apertura institucional es más factible porque la calidad de los vínculos que establece con las

organizaciones ciudadanas es un factor de primer orden para determinar cómo estimula a la democracia procedimental –tiempos, agendas, representación, negociación, decisiones y acciones- a partir de la democracia política entendida como un método de gobierno.

Sin duda, la administración pública es también una instancia productora y reproductora de las políticas, lo cual significa que es parte activa y dinámica del proceso de gobierno, mismo que conjuga los actores, las decisiones, las acciones y los resultados para generar situaciones específicas que denotan la solución o resolución de los problemas públicos. No se ciñe de manera inmutable a la racionalidad formal –cumplimiento riguroso de las normas, los procedimientos y los procesos- sino que se enlaza con la racionalidad pública, la cual se forma con el grado de interacción, cooperación y eficacia que tanto la autoridad como los ciudadanos consiguen al dar atención a los problemas que son comunes. Tampoco a la utilización formalista y técnica de los recursos, sino que es el epicentro del cual se derivan una pluralidad de políticas que responden a las demandas focalizadas de los grupos de interés.

La coraza administrativista –el saber de los expertos que conducen de manera científica y precisa el desarrollo de la sociedad- de la administración pública no es elemento confiable para entenderla como el gobierno en acción porque se restringe al universo de lo introspectivo, sin considerar los elementos de contexto que son fundamentales para ordenar su intervención en las esferas de la sociedad. El contenido público de la administración pública (Uvalle,2000:28) se fortalece a través de las políticas públicas, porque éstas testimonian cómo se comportan las autoridades ante las demandas ciudadanas y cómo se decide dar respuesta a los conflictos de interés que son parte medular a considerar desde la óptica del gobierno.

El gobierno por políticas denota la intervención de la administración pública en los diversos campos de la vida civil y política, y refleja que sin conexión con lo público, no es posible entenderla como el gobierno de la comunidad que, en la acepción de la democracia, es el gobierno del interés público, lo cual significa que es el gobierno de los ciudadanos (Bobbio, 1985: 67).

La administración de las políticas no es equivalente a la administración de los recursos, dado que, en el primer caso, se trata de asuntos relacionados con las estrategias de conducción y el logro de la eficacia, y, en el segundo, se trata de la manipulación técnica que permite movilizar los elementos financieros, tecnológicos, físicos y legales para apoyar las tareas sustantivas del Estado.

La administración de las políticas involucra las respuestas que el gobierno define ante las demandas que han sido reconocidas en la agenda institucional, es decir, la agenda que políticamente se ha decidido integrar para atemperar el conflicto, transformar las condiciones de vida y asignar los recursos fiscales que son indispensables para institucionalizar las demandas en competencia.

La administración de las políticas indica los movimientos del gobierno para desarrollar acciones que tienen como objetivo armonizar la convivencia de los opuestos, y dar respuesta a problemas que, por su importancia en la vida pública, exigen de la atención puntual de las autoridades públicas. La administración de las políticas condensa las decisiones y las acciones que se formulan y reformulan para responder a las diversas presiones que se gestan y desarrollan con la acción intensa de los grupos de interés.

Con las políticas públicas es posible que la administración pública no se distancie de los ciudadanos y las organizaciones civiles, porque son el medio que favorece el comportamiento abierto del gobierno, en el cual la propia administración pública es una palanca clave para conseguir resultados específicos. Las políticas públicas responden al comportamiento del gobierno y no se agotan en la dimensión de lo administrativo que es propio de los Estados que antes resolvían de manera unilateral las decisiones públicas.

Las políticas públicas son la fórmula que permite democratizar a la administración pública, dado que se relacionan directamente con los valores de lo público, sin mediar instancia alguna que disminuya su alcance más abierto y plural. En consecuencia, la administración de las políticas es un ejercicio más positivo que corresponde al gobierno por discusión y persuación que es, al mismo tiempo, el gobierno

de las democracias participativas y representativas.

La democracia participativa y representativa evita que la administración pública se separe de los votantes y que pretenda eludir la rendición de cuentas, que es el factor principal para que los ciudadanos evalúen directamente la calidad del desempeño institucional a cargo del gobierno. Con la rendición de cuentas, la administración de las políticas públicas se convierte en un ejercicio de mayor democracia que fortalece la visión de que el poder sea sometido a reglas que formalizan su actuación pública con responsabilidad.

Distante del gobierno de las políticas, la administración pública únicamente es una vía para ordenar las respuestas que tendrán impacto positivo o negativo en la sociedad. El efecto es positivo –racionalidad formal- cuando hay congruencia entre lo objetivos y el cumplimiento de los mismos, hasta generar ventajas comunes que favorecen los rendimientos productivos de la sociedad en su conjunto, pero sin evaluar los impactos que se generan. El efecto es negativo cuando los costos públicos son mayores que los beneficios que se proclaman hasta reproducir las desigualdades sociales que luego se traducen en tensiones políticas.

Por tanto, lo positivo y lo negativo de la administración pública se relacionan con la legitimidad del gobierno, motivo por el cual, no es conveniente descuidar lo que ésta realiza sin valorar los costos que se generan para los ciudadanos y los agentes económicos de la sociedad.

Si la administración pública únicamente se entiende como "instrumento del Estado", queda confinada al juego de los factores reales del poder, pero desconectada de los compromisos públicos que debe encarar para ser congruente con el gobierno de lo público. En el gobierno de lo público, la administración pública no es la institución que decide con amplia discrecionalidad el manejo de los recursos y las decisiones que se adoptan en el seno de la sociedad. Queda sujeta a mayores controles democráticos que la convierten en la institución que favorece la aplicación de las políticas con un sentido más democrático.

El gobierno de lo público reivindica a la administración pública como la institución positiva y necesaria

para fomentar las condiciones más productivas que alientan en la sociedad y la economía pública, las prácticas que estimulan a los factores de la producción y a las instituciones administrativas para influir en la redistribución de los beneficios públicos.

El gobierno de lo público significa la vigencia de la institucionalidad (Bozeman,1998:119) democrática en términos liberales y republicanos, debido a que responde a los fundamentos de la democracia moderna y al desideratum de que el poder controla al poder no para anular al poder público en su plenitud, sino para asegurar la sobrevivencia más eficaz y equilibrada del mismo.

Por eso, la administración de las políticas –discusión, intercambio, argumentación y evaluación abierta- es congruente con el gobierno de lo público, ya que sus formas de operación se ciñen a la esfera constitucional y legal que se forma con la perspectiva liberal y republicana, y que corresponde al perfil de las sociedades abiertas y los Estados sujetos al imperio de la razón jurídica y política. La administración de las políticas públicas evita que la administración pública sea entendida como una organización carente de responsabilidades democráticas y que únicamente responde a la importancia de los recursos que consume en los procesos de carácter administrativo.

No hay duda que la administración de las políticas implica la utilización de los recursos pero éstos, por ser de carácter fiscal, son públicos, lo cual sitúa a la administración pública en la esfera de las responsabilidades públicas, y de ese manera, no hay motivo para que sea restringida a la administración de lo estatal y gubernamental, sino de lo público que es el rostro más auténtico del poder democrático. La administración de las políticas es la parte más visible del gobierno de lo público, así como el medio más fehaciente que relaciona a los ciudadanos con la autoridad en un plano de cooperación y responsabilidades compartidas que son propias de las sociedades que han optado por la democratización del poder para fortalecer el gobierno de las instituciones, el cual corresponde a la plenitud de la democracia moderna.

Las políticas públicas rehabilitan a la administración pública para que sea el gobierno de la comunidad, lo cual implica que sus valores están dados por la institucionalidad de la democracia que se sustenta en

premisas claves como la deliberación y la persuación. Con la administración de las políticas públicas se refleja la gestión del gobierno en el cumplimiento de las metas colectivas, destacando que lo público de la administración pública está dado por el modo y los procedimientos que se utilizan para relacionarse con los ciudadanos organizados que no renuncian a participar en la atención de los asuntos comunes.

Lo público de la administración pública es el punto de arranque para que la administración de las políticas sea transparente y eficaz, superando el enfoque reduccionista de que la política –politics- la determina hasta constituirse en una estructura más del poder, no en un centro que tiene los elementos para influir en los propósitos de la política entendida como lucha por el poder y la decisión de imponer a los demás la voluntad y las prerrogativas del poder estatal.

La política es importante para la administración de las políticas, (Lowi,1964:99) pero éstas son el canal que orienta y determina los fines que la propia política define con base en los procesos de interacción social. El cumplimiento de las políticas es influido por la política, pero eso no significa que están supeditadas a la voluntad de los gobernantes, lo cual implicaría que toda decisión adoptada se cumple en los términos acordados y previstos.

Ello equivale a considerar que gobernar es el camino en el cual convergen las líneas geométricas, lo cual es inexacto porque significa asegurar en términos fundamentales de la correlación de fuerzas, que el conflicto y la cooperación no coexisten con base en la institucionalidad democrática. En la vida pública las políticas son piezas determinantes para valorar la eficacia de la política –definición y cumplimiento de metas colectivas- de acuerdo con los postulados de las ofertas de gobierno.

Incluso, la administración de las políticas reacomoda estructuras de poder y decisión; y de acuerdo con la visión de los ganadores y los perdedores, que inscribe en los procesos del gobierno por políticas, son vitales para situar a quienes resultan favorecidos con las decisiones públicas y los recursos que se movilizan para asignar los beneficios mediante los criterios que define con su capacidad instalada la

administración pública.

En todo caso, entre la política y la administración de las políticas hay relaciones de correspondencia que influyen en el comportamiento del gobierno, pero ello no significa que ésta sea considerada un apéndice mecánico de los juegos del poder que se llevan a cabo en los centros burocráticos. La administración de las políticas se enlaza con el poder público, lo cual implica que las políticas públicas recuperan la dimensión perdida de la administración pública, misma que estaba dada por su subordinación estricta a las prácticas de la política y los políticos. La revaloración de la administración pública vía las políticas públicas es una faceta importante para comprometerla con la esfera pública que es el sitio en el cual se acredita la eficacia de la política.

Gestión e incertidumbre

Un aspecto importante en el nuevo perfil de la administración pública es su capacidad de respuesta ante los retos que impone la realidad de los problemas que se derivan de la globalidad y la agenda de los problemas contingenciales que, desde luego, modifican las prioridades y las estrategias a seguir. Los contextos con larga duración de estabilidad y acontecimientos predecibles, han cedido su lugar a las condiciones influidas por los reacomodos y la incertidumbre.

La lógica de la previsión –racionalidad a priori- ha sido desplazada por la lógica del caos, la cual se caracteriza porque el desorden se encuentra organizado y ello ocasiona que los gobiernos y las administraciones públicas han de responder con eficacia ante situaciones que combinan elementos viejos y nuevos. En este sentido, las tareas institucionales han de reflejar la diversidad de respuestas a definir, elaborar e implementar para abordar los problemas con un sentido estratégico, más que con los recursos que se derivan de la racionalidad previsible que corresponde a los contextos con alta estabilidad (Balandier,1997:61).

Por ello, la incertidumbre es la constante que enfrenta la administración pública en cuanto institución que debe responder ante la misma con recursos heurísticos, no tanto con instrumentos ortodoxos que

fincan su eficacia en los pronósticos y la probabilidad de los sucesos y acontecimientos.

En el mundo de la globalidad acelerada, la tarea de gobierno se ubica más en el mundo de la incertidumbre, motivo por el cual, el compromiso de las clases gobernantes y los cuerpos de la administración pública, es obrar con inteligencia y pragmatismo para institucionalizar los problemas fundamentales de la sociedad contemporánea. Si la administración pública es un medio clave en los procesos del gobierno, su capacidad instalada debe funcionar de manera flexible y adaptativa para evitar que los formalismos y los ritualismos le ganen la delantera a las decisiones creativas y oportunas que se requieren ante la heterogeneidad de los problemas públicos.

El ejercicio del gobierno no tiene únicamente como base de apoyo la utilización de las herramientas más funcionales para dar atención y solución a las necesidades públicas. Es, ante todo, un arte, es decir, el dominio de los recursos técnicos, tecnológicos, heurísticos e institucionales que son necesarios para asegurar la dirección de la sociedad y que incluye desde luego, la capacidad para leer las señales que alertan sobre los acontecimientos que exigen atención y respuestas eficaces.

En este caso, una de las características de los problemas públicos es su grado de interdependencia y complejidad el cual se acrecienta cuando la dinámica de los sucesos conecta los factores previsibles con las situaciones no previsibles. La interdependencia y la complejidad, son la faceta más aguda de los problemas que son objeto de la atención gubernamental y administrativa.

Una y otra tienen su razón de ser. En el caso de la interdependencia, la misma es el resultado de que los problemas sociales y públicos no tienen existencia autónoma, y, por lo mismo, se encadenan unos con otros hasta formar un conjunto de situaciones que exigen un tratamiento puntual y efectivo. Respecto a la complejidad, su dinámica es fruto de cómo los sucesos, las relaciones y los protagonistas se identifican con la naturaleza rebelde de los problemas públicos. Se entiende por naturaleza rebelde, el conjunto de elementos que impiden valorar de manera simple y obvia el sistema de relaciones que da vida a las tensiones, las mutaciones, los reacomodos y las transformaciones que desencadenan los impactos que

no es fácil regular con los alcances de la racionalidad a priori (Rittel y Webber,1973:170) y que tiene como objetivo básico calcular de manera exhaustiva el comportamiento anticipado de los procesos y desenlaces de carácter público.

La naturaleza rebelde, enredada, persistente y retorcida (Rittel y Webber,1973:170) de los problemas públicos es la fuente que estimula la incertidumbre entendida como la falta de predicción, seguridad y certeza para identificar con elementos confiables, el desenlace de los acontecimientos en una dirección determinada. La incertidumbre es el desconocimiento parcial de situaciones que no implican ignorancia, sino que reflejan la falta de información confiable que registra en toda su extensión el comportamiento de los sucesos que las administraciones públicas han de enfrentar para diseñar e implementar las políticas públicas que exige la sociedad contemporánea.

La incertidumbre (Balandier,1999:148) es tanto materia de gobierno como de la administración pública, porque los problemas públicos se comportan no bajo patrones de certeza y ciclos previsibles, sino en condiciones que se modifican constantemente en razón de los actores, los valores, los intereses y las estrategias que concurren en la expresión compleja de las demandas en competencia.

La incertidumbre es parte de la vida de la administración pública, y por tal motivo, debe estar alerta para dar respuestas puntuales a los problemas específicos. Las grandes respuestas en cuanto formato confiable y único para todo tipo de problemas son improductivos, debido a que en la era de la globalidad, las realidades micro sociales y políticas, exigen respuestas inteligentes, adaptativas y eficaces que se caractericen por tener un enfoque horizontal, no tanto vertical.

Una consecuencia de la globalidad es que los procesos de redistribución del poder alientan las prácticas de la descentralización, y, en ese sentido, el tratamiento de los problemas públicos debe ser tomado en cuenta para dar cauce a la especificidad territorial de los mismos, y no al intento fallido de valorarlos a partir de criterios que pretenden uniformarlos (Rittel y Webber,1973:176), incluso homogeneizarlos. Por ello, el enfoque horizontal de los problemas públicos es condición para institucionalizar mejor la

incertidumbre porque se evita considerar que toda situación pública es posible visualizarla a la manera de los determinismos históricos que son propios del ejercicio no democrático del poder.

En cambio, la incertidumbre es inherente a la democracia, lo cual implica que la administración pública debe dar tratamiento diferenciado a los problemas públicos que son el resultado de planteamientos que se originan a partir de los grupos de interés. En la democracia moderna, la incertidumbre deriva de la competencia y la complejidad de las fuerzas políticas que concurren para demandar a la autoridad pública la intervención que garantiza la atención y solución de los problemas de la vida en común.

Así pues, la incertidumbre no es una patología que atenta por sí misma contra los sistemas políticos y administrativos, sino que es la relación de factores que se encadenan hasta provocar impactos no previsibles (Balandier,1999:63) en la vida social y económica. Dichos factores exigen sapiencia para gobernarlos y administrarlos porque tienen influencia amplia y determinante para dejarlos al libre albedrío de las fuerzas que compiten con intensidad en la estructura básica de la sociedad. La intervención gubernamental y administrativa es esencial para evitar que el reacomodo de las fuerzas competidoras –grupos de interés, organizaciones, corporaciones- se realice sin dirección y reglas. La intervención de la autoridad debe ser eficaz para evitar que las desigualdades económicas y sociales confluyan en una diversidad de conflictos que pueden ingresar a la zona del desgobierno, lo cual implicaría la falta de capacidad institucional para regularlos con oportunidad y eficacia. La intervención gubernamental y administrativa debe ordenar y estructurar la conducta de los actores sociales y políticos de modo tal que asegure las formas de colaboración que han de instituirse para absorber y superar el impacto de los conflictos.

La incertidumbre es producto de las inestabilidades y los reacomodos que tienen su origen en los procesos del cambio en gran escala que tienen un efecto multiplicador y, por lo mismo, alteran los patrones de la rutina y la continuidad en la vida de las instituciones. La incertidumbre es el reto mayor que enfrenta la administración pública, ya que conjuga simultáneamente la innovación y la imprevisibilidad en cuanto

fenómenos que no es factible detener, sino encauzar y asimilar para que los recursos institucionales –decisiones, programas, políticas, proyectos y cursos de acción- sean más completos y efectivos en las respuestas que se definen frente a las demandas y problemas colectivos.

Por eso, la incertidumbre también es alimentada por el comportamiento de fenómenos que tienen impacto mundial y que, por lo mismo, influyen en el desempeño de los procesos del gobierno y en los rendimientos de la administración pública. Es el caso de los conflictos bélicos, los movimientos erráticos de las bolsas de valores, el comportamiento intenso de los mercados financieros, los conflictos étnicos, las acciones terroristas, los desastres naturales, la devaluación o revaloración de las monedas y el repunte de los valores nacionalistas entre otros factores.

Por otro lado, los dilemas entre el crecimiento económico y las políticas de austeridad; entre producir más o repartir mejor los beneficios sociales; entre la equidad que tiene contenido ético – igualitario y el mercado que se rige por los costos; las ventajas y los beneficios de índole privado y corporativo; entre la innovación y el desarrollo que alientan los incentivos y la continuidad que necesitan las instituciones públicas para conservarse con eficacia; entre favorecer sin límites los valores materiales -acumulación, ganancias, riqueza, capital, crecimiento, progreso- o la defensa de los valores posmaterialistas –la defensa de los derechos humanos, las políticas contra el apartheid, la defensa del género, la práctica de la solidaridad social, las políticas contra la exclusión, la defensa del medio ambiente entendido como un bien público- son a la vez elementos que influyen en el aumento de la incertidumbre que enfrentan las organizaciones complejas (Del Castillo,2000:370) como los gobiernos y las administraciones públicas.

Tal situación implica valorar y formalizar a la incertidumbre en la agenda de los problemas públicos y las acciones públicas para formar, actualizar y capacitar los cuadros administrativos en el aprendizaje, el dominio y la acreditación de nuevos conocimientos susceptibles de trasformarse en mejores prácticas profesionales que permitan incrementar y nutrir de manera permanente la capacidad de respuesta en las instituciones públicas.

La incertidumbre en cuanto complejidad organizada y dinámica, exige un tratamiento más estratégico que rutinario de los problemas que conlleva, lo cual significa que es un asunto que se condensa en situaciones que no es factible solucionar con los patrones clásicos de la racionalidad burocrática –formalismo, ritualismo, previsión, eficiencia, controles- porque tienen aristas que escapan al valor de los procesos y los resultados que pretenden estandarizar como si fuesen átomos carentes de vida propia. La incertidumbre es el nuevo rostro de la complejidad pública y, es también, el nuevo contexto que enfrenta la acción de los gobiernos (Del Castillo,2000:376-377). Por tanto, se comporta como un factor exógeno que modifica la percepción y las tareas de la administración pública.

El nuevo perfil de la administración pública

En el mundo de la globalidad y el ritmo complejo de las economías de mercado, las instituciones públicas han ingresado a etapas de revisión y reforma que tienen como objetivo revitalizarlas con mejores capacidades de respuesta para que afronten con mayor eficacia las exigencias que nacen con la vida de la sociedad. El tiempo contemporáneo da cuenta de fenómenos –democratización, competencia, redistribución de beneficios, formación de nuevos actores- que modifican sin cesar el mundo institucional de las administraciones públicas, las cuales se encuentran en el centro de las transformaciones que hoy día modifican los patrones convencionales que las caracterizaron en el ritmo de vida que fue propio de los contextos predecibles y regulares.

Los tiempos de la bonanza estatal y gubernamental han cedido el lugar a la escasez de los recursos públicos, lo cual obliga a la búsqueda de otras rutas para llevar a cabo la gobernación y la administración de la sociedad civil. La importancia de recursos fiscales se relaciona con el valor del tiempo como recurso escaso, lo cual da como resultado la existencia de condiciones y relaciones de vida que son complejas y, por tanto, cambiantes.

La naturaleza de los problemas públicos es el escenario que enfrentan las instituciones relacionadas con la gobernación y administración de la sociedad. De este modo, la escala de los problemas públicos no

son las fronteras domésticas o nacionales, sino la dimensión de la mundialización, lo que implica que su atención y solución exige de la cooperación institucional para encontrar opciones que permitan el abordaje creativo de los mismos. Los problemas públicos no se agotan en la visión administrativista –rutinas y rutinización- sino que han de plantearse en la lógica de la cooperación institucional y en la definición de acciones colectivas que involucren a otros actores sociales para definir con más eficacia tanto el universo de las decisiones como lo específico de las soluciones.

En consecuencia, la administración pública se debe reformar con sentido pragmático y no dogmático, lo que no significa que carece de valores democráticos para orientar los cambios que necesita. Los valores de -eventos preferidos según Harold D. Lasswell- la administración pública no se han modificado en la concepción moderna de la democracia, dado que continúan vigentes hasta el presente, y son el faro que orienta el valor de las instituciones y la calidad de la institucionalidad democrática.

Junto a los valores de la representación y la participación políticas; la división y cooperación de los poderes; los órganos ciudadanizados; la defensa del interés público; la existencia de las sociedades abiertas y liberales; la administración pública es parte activa en la democratización (Guiddens,1999: 86-95) de la democracia, es decir, de los procesos que se orientan a la ampliación de los valores y las organizaciones que se relacionan con la calidad de vida.

Por tanto, el sentido de comunidad y el respeto por la vida privada; la vigencia de la equidad y la igualdad; la compatibilidad entre las normas positivas y las prácticas de la gestión pública; el vínculo entre la ética y la rendición de cuentas; entre la eficiencia y la democracia, son valores que sitúan a la administración pública en el mundo de las instituciones, no únicamente de los procesos operativos y los sistemas procedimentales. La reivindicación de la administración pública es con base en el tiempo presente y prospectivo, (Manjone,1978:349) no del tiempo retrospectivo, el cual debe valorarse como un sistema de aprendizaje y memoria activa, pero no como la extensión intemporal de los sucesos y los acontecimientos.

En consecuencia, los valores de la democracia viva y activa son el punto cardinal para situar la reforma de la administración pública en un ángulo básico, a saber: transitar del carácter normativo y abstracto de los valores al sentido factual de los mismos, lo cual permite aludir al tiempo real de sus compromisos para que sean comprendidos con óptica efectiva, es decir, con la visión del tiempo real.

El tiempo presente y el tiempo prospectivo son el referente más exigente de la administración pública porque da cuenta de los compromisos que debe encarar en un mundo cambiante y complejo que no cesa en los movimientos que se impulsan por las fuerzas productivas de la sociedad, y que tienen incidencia de fondo en la visualización de las realidades que se traducen en problemas públicos.

Por ello, la interdependencia e interrelación de los problemas públicos es el hilo conductor de las acciones de la propia administración pública, lo cual conduce a que su papel en la sociedad no pueda considerarse únicamente en razón de las estructuras, sino, de manera fundamental, de los procesos y las políticas que es capaz de producir y aplicar para mejorar significativamente las condiciones de la vida social.

Aunque el tiempo prospectivo, es un tiempo por venir, de ningún modo significa que en el presente no existan las capacidades institucionales para descubrir y leer el comportamiento de las tendencias que apuntan por la senda de los cambios progresivos e irrepetibles. La peor lectura de la realidad es considerar que la historia es la sucesión de ciclos que se repiten sin distinguir actores, realidades, resultados, tiempos y consecuencias. La lectura real de los acontecimientos es un imperativo para emprender los cambios que necesita la administración pública porque no vive fuera del tiempo real, sino que es producto del mismo y contribuye a reproducir las condiciones de vida que se derivan de los nuevos acontecimientos que configuran la secuencia, la ruptura y las transformaciones de la vida pública.

La lectura real y razonada de los acontecimientos obliga a entender e influir sobre el comportamiento de los problemas públicos aunque sean viejos o nuevos. En uno y otro caso, hay elementos que se han de institucionalizar para convertirlos en materia de gobierno y administración pública, sin caer en los dilemas falsos de que el tiempo de ayer es mejor que el tiempo del presente para organizar las capacidades

de respuesta que exigen debido a su complejidad creciente.

El maniqueísmo es la peor salida para dar respuesta a los problemas públicos que, en sentido estricto, son más del presente y el futuro, no tanto del pasado. En este caso, lo viejo de los problemas públicos significa que, a pesar de la atención y las soluciones dadas, continúan subsistiendo, y con la aceleración del tiempo real, emergen nuevos problemas hasta configurar situaciones que articulan la memoria institucional con las nuevas alternativas que se erigen en soluciones que tienen otros contextos y, en consecuencia, otros actores.

Desde esta óptica, la administración pública tiene ante sí contextos más plurales e intensos que corresponden a la apertura de las estructuras del poder y que exigen que la institucionalidad democrática sea eficaz para atender, definir e implementar las políticas públicas que demandan los problemas sociales y políticos.

La administración pública es un elemento vital de la institucionalidad democrática, y en esa medida, se ha de desempeñar como la institución que tiene a su cargo la preservación de los valores públicos y el cumplimiento eficiente de los mismos con el auxilio de los programas gubernamentales y las capacidades de gestión que debe aplicar y mejorar de modo constante. Como institución estratégica para la sociedad, la administración pública se enlaza con las capacidades del buen gobierno, porque su contribución en favor de la democracia, le exige que los recursos operativos, técnicos y tecnológicos, se utilicen atendiendo al criterio de las ventajas comparativas para dar cumplimiento a las expectativas que los ciudadanos tienen respecto a la propia administración pública.

La capacidad instalada de la administración pública se relaciona con la eficacia de la institucionalidad democrática –aptitud para absorber y atender con reglas eficaces el cúmulo de problemas que se forman en los espacios de la sociedad contemporánea- que es el centro para llevar a cabo la gestión de los asuntos públicos, sociales y políticos. Por tanto, las nuevas realidades de la sociedad civil son el punto de partida para ubicar las tareas de la administración pública, tomando en consideración que su relación con el público ciudadano es más directa, intensa y exigente.

Directa, porque la interlocución de otrora ha perdido eficacia y porque los movimientos ciudadanos tienden a la autonomía y la autogestión. Por ello, el vínculo entre los ciudadanos y la administración pública no depende únicamente de las organizaciones intermedias –sindicatos, partidos políticos, organismos corporativos- para formular planteamientos específicos que se convierten en demandas que compitan unas contra otras.

Intensa, porque el aumento de la pluralidad ciudadana es una de las constantes más recurrentes en el espacio de lo público y, en consecuencia, su capacidad de respuesta es cada vez más diversificada, lo cual la obliga a que sus medios de acción sean consistentes y eficientes para institucionalizar las demandas en competencia con sentido de previsión y atención puntual.

Exigente, porque los bienes y los servicios que produce son evaluados en el renglón de lo cuantitativo (costos fiscales) y de lo cualitativo (aumento en la calidad de vida) tomando en cuenta la disminución de los monopolios que tiene a su cargo, motivo por el cual se multiplica la esfera de otras instituciones privadas y sociales, y así participar en la producción y distribución de los mismos.

El nuevo perfil institucional de la administración pública es inevitable para que se adapte a las nuevas condiciones que impone una época que combina acontecimientos que tienen influencia de fondo en el desempeño de las instituciones públicas.

En consecuencia, la revitalización contemporánea de la administración pública implica reconocer su importancia en la sociedad para situar su nuevo papel con base en los puntos siguientes: 1) fortalecer la participación ciudadana en los procesos de la evaluación pública que conciernen al capítulo de los asuntos comunes de la sociedad; 2) reconocer al ciudadano como cliente no con criterio mercantil ni empresarial, sino valorándolo en el sistema de elecciones y preferencias que tiene para aceptar o no la calidad de los bienes y servicios que la propia administración pública genera, porque tiene el derecho de ejercer el voto de recompensa o el voto de castigo en los procesos electorales; 3) valorar más los resultados finales de las políticas y los programas que tiene a su cargo, no únicamente los procesos y

los controles que son medios para regular el cumplimiento de las tareas sociales, no fines en sí mismos; 4) revalorar los compromisos entre los políticos electos y los funcionarios designados en términos de mayor responsabilidad y eficiencia, fortaleciendo la profesionalización de los cuerpos directivos de la burocracia gubernamental; 5) definir y aplicar indicadores del desempeño para valorar simultáneamente los aspectos cuantitativos y cualitativos que son fundamentales en el ejercicio institucional del poder administrativo y democrático; 6) dar cauce a la descentralización del poder para evitar los rendimientos improductivos que nacen con la centralización que promueve la cultura de la estadolatría y los aparatos burocratizados; 7) hacer compatible la cultura de la nueva gestión pública con los imperativos de la nueva institucionalidad democrática; 8) adoptar la cultura del aprendizaje heurístico, el cual conjuga los aciertos y los errores como un sistema activo de aprendizaje; 9) mejorar los sistemas de evaluación referidos al trabajo individual y grupal en cuanto motores de la creatividad y el rendimiento positivo; 10) fortalecer la auditoria del desempeño institucional en cuanto requisito de los sistemas administrativos que tienen carácter democrático; 11) dar vigencia a códigos de conducta para que tanto la función como los servidores públicos tengan la confianza renovada de los ciudadanos; 12) mejorar la calidad de los sistemas encargados de la dirección y la implementación de las políticas públicas; 13) nutrir la cultura de la rendición de cuentas que es, al mismo tiempo, la cultura de la responsabilidad, la cual tiene implicaciones administrativas, civiles, penales y políticas, para dar certidumbre al control democrático del poder; 14) asegurar para ventaja del público ciudadano, la transparencia de los recursos públicos que responden al valor de lo público, no de lo gubernamental, eliminado, de ese modo, las prácticas de corrupción que son auténticos males públicos; 15) fortalecer los procesos y los recursos vinculados con la gestión pública entendida como el conjunto de operaciones que dan vida a las metas públicas que deben cumplirse con base en sistemas flexibles de cooperación; 16) armonizar la relación entre desconcentración y delegación del poder para facilitar las respuestas oportunas que deben impulsarse ante la complejidad de los problemas públicos; 17) fortalecer los espacios de la gestión social y la corresponsabilidad pública para ratificar el ángulo democrático de las instituciones administrativas; 18) regular e incentivar la cooperación de los ámbitos privado y público desde la perspectiva institucional de la propia administración pública; 19) interiorizar el valor de los costos públicos sobre lo que realiza o deja de hacer el gobierno; 20) instituir la gestión de la calidad para asociar costos, procesos, ventajas, beneficiarios e impacto de los resultados finales en la sociedad; y 21) democratizar el servicio público definiendo nuevas reglas de operación

institucional teniendo como base la igualdad y la equidad públicas.

El horizonte de la administración pública está dado por la complejidad de las economías abiertas, la democratización del poder y la importancia de que su desempeño institucional sea de primer orden para contribuir al advenimiento de condiciones más equitativas de vida en un mundo que cambia con velocidad e intensidad. Reformarla para que sea parte neurálgica de la institucionalidad democrática, significa ubicarla en los ámbitos de la responsabilidad pública que es el eje de la confianza ciudadana y el aumento de la legitimidad que los gobiernos necesitan para cumplir las responsabilidades que tienen con un margen amplio de dirección y operación. La confianza ciudadana es imprescindible para que la administración pública sea considerada el hogar común de los ciudadanos.

Sin confianza ciudadana no fructifica el prestigio de la administración pública, ni tampoco es posible su reencuentro con las organizaciones de la sociedad civil. Los costos de la desconfianza pública son negativos para cualquier institución administrativa, porque se pierde el sentido de identidad que con las mismas debe tener el público ciudadano. Por tal motivo, es importante evitarlos para que los valores de la democracia no sean deteriorados con las prácticas que estimulan el distanciamiento de los ciudadanos con la administración pública, generando un saldo que se convierte en el aumento de las oposiciones y de la irritación que se produce cuando hay desencanto en lo que realiza.

Por ello, la lógica de los resultados obtenidos es el camino para que los controles ex post sean fortalecidos en el ambiente de la cultura democrática que caracteriza a las sociedades abiertas. La administración pública no es ajena a los ámbitos de la institucionalidad democrática y en ese sentido, es un sujeto activo en la producción y reproducción de las reglas, las decisiones y las acciones que se orientan a la mejor gobernación de la sociedad. La calidad de los resultados es determinante para que el valor de las políticas públicas sea reconocido por los ciudadanos en términos de mejorar significativamente sus condiciones de vida. La eficacia de las políticas alude a la responsabilidad de la administración pública y por tal motivo, a los resultados, para que sea capaz de generar acciones satisfactorias, se vinculan de modo importante con las expectativas del público ciudadano.

Capítulo III.
LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La institucionalidad democrática es el referente que estimula las transformaciones de la administración pública de cara a la relación que tiene con la sociedad y los ciudadanos. Lo público de la administración pública es un atributo fundamental de la institucionalidad democrática, situación que conlleva a que su perfil institucional tenga que responder a la visión del Estado promotor y del gobierno facilitador, mismos que tienen a su cargo la dirección pública y democrática de la sociedad.

Capítulo III.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo III.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo IV.

ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ética y Administración Pública

Exordio

La ética en el servicio público es un imperativo de primer orden. Tiene su razón de ser en el desprestigio y la desconfianza que la administración pública ha vivido principalmente en los años setenta y ochenta, repuntado su importancia en los años noventa. Recobrar la confianza en el quehacer administrativo y gubernamental, es compromiso ineludible para fortalecer la institucionalidad de los sistemas democráticos.

La administración de la democracia debe entenderse como el gobierno de los ciudadanos, y no como el gobierno de las cosas, es decir, como el gobierno de los trámites, los recursos, los expedientes y las obras. No confundir los medios con los fines, implica que los seres humanos son la preocupación central de los gobiernos y las administraciones públicas. En el gobierno de las instituciones, la administración pública tiene contenido ético y político para desenvolverse como el hogar público de los ciudadanos.

El gobierno de los ciudadanos exige instituciones que tengan prestigio ético para garantizar los elementos constitutivos de la vida asociada. Eliminar complicidades, formular denuncias sobre conductas ilícitas, combatir dilaciones, desterrar la ineficiencia y diluir el cohecho, son algunos de los aspectos que la administración pública debe

nulificar para no quedar atrapada en la duda y el desencanto de los ciudadanos. Por ello, la ética del servicio público es fundamental para que los escándalos no la conviertan en un sitio que afecta los principios de la vida republicana.

Importancia de los valores

Un eje básico de la vida pública son los valores que permiten a las sociedades integrarse como cuerpos orgánicos y consistentes. Los valores son un medio para conseguir que las conciencias individuales se articulen en la conciencia colectiva para asegurar las condiciones fundamentales de la vida asociada. En este caso, los valores de la sociedad moderna se fincan en el respeto a la persona, el reconocimiento de las normas públicas y la necesidad de que las autoridades del Estado de derecho sean legales y legítimas.

La sociedad moderna es portadora de los valores que le han permitido desarrollarse de manera continua y productiva. Tanto la igualdad como la libertad y la justicia, son el triángulo inseparable de su modo de vida. Por la igualdad, los individuos tienen la oportunidad de tener derechos y responsabilidades comunes para desterrar situaciones de privilegio que son la negación de las personas. Por la libertad, crean los espacios de realización individual sin afectar a terceros, para así dedicarse a lo que conviene y satisface. Por la justicia, las personas y las instituciones someten a las autoridades los problemas y los conflictos que no pueden dirimir mediante acuerdos propios.

Así pues, igualdad, libertad y justicia, son valores claves en la formación y el desarrollo de la sociedad moderna. En este sentido, el Estado moderno es el responsable de garantizarlos a través de instituciones y organizaciones encargadas de satisfacer problemas y demandas que se originan en la vida social. Otra escala de valores que postula la sociedad moderna es la articulación de la política, la ética y lo público. La política es reconocida como una actividad que permite el arreglo de intereses contrapuestos. Su alcance negociador facilita que las partes en conflicto superen las posturas antagónicas para llegar a compromisos que generan ventajas colectivas. La política permite ordenar conductas formales y fácticas para que los arreglos tengan espíritu y contenido.

La ética, por su parte, es un conjunto de valores que aluden al deber ser para propiciar que las conductas individuales y colectivas tiendan a la congruencia. La ética es un núcleo que favorece modos honrados de proceder y permite que el valor de la responsabilidad se acreciente de manera individual y colectiva. La ética (González, 2002:25) favorece que la convivencia pública se efectúe con apego a las normas jurídicas y políticas, las cuales necesitan de las virtudes cívicas de las personas para generar un ambiente de civilidad y respeto.

La ventaja de la ética es que permite tomar conciencia (Kwiatowska y Issa, 2000: 259) de la importancia para actuar como personas y ciudadanos. Como persona, fortalece el mundo civil y privado en el cual se localiza el aprendizaje de los valores que son parte de la subjetividad de cada ser humano y que son fundamentales para su modo de proceder en la vida pública. Como ciudadano, la ética es punto cardinal para que los valores públicos sean no sólo compartidos, sino que se cumplan para garantizar el respeto hacia las instituciones que son la base para que las reglas favorezcan una convivencia más armónica y eficiente.

Lo público es una condición de vida para que los derechos y las obligaciones compartidos se ejerzan de manera republicana y liberal. Lo público no es tan sólo un espacio para la acción colectiva, sino un conjunto de creencias, convicciones y posturas que se reflejan en los distintos modos de acción orientados hacia la búsqueda de fórmulas que permitan la mejor atención de los asuntos y problemas que son compartidos. Lo público revela también la pertenencia a la civilidad y la tolerancia, en cuanto atributos insustituibles de la democracia moderna.

De este modo, la sociedad moderna no se explica sin referencia a los valores ni a la práctica cultural de los mismos. Son los valores, un sistema de creencias, preferencias, elecciones y pautas que sustentan la razón de ser de las personas y la sociedad. Aluden a propósitos tanto positivos como negativos. Los positivos se relacionan con el bienestar compartido, la civilidad y la vigencia de las libertades, entre otros. Los negativos se refieren a la guerra, la pobreza, la insalubridad, el autoritarismo y la inseguridad.

Lo distintivo de los valores (Villoro,1995:13) es que se interiorizan como un sistema de vida, y, en esa medida, condicionan los modos de obrar tanto individual como colectivos. Sin valores explícitos no es posible entender el pasado, el presente y el futuro de las sociedades.

Otros valores que ha proclamado e institucionalizado la sociedad moderna son la competencia, la calidad y la excelencia. Como portadora activa de la cultura del mercado, el mundo de las libertades civiles (derechos del hombre) se desarrolla en un ambiente de intercambios, competencia e innovación. La cultura del mercado es portadora de valores que estimulan las capacidades individuales y colectivas. No comprende únicamente el ángulo económico, sino también el científico y el tecnológico.

Por tal motivo, la cultura del mercado es una cultura que estimula a los agentes emprendedores, es decir, aquellos que tienen la capacidad demostrada de vivir y sobrevivir en medio de la competencia. Los valores del mercado no son opuestos a los valores de la sociedad. Por el contrario, el mercado es una institución de la sociedad civil, y a través de él se aportan, organizan y utilizan recursos para dar juego a la economía pública. La cultura del mercado es productora y reproductora de valores para que los agentes económicos y sociales desarrollen lo mejor de sus capacidades de manera creciente.

No menos importante es el mundo de la vida política. En éste, la competencia es el epicentro de los movimientos que llevan a cabo los actores sociales. Competir, ganar o perder, son valores básicos que integran al mercado político. Tener electores, aumentarlos o perderlos es similar al mercado económico porque ambos tienen en común los valores de la competencia. La competencia de los actores sociales es producto de la cultura de los competidores. Incursionar en la competencia significa asumir ventajas y riesgos, es decir, ganar o perder.

En la competencia abierta e intensa, el mercado político (Lindblom,1962:73) tiene un ambiente de incertidumbre que es inherente al juego electoral. Transitar de la competencia con incertidumbre a la certidumbre de la competencia, sólo es posible cuando se lucha por la preferencia de los electores en los marcos de otras preferencias que también compiten de manera intensa. En este caso, las ofertas

políticas, tienen su origen en demandas que los electores formulan. Así como en el plano económico no hay oferta sin demanda, en el campo de la política tampoco hay oferta sin demanda.

Cuando los valores de la competencia permean el campo de la política, emergen actores sociales interesados en luchar por obtener los votos que se pueden traducir en triunfos políticos. La cultura de los mercados políticos es la cultura de los valores competitivos. Más aún, la competencia política demuestra que se requiere de estrategias, recursos, tiempos y organización para incursionar con éxito en la búsqueda y obtención del voto electoral. Éste tiene su propio esquema de valores y aspira a que las ofertas políticas y–electorales respondan a sus expectativas y preferencias.

Por tanto, la cultura política de la sociedad civil no puede ni debe entenderse fuera o distante de los valores competitivos que conlleva la lucha por el poder. Hacer política es aceptar el universo de la competencia. Hacer política en el mercado electoral, es ingresar al movimiento complejo de la oferta y la demanda, el cual denota el conjunto de votos ciudadanos que deben asegurarse para conseguir el triunfo electoral. Hacer política (Weber,1973:40) implica aceptar reglas dadas o convenidas para luchar por el voto de los electores. Hacer política es competir para triunfar o bien, para aceptar la derrota. En uno y otro caso, la política competitiva se relaciona con la cultura de los riesgos y las recompensas, con lo cual los valores competitivos se insertan en las relaciones de sociabilidad y en el patrón de las conductas que aspiran a los incentivos y a los estímulos electorales.

La tabla de valores que se reconocen en el sistema de vida de la sociedad moderna, se ha convertido en un conjunto de instituciones de carácter público y privado que tienen como garante al Estado en cuanto responsable de fungir con éxito como la organización política de la sociedad. Corresponde al Estado, garantizar que la conexión y la cooperación entre la vida privada y la vida pública sean fructíferas para asegurar formas de convivencia que se traduzcan en ventajas compartidas.

Sin duda, el Estado es el principal generador y reproductor del orden jurídico y político de la sociedad, y con base en sus atribuciones constitucionales y legales, tiene a su cargo la organización y el aprovechamiento

de los recursos públicos que se destinan a las tareas del bien común. El Estado es el centro que institucionaliza los valores y las organizaciones de la sociedad civil. Es, por tanto, una institución que se articula con la sociedad en términos de definir a qué aspira y hacia dónde desea llegar.

En consecuencia, las decisiones y las acciones del Estado son portadoras de valores, y, en esa medida, está comprometido con las premisas que lo identifican como el poder organizado de la sociedad. La importancia del Estado en el sistema axiológico de la sociedad es innegable, pues de él depende la conservación de los mismos, así como su difusión a la manera de patrones culturales, políticos y públicos que se ramifican en la vida privada y la vida social, en cuanto ejes que dan movimiento a la pluralidad democrática de la sociedad.

Cabe mencionar que también el Estado tiene sus propios valores, (Schmitt,1987:83) los cuales proclama hasta configurar un sistema de vida que se sustenta en el orden político, la paz pública, la autodeterminación política, la defensa de la soberanía, la preservación de la democracia y la distribución de los beneficios sociales. El Estado es un principio de orden, autoridad y acciones para la mejor conservación de la sociedad. Es una forma de asociación que se encarga de gobernar la vida de los opuestos para propiciar un ambiente de certidumbre que es necesario para la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

El Estado es un factor importante para institucionalizar los valores de la sociedad, los cuales favorecen su identidad en términos de que sea un organismo que propone y proyecta nuevos horizontes públicos. El Estado, en cuanto ámbito institucional, define reglas que son de observancia general y son a la vez, fórmula para autorizar, limitar o prohibir conductas. El ámbito institucional del Estado es depositario de valores que están contenidos en las prescripciones que dan sentido y alcance a las reglas constitucionales y legales, que aseguran la certidumbre necesaria para el desarrollo de la vida pública.

Etica pública

Un aspecto esencial de la sociedad moderna es que los valores sean asimilados y cumplidos para ordenar mejor el desenvolvimiento social y cultural. La falta de convicción en el cumplimiento de los valores, deteriora las instituciones y la institucionalidad de la vida pública. Por tanto, es necesario que la ética se constituya en un medio relevante para favorecer una mejor morada en los ámbitos privado y público.

Como fuente de valores que se orientan al deber ser de las cosas, la ética fortalece la toma de conciencia para que las personas y los grupos adopten las máximas del buen obrar. Define, además, el universo relacionado con las conductas rectas, honradas y responsables. Estimula en la conciencia humana, el aprendizaje de las premisas que favorecen el entendimiento de lo social y lo público a la manera de un imperativo categórico.

El apego republicano a las normas y la aceptación democrática del orden jurídico y político, se garantiza mejor cuando los ciudadanos actúan de modo razonable, es decir, de acuerdo al espíritu y contenido de las normas. El razonamiento en el terreno de la ética, significa valoración de premisas para definir los principios rectores de la convivencia pública. El razonamiento de los valores es la clave para vincular los hechos deseados y los esperados. El razonamiento de los valores se orienta a destacar las propiedades del buen obrar y a conseguir la articulación entre propósitos expresados y acciones conseguidas.

La ética es fuente de valores que conjugan la equidad, la honradez, la moral y el imperativo de no considerar a las personas como medios, sino como fines en sí mismos. La ética es el mundo que da origen a las conductas diáfanas y a las acciones que favorecen resultados transparentes y caracterizados por la honradez. En términos públicos, la ética es el centro que permite fortalecer la vida en asociación, es decir, la vida republicana que es congruente con el sistema de la democracia moderna. La vida republicana alude a la existencia de ciudadanos responsables, que asumen la participación en los asuntos de interés compartido en un plano de igualdad jurídica y política.

Por ello, la categoría ciudadano tiene alcance de imperativo, dado que implica dar vigencia a la

corresponsabilidad social y política. Si lo colectivo es la base para situar a los ciudadanos, no hay motivo para eludir el compromiso de cooperar de manera continua en la definición de lo público. En este caso, la ética fortalece lo público con premisas que tienden a consolidarlo como un auténtico modo de vida. El apego a las normas, el respeto a la autoridad, la contribución al gasto público vía el pago de impuestos, la lealtad con el orden establecido y el disfrute de los beneficios con base en reglas de equidad, son aspectos importantes para impulsar una vida colectiva más activa, productiva y eficaz.

La ética, en el espacio de lo público, favorece un ambiente de confianza y certidumbre para que las reglas comunes sean no sólo definidas, sino cumplidas por los diversos actores sociales. Con la ética es posible entender a la sociedad como un conjunto de comunidades morales en las cuales hay personas y ciudadanos que rigen sus actos de acuerdo a valores y sistemas de creencia que acreditan la pluralidad cultural, política e ideológica. El ejercicio de la libertad es punto medular para situar los propósitos y las acciones de las personas y los propios ciudadanos.

De hecho, es la libertad el aspecto más relevante para identificar el compromiso que se tiene con la ética. La libertad con fines públicos denota el cumplimiento de normas convenidas, así como el grado de apego con su espíritu y contenido. La libertad de los ciudadanos sólo tiene como límite la libertad de los demás. Por ello, libertad y ciudadanía son el eje de una vida republica que se organiza en instituciones y procedimientos que contribuyen a dirimir, de modo razonable, las diferencias que surgen con la vigencia del pluralismo ideológico y político.

La convicción de actuar razonablemente pertenece al mundo íntimo de los ciudadanos. La misma, es decir, la convicción, es la guía que orienta las formas y los medios que se utilizan para tener un lugar en la vida pública. La ética se relaciona con la convicción de las personas y la tabla de valores que profesan en el cumplimiento o no de las normas sociales y políticas. Por tanto, la ética de la vida pública es una ética cívica, dado que destaca la conducta de los ciudadanos en razón de los derechos y los compromisos que se tienen.

La ética cívica (Cortina,1997:63) es, a un mismo tiempo, la ética pública, ya que lo público se refiere, entre otros aspectos, a los ciudadanos. Lo cívico es público porque se refiere a lo común, lo compartido y lo accesible. De este modo, la ética pública es el conjunto de premisas, valores, hábitos y reglas que se caracterizan por destacar él deber ser de las cosas, así como el dictado de las normas que se canalizan al obrar recto de las personas y los ciudadanos.

El mundo de la subjetividad (Villoro,1995:24) es el que se traduce en pautas objetivas de vida que tienen como propósito que los ciudadanos actúen razonablemente para preservar el respeto por los valores de la libertad, la equidad y el bienestar compartido. Es el mundo de la subjetividad, el que da cabida a lo íntimo y a la convicción en cuanto fuerzas motrices que definen el ejercicio de la libertad externa. Ésta condensa el disfrute de los derechos y la responsabilidad de los ciudadanos con el universo de lo público.

La libertad externa (Cortina,1997:64) implica actuar con base en reglas públicas que deben cumplirse en cuanto convicción y deberes aceptados. La toma de conciencia para cumplir estos elementos depende del grado de eticidad, es decir, del cumplimiento de los valores que tienden a la preservación de las buenas costumbres públicas. La libertad externa de los ciudadanos es la suma de la conciencia y la convicción que determinan los modos de actuar de las personas con relación a cómo se cumple la vigencia de las normas del derecho positivo y los valores morales de la vida republicana. La libertad externa se inscribe en el universo de la ética pública, y, por ello, es una variedad de conductas que se manifiestan en los diversos foros de la vida social y política.

La ética pública (Villoria, 2002:16) es la que se relaciona con la administración, regulación y gestión de los asuntos públicos, pues comprende el espacio de las instituciones que tienen a su cargo la vigencia productiva y honrada de la sociedad civil. Los capítulos relacionados con los ingresos públicos, los presupuestos, los recursos fiscales, los programas y proyectos públicos, son del dominio de la ética pública, porque son instrumentos para la consecución de los objetivos de interés compartido. La administración de los bienes y los recursos públicos es una tarea que implica y exige responsabilidades crecientes, porque se relaciona con propósitos y acciones de gobierno que se canalizan al cumplimiento del bien común.

En consecuencia, gobernar significa dar dirección común a las personas e instituciones para asegurar la coordinación y eficacia de los esfuerzos compartidos. Cuando se gobierna, se asumen compromisos éticos para que la utilización de los recursos públicos se caracterice por una auténtica administración republicana. Por ello, la integridad de los servidores públicos tiene que ser un conjunto de hechos demostrados con base en la cultura de la responsabilidad. El carácter público del gobierno y la administración pública exigen que tanto los directivos como los operadores de la gestión pública, sean íntegros y con vocación republicana para asegurar el desempeño eficiente y continuo de las acciones públicas.

Así, la ética pública es un imperativo para el desarrollo honrado y eficiente de la administración pública, dado que proporciona los elementos que favorecen la relación deseable entre los valores y los hechos. Sin referencia a los valores y los hechos, la administración pública es un mero aparato de poder, es decir, un sistema insensible de realizaciones que únicamente registra códigos, valor monetario y la eficiencia abstracta, incurriendo en procesos de autoreferencia que la mantienen distante de su razón de ser, que es la vida pública y, en ella, la vida de los ciudadanos.

Ética y servicio público

En una visión de alcance público, las tareas que lleva a cabo la administración pública exigen sin dilaciones un servicio público (Nolan,1997:29) honrado y competente. El prestigio o el desprestigio de la propia administración pública es consubstancial a la calidad de quienes son los responsables de su funcionamiento. El servicio público es el medio que permite cumplir las tareas de gobierno, y, en esa medida, se acredita como un sistema de capacidades que dan sentido y pertinencia a la gestión pública.

En tiempos de una sociedad civil más abierta y participativa, el servicio público tiene mayores exigencias. Los ciudadanos no son partículas ni sus organizaciones islotes para que sean ignorados por los alcances del servicio público. Los ciudadanos tienen no sólo identidad, sino medios para hacer valer su presencia

en la formulación de las demandas sociales. Son contestarios (OCDE,1977:42) y tienen capacidad de organización para desenvolverse en la vida pública, lo cual significa que dejan atrás las conductas pasivas. Con sus formas de participación plantean retos a la tarea de gobernar. Los gobiernos tienen ante sí realidades dinámicas y crecientemente plurales que han de abordar con capacidades institucionales que garanticen la conjugación articulada de los esfuerzos y los resultados obtenidos. Dichas capacidades se enlazan con el paradigma de que el servicio público es el verdadero motor de la gestión pública. El servicio público tiene un valor ético, pues a través de él se proclaman y cumplen los objetivos que permiten a los gobiernos aumentar su grado de legitimidad.

Un requisito funcional del servicio público es que debe responder a los imperativos de la convivencia pública. Por ejemplo, ser generador de condiciones favorables de vida que permitan dejar atrás relaciones de marginación y aun de exclusión. Otro, que contribuya a fortalecer el ambiente plural de la vida democrática en términos de la calidad de los bienes y servicios que se producen para la misma. Uno más, que estimule un acercamiento mayor entre los ciudadanos y las autoridades constituidas para diseñar formas de cooperación que permitan trabajar de manera responsable.

Desde el ángulo de gobierno, el servicio público se relaciona con el carácter pluridimensional de la sociedad civil y de sus relaciones de vida. No hay área, sector, región o espacio donde el servicio público no tenga presencia significativa, dado que su función reguladora es necesaria para autorizar o prohibir las conductas individuales y colectivas.

En consecuencia, la calidad del mismo debe ser inobjetable, pues el destino de la sociedad depende a la vez, de la calidad que se tiene para gobernar la pluralidad compleja de la sociedad. La complejidad está dada por la interrelación de factores, circunstancias, actores, procesos, tiempos y acciones que se desarrollan en los diferentes espacios de la vida pública, hasta configurar una dinámica intensa en la cual se reflejan los asuntos estratégicos y coyunturales de la vida en común.

Con la óptica de la ética, el servicio público tiene que tener una alta calificación institucional. Esto significa

que la formación y el desarrollo de los servidores públicos debe garantizarse con la cultura del mérito. Tanto el ingreso como la promoción y la evaluación del desempeño deben orientarse a configurar un sistema de carrera que sea competente y responsable. Evitar la improvisación, es condición imprescindible para no incurrir en resultados desastrosos. Superar el empirismo que estanca y el pragmatismo sin imaginación e innovación, es necesario para evitar que la administración pública se exponga a los votos de castigo que provienen de los ciudadanos.

Evitar que la cultura del patrimonialismo -disponer de los recursos públicos en favor de ventajas privadas- invada las distintas áreas de la administración pública, es importante para no convertirla en el botín de unos cuantos.

Dejar atrás la cultura de la ineficiencia y los resultados casuísticos, es indispensable para eliminar el método de los parches y los remiendos que no siempre son funcionales para la solución de los problemas públicos y sociales. En cambio, procurar que el servicio de la administración pública responda a las exigencias civiles, políticas y públicas con una postura centrada en la calidad del desempeño, posibilita mejores capacidades de respuesta para abordar con eficacia la variedad de las demandas en competencia.

Por consiguiente, la ética pública es un elemento básico en la organización y el desarrollo del servicio público. Desterrar la cultura del autoritarismo, la ineficiencia y los resultados negativos, contribuye a generar un contexto más abierto y público para impedir que el servicio público sea rehén de las relaciones clientelares. Un servicio público cercado por intereses clientelares y patrimonialistas, lesiona las tareas de la administración pública y detiene el cumplimiento de los valores democráticos porque responde al reparto de "favores y canonjías" que son contrarios a la cultura de la equidad social.

Tanto para la sociedad, los ciudadanos y la economía pública, un servicio público abierto, equitativo y democrático tiene como premisas lo siguiente: 1) proporcionar un trato considerado a los ciudadanos y al público en general; 2) simplificar los procedimientos relacionados con la vida civil; 3) cuidar que las normas legales y reglamentarias no inhiban las respuestas de la administración pública; 4) evitar que

la cultura del partidismo se convierta en acciones desiguales de gobierno; 5) evitar el uso discrecional de los recursos públicos; 6) puntualizar la distinción entre los cargos administrativos y los titulares de los mismos; 7) diseñar controles funcionales para ordenar y no frenar a la administración; 8) diluir la impunidad en el ejercicio del cargo; 9) dar oportunidad de representación a exponentes de los grupos ciudadanos y 10) formular las políticas públicas de cara a la sociedad y las organizaciones civiles y políticas.

Cuando la ética es parte activa del servicio público se convierte en un sistema institucional de normas, tiene un impacto multiplicador que acrecienta la confianza en la administración y los servidores públicos. En efecto, revitaliza la moral pública, favorece la cultura de la responsabilidad y acrecienta el compromiso de servir con lealtad institucional. Una ventaja de la ética pública es que contribuye a fortalecer el gobierno de las instituciones, es decir, el gobierno de las normas escritas, no el gobierno de la discrecionalidad ilimitada. El gobierno de las instituciones genera certidumbre y, en ese sentido, el servicio público es un pilar que puede y debe garantizar la atención formal y práctica de las demandas sociales. La consistencia de las instituciones depende de su integridad ética y moral.

Cuando ésta se arraiga como un modo de vida, hay seguridad para que la atención y el despacho de los asuntos públicos se realice con base en normas diáfanas, conductas formales, procedimientos puntuales y reglas explícitas. Lo relativo a lo casuístico (discrecionalidad organizada) queda relegado para dar juego a la institucionalidad democrática que es el verdadero motor que garantiza al servicio público comportarse de manera eficiente y equitativa.

La ética es indispensable para revitalizar al servicio público como una de las instituciones más importantes que contribuye a que las políticas y los programas de gobierno se desarrollen con estabilidad y resultados positivos. La ausencia de la ética en la función pública, convierte a la administración y los servidores públicos en palancas de un quehacer que únicamente responde al ejercicio instrumental del poder, no a la cultura de un servicio público democrático que está comprometido con el desarrollo y el bienestar de las personas.

La congruencia entre objetivos y acciones depende de las capacidades organizadas del servicio público y de la integridad republicana de los servidores públicos. La integridad republicana es el testimonio más conspicuo de cómo la ética pública ha sido asimilada a las prácticas institucionales. Revela también, el aumento en la calidad del desempeño, así como una mayor confianza en la administración de los recursos públicos. La integridad republicana se alimenta con los valores de la ética los cuales deben considerarse como los valores de la democracia y del buen gobierno. La integridad republicana no es una moda, sino condición para fortalecer la calidad de las instituciones a partir de resaltar la responsabilidad que los servidores públicos tienen en el quehacer del gobierno y la administración pública.

Vigor ético de la administración pública

En los últimos tiempos la administración pública ha transitado por zonas de desprestigio y rechazo ciudadano. Los excesos del intervencionismo estatal y el apego a la cultura que magnifica al Estado, dan como resultado que su papel en la sociedad sea cuestionado por tirios y troyanos. Ubicada en el centro de los cuestionamientos ciudadanos, fue considerada como la causante de males públicos que dañaron de modo significativo la vida productiva de la sociedad.

Tanto el déficit fiscal y los montos considerables de la deuda externa son entre otros, asuntos que se destacan para afirmar no siempre con elementos confiables, que la administración pública, más que resolver problemas sociales, es en sí y para sí, un nudo indisoluble de problemas que afectan de modo institucional las condiciones de vida de la sociedad. Ésta visión ocasiona la formación de posturas antiadministración pública para evidenciar que se ocupa más en sí, y no de la comunidad civil y política, que es el verdadero ámbito que justifica su importancia valorativa e institucional.

Con la incomprensión negativa alentada por distintos frentes antipúblicos, se llega al extremo de homologar a la administración pública con las prácticas de la ineficiencia y la irresponsabilidad crecientes

como si fuesen inherentes a la misma.

En este ambiente, la administración pública pierde apoyos y confianza para ser entendida, únicamente, por las patologías que genera, y no por las acciones que desarrolla en favor del bien común. La importancia de la administración pública no debe ser motivo de duda, pues es la vida misma de la sociedad. Su responsabilidad con la sociedad y los ciudadanos es incuestionable. Por tanto, impulsar su revitalización con el auxilio de la ética es fundamental para que se convierta en una institución que genera confianza pública en gran escala. Para los objetivos e importancia de la economía de mercado; para el desarrollo y la continuidad de las políticas pública y para garantizar un trato considerado y oportuno a los ciudadanos, es imprescindible que la administración pública recobre la confianza de la sociedad en su funcionamiento y en los resultados que es capaz de obtener.

Erradicar las prácticas de ineficiencia e improvisación, es también parte de un nuevo contenido ético de la administración pública Que los cargos públicos tanto de confianza como de operación sean el punto central en el desarrollo de la gestión pública, revalora a la ética como el universo que permite nutrir la relación compleja, dinámica y necesaria entre economía, eficiencia y efectividad.

Así, los nuevos valores del servicio público –capacidad, equidad, integridad, mérito y transparencia- se relacionan con la existencia de una administración pública revitalizada en la visión responsable y creativa del buen gobierno. Por tanto, el principio de confianza es correlativo a los gobiernos honrados y las administraciones públicas integras. Sin la confianza de los ciudadanos, no es posible que las instituciones públicas sean reconocidas como núcleo generador de los valores que estructuran a la sociedad y de los resultados eficaces que alimentan la legitimidad de las políticas públicas.

En consecuencia, un alcance clave de las políticas públicas está a cargo de la administración pública, razón por la cual toda expresión de propósitos y oferta de gobierno (valores) debe ser congruente con la obtención de los resultados (hechos). Cuando los valores y los hechos no son coincidentes por motivos de ineficiencia, corrupción e incongruencia, no es posible que los ciudadanos tengan confianza

en la administración pública, y, por ende, es considerada como el centro de las desconfianzas continuas.

Conviene destacar que la administración pública tiene una importancia vital en las sociedades contemporáneas Por un lado, tiene a su cargo la vigencia de valores políticos como la libertad, la justicia y la democracia. En esta responsabilidad, necesita tener autoridad moral para que sea identificada como la institución más conspicua que está comprometida con el orden jurídico y político de la democracia contemporánea. Por otro lado, es la mejor exponente de los valores administrativos como la eficiencia, la eficacia y la responsabilidad de los servidores públicos.

No menos importante es su compromiso con los valores públicos como la equidad social, el bienestar individual y los derechos republicanos de los ciudadanos. La misión de la administración pública no se ciñe exclusivamente a lo operativo, lo procedimental y lo instrumental, sino que se relaciona con los valores y el comportamiento de las instituciones que organizan a la comunidad política de un país.

Los asuntos que la administración pública tiene a su cargo demandan formalizar la profesionalización del servicio público, la definición y aplicación de mejores indicadores de gestión pública, el funcionamiento óptimo de los sistemas de incentivos, la apertura de los sistemas de operación, la adopción continua de la evaluación pública y la rendición de las cuentas públicas.

No más una administración pública cerrada y autoreferenciada, es una demanda que se extiende en el ámbito de la vida ciudadana para evitar que la propia administración sea considerada una estructura onerosa e insensible y distante de los valores republicanos que identifican a la sociedad contemporánea como un cuerpo político y cultural.

El oxígeno de la democracia política debe revitalizar a la administración pública para que trascienda las reglas y los procedimientos que la definen como una de las instituciones claves del Estado de derecho,

pero, al mismo tiempo, debe constituirse en el hogar compartido de los ciudadanos.

Ética y calidad institucional

Un aspecto vital en el desarrollo institucional de los gobiernos es la integridad moral (OCDE,1977: 36) de los servidores públicos, dado que son los pilares más visibles cuando la administración pública tiene relación directa con los grupos ciudadanos y las organizaciones civiles y políticas que articulan sus intereses y valores que postulan para tener un papel activo en la sociedad. Una causa que incide de manera negativa en el desprestigio de la administración pública, es convertirla en una caja de resonancia en la cual la corrupción, (Del Castillo:2001:275) la impunidad, (Caiden,1997:19) el cohecho, el burocratismo, las dilaciones y las relaciones clientelares se valoran como elementos de su naturaleza social e institucional.

La reivindicación de la administración pública es fundamental consolidarla para evitar que el desprestigio de los gobiernos perjudique al conjunto de la vida social, política y económica. Por eso, no hay duda de que para la administración pública, la ética, los hechos y los valores son importantes porque son el testimonio de cómo lleva a cabo los mandatos que los ciudadanos manifiestan en las urnas electorales y que deben traducirse en el cumplimiento de los programas y políticas que se ofrecen en los distintos foros de la vida social y pública.

Unos y otros no se pueden concebir de modo separado, sino que son expresión organizada de cómo son las sociedades y los gobiernos. Los hechos reflejan los aciertos o desaciertos que se consiguen con las instituciones del gobierno. Indican a la vez, el grado de capacidad e integridad republicana que se tiene para disponer de los recursos públicos. No menos importante es que acreditan el cumplimiento de las normas, leyes y constituciones, o bien, la falta de observancia de los mismos.

Por su parte, los valores son los grandes referentes para orientar, comprometer y responsabilizar a los

gobiernos en términos públicos y de la vida pública. En este sentido, la administración pública se ciñe a los valores de la sociedad, pero también es productora de valores que deben fortalecer su identidad eficaz y responsable con los grupos ciudadanos.

En este caso, cuando los valores que salvaguarda son positivos –libertad, igualdad, justicia, democracia, bienestar- no hay motivo para que la función pública sea acreditada con reservas. Sin embargo, los valores son negativos y nocivos para la vida pública cuando hay un vacío ético -abuso de autoridad, negligencia, irresponsabilidad, inequidad, partidismo- en la administración pública que debilita los pilares de la confianza institucional.

Dicho vacío es un corrosivo que daña el componente estructural del gobierno – cuerpo de servidores públicos- porque se relaciona con las bases que favorecen o no su desempeño institucional. En las administraciones públicas contemporáneas, la ética es asunto crucial para tener confianza en las tareas que desarrollan los gobiernos. Sin confianza (Caiden,2001:243-244) no es factible valorar a las administraciones públicas como instituciones claves de la vida social.

Por el contrario, son considerados como un daño público que únicamente tienen ventajas propias, sin generar las que convienen a la sociedad y a la vida productiva. La ausencia de la ética en la administración pública es contraria a la democracia moderna y a los sistemas políticos que la institucionalizan como parte de la forma de gobierno y los sistemas de gestión pública. Un atributo de la democracia es que no favorece que la irresponsabilidad se reproduzca como un sistema de vida ni como un tipo de cultura que alienta el descrédito de las instituciones.

Por definición, la democracia (Mobabat,2001:253) moderna es responsabilidad política, pública y ética a la cual de manera individual o colectiva no se puede renunciar. Por ello, cuando la administración pública tiene un déficit de ética, no favorece que los agentes económicos, las organizaciones civiles, las agrupaciones políticas y las instituciones sociales confíen en ella. Sobreviene, en consecuencia, la práctica del realismo burocrático y negativo, es decir, la suma de conductas que no tienen interés en dar cumplimiento a la juridificación del gobierno y menos adoptar los valores positivos que definen los

alcances y compromisos de la vida pública.

Cuando el poder (Guiddens,1997:138) público se organiza en sistemas y estructuras de operación, se compromete con el contenido de la ética, pues no es concebible que sus acciones carezcan de elementos confiables que permitan conjugar los propósitos y las acciones institucionales.

La responsabilidad del poder no es consigo mismo, sino con las instituciones de la vida pública. Su misión consiste en garantizar a la sociedad las condiciones fundamentales de vida, y para ello, es el primer comprometido con la vigencia de las reglas que favorecen la responsabilidad y la confianza de manera compartida. En este caso, la ética permea su razón de ser no como un código (Rodríguez,2002: 4) rígido de conducta, sino como un conjunto de valores que se orientan a cumplir los grandes propósitos de lo público.

Si la administración pública es el nexo directo entre los gobiernos y los ciudadanos, su desarrollo debe ser diáfano, puntual, transparente y responsable. Moralizar la administración pública no significa sujetarla a conservadurismo alguno, sino dotarla de las reglas que favorecen el cumplimiento de los proyectos de gobierno.

Éstos no son viables cuando los servidores públicos carecen de mística de servicio, la cual es importante para traducir con sentido de responsabilidad todo plan o programa. Incluso, la eficacia de las políticas públicas no sólo tiene una faceta instrumental e institucional, sino ética, pues a través de ellas, se conjugan los hechos y los valores que definen la calidad e integridad del gobierno para atender y solucionar los problemas públicos. Gobernar pues, implica producción y reproducción de valores que son de difusión amplia, dado que se relacionan con el modo de ejercer la dirección pública para articular los esfuerzos de la autoridad con los grupos ciudadanos.

El modo de gobernar se vincula con posturas éticas, es decir, con principios, máximas y valores que reflejan la capacidad e integridad de la autoridad pública para ejercer el poder. El modo de gobernar se

lleva a cabo tomando en cuenta valores, decisiones, intereses y acciones que convergen en propósitos que se orientan a cumplir con el mandato público de los ciudadanos.

Desde este ángulo, la ineficiencia y la corrupción (Del Castillo, 2001:275) son factores antimorales, dado que contravienen los valores de la ética. En la misma línea, la injusticia es el opuesto de la justicia. A su vez, la pobreza, la insalubridad, el analfabetismo y la explotación, son la negación de la equidad social. El aumento de la mortalidad niega el valor de la salud. La reproducción de la exclusión social niega no sólo a la justicia distributiva, sino también los derechos humanos. La falta de crecimiento económico es contraria al bienestar individual y colectivo. La falta de desarrollo social es la negación de la democracia en cuanto sistema de vida fincado en la igualdad y el bienestar de las personas. El patrimonialismo es opuesto a la administración pública transparente y responsable. La impunidad es contraria a la igualdad y la equidad.

La exigencia (Thompson,1985:861) ética de la administración pública no es compatible con pausas o retrasos deliberados para satisfacer las necesidades de la vida pública. Entre los resultados de la acción de gobierno y los valores que se postulan en todo proyecto público, hay una relación concomitante que no es práctico separar ni desconocer.

De ahí que la ética y el desempeño de la administración pública impliquen, de manera simultánea, la factibilidad de alcanzar o fracasar en el cumplimiento de las metas colectivas que son el verdadero referente de la honradez y la eficiencia de las instituciones públicas. Por eso, es fundamental valorar (Cortina,1997:69) el quehacer gubernamental y administrativo de la burocracia gubernamental mediante códigos de conducta que proclamen el significado de la honradez, la responsabilidad, la integridad y la eficiencia.

Gobernar no implica únicamente generar resultados, sino producirlos con base en la ética de las instituciones que son el nexo que une a los ciudadanos con el poder público, en este caso, con una parte esencial del mismo que es la administración pública. Sin duda, la acción o la omisión de la administración

pública tiene costos positivos y negativos pero ésta no indica falta de actuación en la vida pública, sino que debe entenderse como una forma de conducta institucional que tiene como objetivo identificar las acciones y las reacciones de los actores interesados en la focalización de algún problema público. Por tanto, la acción o la omisión del gobierno y la administración pública, no son equivalentes a la concepción geométrica del poder la cual se traduce en el sofisma del dejar hacer y dejar pasar o en el axioma del poder suma cero, mismo que denota la imposibilidad de alcanzar los acuerdos que son indispensables para asegurar la vigencia de la gobernabilidad democrática.

En la política y las políticas no hay ausencia de intervención, sino estrategias que en apariencia carecen de rumbo e impacto. El modo de obrar de la administración pública se inscribe en la lógica de las decisiones públicas de los gobiernos, y, en sentido amplio, tiene un alto grado de responsabilidad en las acciones o en la falta de las mismas que, sin embargo, son acciones específicas sobre cómo se gobierna y qué resultados se consiguen.

La actuación pública de las autoridades y los cuerpos burocráticos se encuentra en el centro de los apoyos o las oposiciones que son el resultado de la acción ciudadana. Ésta se inscribe en los procesos electorales (legitimidad de origen) y en la evaluación continua que se relaciona con los resultados obtenidos (legitimidad finalista), que son el fruto de las capacidades y las pericias que se demuestran en el mundo de la complejidad social y política. La eficacia de la administración pública favorece la multiplicación de la legitimidad gubernamental, pero la falta de eficacia disminuye el prestigio de la autoridad pública para alcanzar los resultados relacionados con la oferta de gobierno.

Por otra parte, si la administración pública se pierde en los laberintos de la eficiencia formalista, significa que hay un vacío ético que se extiende a lo largo y ancho de las estructuras de dirección y operación. Por ello, es importante que los códigos de ética tengan vigencia real y efectiva en las administraciones públicas, pues son un sendero para revitalizar las capacidades y responsabilidades de los servidores públicos, en momentos en que la función pública no ha superado con plenitud las dudas que sobre su desempeño institucional todavía tienen los ciudadanos.

Sin referencia directa a la ética y a la calidad institucional, la administración pública es un conjunto de órganos, estructuras, funciones y procedimientos equivalentes a la operación de una máquina que aún siendo eficiente, carece de rostro e identidad. Las máquinas producen objetos, mientras que la administración pública tiene el compromiso de atender seres humanos que aspiran, legítimamente, a vivir bien. Sin una concepción de la vida, la administración pública es valorada en sí, cuando su responsabilidad es con la población civil y los grupos ciudadanos, que son la base para situar la magnitud de los apoyos que tiene un gobierno cuando ha sido electo con legalidad y legitimidad.

La ética y la calidad institucional son para la administración pública un horizonte que se debe tomar en cuenta para contribuir al desarrollo de la gobernabilidad democrática. Gobernar es un conjunto de tareas que se llevan a cabo con el concurso de la administración pública. Las capacidades de ésta deben tener como sustento la integridad republicana de los servidores públicos y la vigencia de códigos que estimulen la mejor práctica y aprovechamiento de los recursos públicos.

Ningún esfuerzo institucional es suficiente cuando la administración pública carece de valores éticos que orienten la calidad de su desempeño. Obrar de acuerdo a consecuencias, implicaciones y resultados, es el patrón conductual de una administración pública que es consecuente con la democracia abierta, representativa y competitiva. Obrar de conformidad a principios éticos, favorece que la gestión pública (operación del gobierno y la administración pública) sea más confiable, y, de ese modo, la reacción de los ciudadanos puede enfocarse más por el reconocimiento amplio y no por la inconformidad ciudadana que disminuye el grado de aceptación de las instituciones públicas.

Capítulo IV.
ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo IV.
ÉTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo V.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lealtad institucional

Una de las facetas fundamentales de la administración pública es la lealtad del servidor público con las instituciones encargadas de asegurar a la sociedad las mejores condiciones de vida, dado que es la base que garantiza la entrega y la responsabilidad de él mismo con los objetivos y los intereses que permiten organizar la vida comunitaria de acuerdo a los postulados que demanda la civilidad democrática. La lealtad institucional es el imperativo más conspicuo que debe cumplirse para dotar al servicio público de elementos de certidumbre que garantizan la confianza en las tareas colectivas de la propia administración pública. La responsabilidad de administrar la vida social corresponde tanto a los mandos directivos como a los operativos. Ambos tienen a su cargo el desempeño que se relaciona con la eficacia de la economía, la vida productiva de la sociedad y las políticas de aliento que se adoptan en los diferentes quehaceres de carácter institucional.

El compromiso del servidor público con el interés común empieza cuando se proclama de manera inobjetable su adhesión a los valores que encarna y cumple la administración pública, ya que es la institución que tiene como responsabilidad asegurar la vida comunitaria en la sociedad, en un plano de igualdad, equidad y bienestar. La administración pública es la depositaria del bien común, y, en consecuencia, tiene a su cargo las tareas relacionadas con la seguridad, la protección y el logro del

bienestar colectivo que son los atributos del poder público moderno y democrático. La tarea social de la administración pública se orienta por los valores de lo público -igualdad, democracia, equidad- y en ese sentido, el servidor público (Guerrero,1999:23) es la pieza más importante porque tiene la responsabilidad de traducir en hechos, el conjunto de propósitos que se definen de modo colectivo.

La identificación del servidor público con los valores de la administración pública responden a los intereses primordiales –orden, conservación, seguridad, sobrevivencia, continuidad- del gobierno, esto es, a la vigencia del orden republicano, a la razón institucional del Estado y al imperativo de conservar con eficacia a la sociedad.

En el ámbito de los intereses primordiales del Estado –poder organizado en instituciones- se encuentra la lógica del quehacer de la administración pública y por ello, el servidor público tiene el deber de comprometerse con los valores que permiten armonizar la política y las políticas, en un plano de articulación institucional para dar movimiento coordinado a los esfuerzos (Pardo, 1999:66) que son inherentes a la propia administración pública. De este modo, la lealtad institucional se define como la adhesión, la interiorización y la práctica de los valores que caracterizan la razón de ser de la administración pública entendida como la institución que favorece la vida comunitaria e incluyente con base en los valores de la democracia.

La lealtad institucional alude a pautas de conducta que se vinculan con la certeza de que la integridad de la administración pública está asegurada con el compromiso que los servidores públicos manifiestan a través de acciones específicas, así como el grado de coherencia y la responsabilidad que permiten tanto la unidad de mando como el trabajo conjunto en los diversos espacios de la institucionalidad administrativa. La unidad de mando y el trabajo conjunto son el binomio que impulsa los movimientos complejos de la administración pública hasta conseguir que su potestad institucional tenga un amplio reconocimiento en la vida pública.

Para la vida pública, la legitimidad de la administración pública es un asunto de resultados y, sobre

todo, de capacidades demostradas a pesar de los obstáculos que surgen en el trayecto de los procesos de gobierno. Para tal efecto, es indispensable que los servidores públicos asuman y subordinen sus preferencias políticas y partidistas a los valores que se relacionan con la vigencia del orden jurídico y público que da unidad y coherencia a la comunidad civil y política; en este caso, el Estado.

La subordinación (Weber,1989:25) de las preferencias individuales al orden establecido pone a prueba el grado de compromiso que se tiene con la administración pública y con el mundo institucional del Estado. No implica despersonalización ni anulación del servidor público, sino toma de conciencia de que el orden prevaleciente descansa en la adhesión que la administración pública acredita para dar vigencia a los valores republicanos y democráticos que el gobierno proclama.

Los valores de la administración pública son de manera simultánea los valores de los servidores públicos, hasta asegurar la identificación entre la institución y los responsables de su funcionamiento, lo cual se traduce en la comunión de los objetivos y propósitos que deben cumplirse con eficacia demostrada. En consecuencia, la lealtad institucional es un asunto de primer orden, dado que es la base para que las responsabilidades y la razón de ser de la administración pública, tengan los espacios de seguridad y certidumbre que son consustanciales a los intereses primordiales del gobierno.

La lealtad institucional –sistema de compromisos con los valores, objetivos y responsabilidades del orden político- implica asumir posturas que no admiten indefinición o ambigüedad tanto en situaciones de estabilidad creciente como en aquellas que surgen de manera contingencial.

La vida de las instituciones administrativas sólo se explica con base en los valores que las sustentan y éstos, para que sean cumplidos, necesitan del compromiso sin reservas de los servidores públicos para garantizar la gobernación de la sociedad. Un elemento clave en la lealtad institucional, es que el servidor público asume el compromiso de que la eficacia y la operación de la administración pública son importantes para que la unidad de mando sea el atributo que contribuya a que las tareas de dirección, coordinación e implementación aseguren su congruencia con el orden establecido.

La unidad de mando –imperativo de orden, jerarquía y coordinación institucional- se refleja en la lealtad que se deriva de las conductas individuales y colectivas, las cuales se vierten hacia el conjunto de las políticas y los programas que dan sustento a los compromisos que tiene la administración pública. Implica la unidad de mando, la aceptación y el cumplimiento de las directrices que se formulan en los centros de la decisión ejecutiva, y que responden a los valores que se proclaman con base en la institucionalidad política y pública. Implica desarrollar las responsabilidades con disciplina, coherencia, capacidad, responsabilidad y sentido de oportunidad.

Implica además, la voluntad explícita para integrarse al trabajo de conjunto, teniendo como premisa que la cooperación y la coordinación son indispensables para la definición y el cumplimiento de las metas de carácter público. La unidad de mando constituye el punto medular de la eficacia institucional, pues sin ella, no es factible que la dirección pública del Estado sea consistente, orientadora y eficaz. Tanto las decisiones como las acciones de la administración pública se explican de acuerdo a las estructuras institucionales, y no al margen de ellas.

Por tanto, la conducta (Gorrochatequi,2000:151) de los servidores públicos no implica el cumplimiento formalista de las disposiciones legales y burocráticas, sino el compromiso que tienen con los valores del orden vigente y con las estrategias que se adoptan para desarrollar, en el universo de los intereses en conflicto, las tareas que conllevan a refrendar la legalidad y la legitimidad de la administración pública.

La legalidad y la legitimidad son valores claves en la referencia institucional de los servidores públicos, dado que denotan las cualidades que el poder público ha de reunir para que sea entendido en los espacios dinámicos de la vida democrática.

Sin alusión a la legalidad y la legitimidad, la administración pública es la conexión de estructuras y procesos que carecen de fundamento, y que únicamente son como una caja de herramientas en la cual

se guardan instrumentos carentes de valoración.

Incluso, la visión tecnocrática (Manjone,1996:613) se forma y desarrolla cuando los instrumentos para la acción gubernamental y administrativa son sobrevalorados e invocados en sí mismos, no en razón de los valores que definen los compromisos institucionales y democráticos de la administración pública. La administración pública no es ningún sistema cerrado –desconocimiento de los valores, procesos y compromisos que la definen por su comportamiento institucional- lo cual significa que es inaccesible, cuando en realidad es una institución abierta que interactúa con el público ciudadano en las diversas facetas de la vida republicana.

La legalidad se refiere a la observancia escrupulosa y republicana que garantiza a la administración pública desenvolverse en el sistema de atribuciones y restricciones que le corresponde sin violentar las normas de la convivencia pública. Significa que no se incurre en arbitrariedad alguna, y, por tal motivo, hay confianza en que la administración y los servidores públicos se ciñan a los mandamientos que formalizan las disposiciones del derecho positivo.

La legitimidad, por su parte, refleja las condiciones en que el reconocimiento y el prestigio del poder son aceptados tomando en cuenta la capacidad para generar resultados positivos en favor de la comunidad política. La legitimidad es un conjunto de situaciones que aluden a cómo la autoridad tiene ganado un lugar importante en la sociedad a partir de tener el reconocimiento y la adhesión de los gobernados tanto en su origen como en los resultados obtenidos.

El reconocimiento de origen se vincula con la postura receptiva de la sociedad al aceptar que la administración pública es fundamental para asegurar la vigencia de condiciones óptimas de vida. El reconocimiento por resultados deriva de cómo la propia administración pública es capaz de transformar en hechos y acciones concretas lo relacionado con la oferta de gobierno que es, de modo simultáneo, una oferta de políticas públicas que tienen como destino real su aplicación en los diversos ámbitos de la vida social.

Así pues, la capacidad para generar resultados con impacto favorable, es una de las condiciones más importantes que destaca a la administración pública como la institución útil e indispensable que tiene a su cargo la articulación de las fuerzas productivas con la capacidad operativa que desarrolla con el concurso de los servidores públicos.

La generación de los resultados administrativos y gubernamentales no se encuentra desvinculada de la lealtad institucional, ya que significa el compromiso con los valores de la administración pública y con las instituciones que tienen a su cargo dar vida a los propósitos que se expresan desde las esferas de la decisión pública. De este modo, la convicción de servir de acuerdo con los valores de la función pública, es también un indicador de cómo la administración pública fundamenta en la lealtad institucional la base de su congruencia y eficacia, pues la misma es el requisito más sobresaliente para determinar que se integra por un cuerpo de servidores que tienen como tarea central, dedicarse, con lo mejor de su convicción, capacidad y esfuerzo, al cumplimiento de los imperativos que conllevan a la gobernación y administración de la sociedad.

Ética y políticas públicas

Una faceta relevante en el comportamiento del gobierno y la administración pública, es la conexión entre la ética de la responsabilidad y las políticas públicas, porque son el medio que refleja el grado de congruencia entre la oferta de gobierno y el modo en que se cumple. La ética de la responsabilidad se ubica en el conjunto de valores que comprometen a los servidores públicos con las consecuencias que se derivan de su modo de actuar en la vida pública. Significa que toda acción u omisión del gobierno es un tipo de acción que tiene un efecto multiplicador que no es posible soslayar.

La acción compleja y multifacética del gobierno –pensada, organizada, evaluada e implementada- es un conjunto de respuestas diferenciadas que se formulan para dar tratamiento y solución a una multiplicidad de situaciones que se vinculan con el modo interrelacionado de la vida en sociedad. La acción del

gobierno no es anónima ni carece de responsables; tampoco se efectúa en el vacío, lo cual significa que hay ventajas o desventajas que deben valorarse en términos de la vida pública. La acción pública se orienta a producir resultados los cuales son parte esencial de cómo se adoptan las decisiones y de cómo se movilizan los recursos públicos, para dar cumplimiento a los programas específicos que reflejan el comportamiento organizado del propio gobierno.

La gestión (Lahera,2000:21) del gobierno tiene marcos de referencia, y uno de ellos, es la manera en que se abordan las demandas en competencia para darles cauce institucional. La acción del gobierno refleja los valores que sustentan su legitimidad, así como el sentido de los objetivos que deben cumplirse en el corto, mediano y largo plazo.

Por ello, la ética de la responsabilidad (Weber, 1989:51) es una de las columnas vitales que deben situarse con relación al gobierno y la administración pública, dado que en una y otra institución, tiene un sistema de influencias que no es posible negar cuando se valora la importancia de la acción pública. Para el gobierno, implica que sus deberes están definidos por las normas positivas que indican sus atribuciones y las restricciones que deben cumplirse, para dar vigencia a la efectividad que se deriva de las reglas institucionales convenidas en cumplir en razón de la vida pública.

Es responsabilidad del gobierno, obrar conforme al derecho y los propósitos de la constitucionalidad moderna, debido a que son el punto cardinal que determina la calidad de su quehacer institucional y operativo. De igual manera, es obligación de la administración pública ceñirse a lo estipulado por las normas constitucionales y las que se derivan del derecho público, porque tiene bajo su responsabilidad, dar cumplimiento a los mandatos que se formulan con alcance universal e impersonal, pero que se aplican de manera individual, es decir, a personas y ciudadanos.

La aplicación de las normas y la administración continua de la sociedad no es un asunto de formalidad ortodoxa, sino el ejemplo diáfano de cómo la responsabilidad que se deriva de la ética, puede tener consecuencias positivas o negativas. Son positivas, cuando las normas se aplican en tiempo, forma y

equidad. Son negativas, cuando se incurre en la arbitrariedad o el ejercicio despótico del poder, lo cual es incompatible con la institucionalidad democrática.

En consecuencia, la actuación del gobierno y la administración pública no son procesos opuestos ni desconectados, sino consecuentes en razón de la misión que tienen en la sociedad. Por tanto, son instituciones que cumplen las tareas sociales y políticas con apego a la legalidad y la responsabilidad formal, y, en consecuencia, los servidores públicos definen su conducta y los resultados conseguidos, de acuerdo a las pautas de compromiso que son propias al cargo ocupado y la misión asignada.

La ética de la responsabilidad se caracteriza por el conjunto de valores que se relacionan con la conducta que se asume para producir o no resultados específicos. La acción de los gobiernos y la administración pública responde a valores y principios abstractos, pero los resultados conseguidos son testimonio de acciones concretas que, de manera pública, tienen impactos favorables o desfavorables en la vida asociada.

La ética de la responsabilidad se orienta al ser de las cosas, es decir a las situaciones reales que se condensan en actores, valores, intereses y acciones específicas que se interrelacionan, para ingresar a los procesos del gobierno e influir en la elaboración de las decisiones finales que deben traducirse en acciones gubernamentales. Implica para los servidores públicos, el compromiso de conseguir resultados coherentes (Santibañez,1997:19), es decir, resultados que se explican de acuerdo a los valores que indican cuál es la postura de la autoridad pública en el ámbito de la vida pública.

En consecuencia, los valores democráticos son el referente fundamental para que la administración y los servidores públicos tengan un comportamiento que responda a los propósitos que impulsan las ofertas de gobierno. No hay pues, manera de evitar los costos de la actuación pública ni de alejarse del voto ciudadano (Przeworski,1988:363) cuando éste evalúa a la administración pública.

Si los valores democráticos son el arquetipo de la administración pública, no hay duda que en la

elaboración e implementación de las políticas públicas, la propia administración pública juega un papel crucial para determinar su grado de cumplimiento. Las políticas públicas expresan los valores importantes de la vida colectiva y son el comportamiento más visible del gobierno para dar sentido y alcance a las preferencias ciudadanas que se traducen en compromisos de carácter institucional.

En consecuencia, le corresponde a la administración pública orientar dicha conducta desde el momento en que es la encargada de dar movimiento a las decisiones públicas que se han formulado tomando en cuenta el vigor de la vida plural y democrática. La definición y el cumplimiento de las políticas públicas es parte esencial de la ética de la responsabilidad, porque refleja el compromiso de actuar para transformar de manera significativa las condiciones de vida en la sociedad.

Los valores condensados en las políticas testimonian las preferencias y las elecciones que la autoridad y los ciudadanos convienen para dar vida al modo de gobernar. Éste se caracteriza por el juego de las políticas para conseguir el cumplimiento de los objetivos que de manera pública se han convenido para dar respuesta a los conflictos de interés, las necesidades públicas y las expectativas de vida. Sin duda, los asuntos relacionados con la calidad de vida comprenden capítulos puntuales de la vida asociada. Destacan en este sentido, los pronunciamientos de la autoridad para que la igualdad de oportunidades sea una de las constantes más importantes que permita el acceso a los beneficios colectivos. Los valores de las políticas se definen de acuerdo a la lógica de las preferencias y los compromisos que se adquieren, para ordenar la acción de gobierno hacia la atención de problemas surgidos de manera compleja en la sociedad.

Así, las políticas encaminadas a luchar contra la pobreza, la discriminación y la desigualdad de género, además de ser valores deseables, aceptados y positivos que se proclaman como propósitos por parte de la autoridad pública, son testimonio de cómo los gobiernos asumen la responsabilidad de actuar para evitar que la sociedad tenga momentos tensos que arriesgan su estabilidad y desarrollo. La pobreza, la discriminación y la desigualdad son hechos inmorales (Etkin,1997:31) que lesionan el ámbito de los derechos que tienen las personas a tener una vida digna. Sin embargo, los hechos negativos son

susceptibles de contrarrestarse con la definición de valores, políticas y acciones que tienen como objetivo erradicar situaciones que son contrarias al espíritu de lo público y a los valores de la democracia moderna, la cual tiene como una de las premisas más sobresalientes, la vigencia de la igualdad en términos de derechos, responsabilidades y beneficios.

Por consiguiente, los programas de combate a la pobreza son políticas públicas que se comprometen para disminuir y, en su caso, superar las situaciones que son contrarias a la vida justa y productiva. Si la pobreza no disminuye, significa que falta congruencia entre lo declarado como objetivos a cumplir y el logro de los resultados finales. La falta de congruencia institucional implica que los valores que dan lugar a las políticas no se traducen en acciones eficaces que favorezcan un ambiente de confianza en las instituciones gubernamentales y administrativas tomando en cuenta la suma de los resultados obtenidos. La falta de congruencia entre objetivos, metas, proyectos y resultados conseguidos, da lugar a la cultura de la inmoralidad, la cual desprestigia al gobierno y la administración pública, en cuanto instituciones que tienen a su cargo la tarea de cumplir con los propósitos de orden público.

En efecto, el valor ético (Serrano,2001:73) de las políticas públicas radica en que las decisiones y las acciones que le corresponde formalizar a la administración pública, se inscriben en la órbita de las consecuencias inevitables que conllevan las acciones o las omisiones de carácter gubernamental o bien, de la ineficiencia y la insuficiencia que reflejan la carencia de capacidades para desenvolverse en los espacios públicos de la sociedad. No hay, por tanto, neutralidad en la acción del gobierno ni de la administración pública de frente a la sociedad, dado que las decisiones públicas y las políticas implementadas en cuanto estrategias institucionales, responden a valoraciones y presiones organizadas, lo cual significa que habrá ganadores y perdedores respecto a los beneficios que se consiguen, por parte de los grupos que compiten con demandas específicas en los centros de la vida institucional.

En tal situación, la orientación de las decisiones y las acciones son parte fundamental de la ética de la responsabilidad porque hay consecuencias inevitables que es importante valorar desde la sociedad, el gobierno y la administración pública. Sin duda, la gobernación de la sociedad implica la responsabilidad de tomar decisiones y aplicar recursos públicos escasos. Por su parte, la administración de la sociedad

implica distribuir beneficios de acuerdo a prioridades, presiones y la capacidad instalada que se encarga de implementar las políticas y los programas. La gobernación (Dror,1996:38) y la administración de la sociedad, es la conexión de políticas públicas que se aplican de manera estructurada para conseguir que los impactos de la vida institucional sean favorables, de modo tal que el reconocimiento de la autoridad para formalizar soluciones y respuestas específicas, permita el aumento de la legitimidad relacionada con la obtención de los resultados finales.

La gobernación –capacidad de dirección pública e implementación eficaz de las políticas públicas- de la sociedad implica dar efectividad a los arreglos institucionales que orientan los procesos de la dirección pública para dar cumplimiento a reglas comunes. La administración –tomar decisiones y movilizar los recursos públicos- de la sociedad significa decidir a quién, cuándo y por qué se deben canalizar los recursos públicos escasos en cuanto fórmula para atender y solucionar los conflictos de interés y las demandas en competencia que son propias del pluralismo político y social.

No menos importante es la relación entre los políticos (autoridades electas), las políticas (decisiones y acciones de gobierno), los administradores (servidores públicos) y los electores (público ciudadano), pues son los ejes más sobresalientes de cómo la vida pública se comporta hasta identificar los resultados que favorecen un ambiente de estabilidad y gobernabilidad.

Toda oferta de gobierno formulada por los políticos es, al mismo tiempo, un pronunciamiento explícito de políticas públicas que dan a conocer ante el público ciudadano para obtener su voto y apoyo en las contiendas electorales. Dicho pronunciamiento compromete a los políticos ante los electores, más aún, cuando tiene la investidura de autoridad electa que es la expresión de la legitimidad de origen, es decir, la que nace con el triunfo electoral. Los compromisos de políticas generan expectativas y abren la posibilidad de confiar en el gobierno como la autoridad que es capaz de responder a los intereses de lo público y del público, a partir de decisiones y acciones que responden a las ventajas comparativas relacionadas con el modo de gobernar.

No obstante, los políticos dependen de los administradores del Estado (servidores públicos) para dar cumplimiento a las políticas ofrecidas al público ciudadano y a los habitantes de la sociedad. El diseño y la implementación de las políticas depende de la capacidad técnica, organizativa y tecnológica que los servidores públicos tienen, además de los valores e intereses que asumen para concretar la gestión de los asuntos públicos. El vínculo entre la oferta de gobierno y los medios de implementación es importante destacarlo, dado que articulan los objetivos que tienen los políticos con las capacidades de operación que acreditan los servidores públicos.

El saldo político de las políticas depende del cumplimiento de las metas ofrecidas, y, de esa manera, la relación entre los políticos y el público ciudadano se ubica en situaciones de recompensa o castigo que refleja el estado de cosas que prevalece en la vida asociada. Al final de cuentas, son los políticos quienes reciben la adhesión de los ciudadanos o, bien, su cuestionamiento –voto de castigo- que, sin duda, influye en la relación que tienen con los electores (público ciudadano).

Así pues, las políticas son el medio que permite o bloquea el logro de los objetivos políticos, dado que se relacionan con la capacidad que se acredita para alcanzar resultados específicos. Las metas vinculadas con la calidad de vida, el logro de la equidad y el desarrollo de las fuerzas productivas, son importantes para demostrar la capacidad que se tiene para asegurar la cooperación de los actores interesados en la atención de los problemas y asuntos de carácter público.

En términos de la eficacia institucional, la congruencia de las políticas públicas depende de cómo se cumple lo ofrecido; y cuando hay incumplimiento o ineficiencias, se incurre en la inmoralidad debido a que los valores de éstas no se cumplen en cuanto acciones de gobierno. En la visión de las políticas públicas se conjugan los valores y los hechos para dar sentido al comportamiento institucional y ético del gobierno, el cual se altera cuando no hay correspondencia entre unos y otros.

El distanciamiento entre el deber ser –valores profesados- y el ser- hechos consumados- es una posición innegable que tiene costos negativos para las autoridades electas y el gobierno, pues implica que hay un

vacío que deteriora la confianza en las instituciones públicas y las desacredita como instancias que pueden obrar con eficacia y responsabilidad. La desconexión de los valores y los hechos provoca que aumente el desencanto de los ciudadanos en el gobierno y los gobernantes, hasta crear situaciones que dificultan una relación de cooperación que tenga como objetivo garantizar la eficacia de la acción pública.

La acción pública significa cómo las autoridades y los ciudadanos deciden atender y solucionar los problemas que tienen naturaleza pública con base en criterios, recursos y capacidades institucionales. La acción pública es el ejemplo más conspicuo de cómo se relacionan los valores y los hechos para destacar el grado de coherencia que tiene la conducta del gobierno.

Por tanto, la inmoralidad es producto de las ofertas inviables e irresponsables del gobierno y de los contratiempos que se derivan de la implementación errática, viciada e ineficaz de las políticas públicas. Ambas situaciones son contrarias al espíritu de lo público y a la vigencia de los postulados que sustentan el arquetipo de un gobierno abierto y capaz. De este modo, los valores de las políticas se consideran intrascendentes, pues a los políticos "nunca les faltarán motivos para no cumplirlas", pero el costo de tal postura significará que los ciudadanos emitan una y otra vez el voto de castigo, es decir, el voto de los ciudadanos que reprueba las intenciones y las acciones del gobierno.

Público usuario

La relación de los ciudadanos y la administración pública es crucial para determinar uno de los aspectos más importantes de la vida pública. Los ciudadanos de la sociedad contemporánea son ahora más demandantes y exigentes de los bienes y los servicios (Barzelay,1998:183) que la propia administración pública produce y, en su caso, distribuye de manera directa. La confianza en las instituciones administrativas tiene como ámbito la preferencia de una diversidad de públicos que formulan de manera constante la intervención de la autoridad para que responda a las demandas que se vinculan directamente con las necesidades civiles y colectivas de la sociedad.

Las instituciones administrativas viven hoy día con mayor presión (MAP,1997:65) y exigencia para que los resultados que generen sean congruentes con las expectativas del público usuario que es el verdadero motivo que justifica la vigencia de las mismas. El público usuario no es anónimo ni carece de identidad, sino que es parte de las esferas que integran la vida productiva y social. El público usuario son los ciudadanos de carne y hueso que no cesan en el afán de que el desempeño de la administración pública sea eficaz y competitivo. El público usuario es una de las facetas de la vida ciudadana que se articula con los propósitos del gobierno y los compromisos que tiene la administración pública en cuanto institución que se ocupa y preocupa de la calidad de la vida en común.

En la visión de la economía de mercado -calidad, competencia, costos- ninguna institución es ajena a los procesos y las normas de la calidad que se enlazan con la cultura de los intercambios económicos. Menos aun la administración pública, porque la recuperación de la confianza ciudadana en lo que realiza, depende de la calidad de lo que produce tanto en el renglón de los bienes como en lo relativo a los servicios públicos. La competencia entre las instituciones privadas y las instituciones públicas es intensa y diversificada, sobre todo en una sociedad que es cada vez más abierta e interrelacionada.

De cara a los ciudadanos activos, organizados y contestarios que, a un mismo tiempo, integran los sectores del público usuario, los retos de la administración pública van en aumento, debido a que hay otras instituciones para comparar el tipo de desempeño que se produce en los diversos espacios del quehacer productivo y de los servicios. En efecto, el desempeño de las organizaciones privadas y sociales en los diferentes campos del quehacer económico no pasa inadvertido para el público usuario, quien establece patrones de comparación hasta ampliar su margen de preferencia para seleccionar las opciones que más le convienen en términos de ofertas viables y favorables.

De este modo, los valores (Turner,2000:9) de la calidad y la eficiencia orientan el desempeño de las instituciones administrativas públicas y, por tanto, las exigencias para que sean agencias competentes en la vida productiva, es una de las tendencias más intensas que se visualizan en la sociedad civil. No es casual que en la agenda institucional y organizativa de la administración pública se incorporen categorías

como calidad (OCDE;1996:29), costos, usuarios, ventajas comparativas, así como las reglas de las economías de escala. El público usuario (OCDE,1996:22-23) desenvuelve sus actividades productivas y sociales en relación directa con los procesos que desarrolla la administración pública. En este sentido, las políticas de simplificación administrativa y las políticas de desregulación, tienen como objetivo eliminar las instancias que aumentan el tiempo de las autorizaciones y los trámites, para evitar que los costos de transacción aumenten en detrimento del público usuario que tiene la condición de hombres de empresa, organizaciones de servicio, asociaciones de beneficiencia, organizaciones no gubernamentales, cámaras, colegios, clubes y usuarios individuales.

La vida civil es el espacio que identifica las necesidades privadas –individuales y colectivas- que exigen tratamiento con eficacia pública. Por tal motivo, el desempeño de las instituciones administrativas y los responsables encargados de su operación, son importantes para convertir a la administración pública en una institución que sea capaz de responder a la complejidad diversificada de la economía de mercado. La vida civil es parte esencial para llevar a cabo la producción de los elementos constitutivos de la sociedad. Sin ella, no es posible la reproducción de la sociedad y la vida fiscal de los gobiernos. En consecuencia, la atención efectiva de la misma tiene que estar garantizada con acciones oportunas que permitan el desarrollo productivo y constante del cuerpo económico de la sociedad.

La relevancia del público usuario consiste en que ocupa un lugar crucial en los procesos de la vida social y pública. Cuando el contribuyente cumple con las obligaciones fiscales, exige a cambio acciones recíprocas por parte de la administración pública –seguridad, justicia, calidad de vida- en cuanto servicios fundamentales que ésta produce. Dichos servicios se han de otorgar con efectividad y calidad continua. La atención eficiente del público usuario es para la administración pública, una oportunidad para que la legitimidad de los resultados finales sea fortalecida de manera importante.

La relación entre el público usuario y la legitimidad por resultados es la clave para situar el desempeño fáctico de la administración pública. El público usuario tiene preferencias y expectativas que explican su comportamiento en los distintos renglones de la economía de mercado. De acuerdo con su cosmos

subjetivo, escoge y rechaza la oferta de los bienes y servicios que provienen de las esferas privada y pública. Con base en sus decisiones, favorece o no a alguna de esas esferas, puntualizando que no está dispuesto a legitimar la ineficiencia ni la improductividad.

En el caso de la administración pública, el asunto de la ineficiencia y la improductividad no es exclusivo de los valores económicos y monetarios, sino que se extiende a un punto crítico para el destino de las autoridades electas a saber: la inconformidad ciudadana con la gestión no favorable de los asuntos públicos y, consecuentemente, la desaprobación de las acciones de gobierno que se traduce en pérdida de legitimidad. Hay en consecuencia, un costo político a valorar cuando la calidad de los bienes y los servicios a cargo de la administración pública no son de calidad. El público usuario no es un concepto mercantil ni economicista, sino una categoría que indica la importancia del mercado económico y el mercado político para el desarrollo positivo de la sociedad y las organizaciones que la integran. En dichos mercados la administración pública tiene una presencia fundamental que no es posible soslayar cuando se evalúa su desempeño en la sociedad.

Es en el mercado económico, donde la administración pública desarrolla las tareas de regulación, diseño e implementación de las políticas públicas, asumiendo también, la producción de los bienes y los servicios que son de consumo general. Además, interviene en la fijación de los precios, la importancia de los costos de transacción, la cuantía de la recaudación fiscal, la disponibilidad de la información pública, la protección de los derechos de propiedad y la aplicación de normas que garantizan la certidumbre en la economía de mercado.

Por otra parte, tiene a su cargo el pago de sueldos a su personal público, el cual se vierte a la economía para dar movimiento al intercambio mercantil, y fortalecer los procesos de producción, distribución y consumo. Por tanto, la administración pública es un agente importante en los procesos de crecimiento, recesión, recuperación y desarrollo. Además, su actividad responsable es amplia y se relaciona con el desarrollo de las personas y las organizaciones productivas. De este modo, la calidad de su operación institucional está a prueba de manera constante, situación que la compromete a mejorar sus rendimientos

teniendo como responsabilidad las metas y objetivos del gobierno, las cuales no excluyen los valores de la economía de mercado. Así, la eficiencia de la administración pública en la democracia no es enunciativa, sino que responde a elementos factuales entre los que destacan la reacción o el rechazo del público usuario en cuanto destinatario último de los bienes y servicios que produce.

Respecto al mercado político, ocurre cuando el público usuario no está satisfecho con las tareas públicas (Bresser,2001:279) del Estado y modifica la lealtad administrativa, pública e institucional que tiene con la propia administración pública. Un ejemplo de tal situación son los procesos de privatización que se relacionan con ofertas de gobierno que han sido formuladas por lideres inconformes de la sociedad civil que han triunfado en los procesos electorales, para constituirse en autoridades con investidura que tienen a su cargo la dirección pública de la sociedad civil.

La privatización es una respuesta que el público usuario, en su condición de ciudadano, ha dado al desempeño no satisfactorio de la administración pública, y tiene como efecto desfavorable, la decepción ocasionada por los resultados conseguidos en los asuntos que son de interés común. La privatización ha sido postulada en diversos foros y sociedades y ha merecido el voto de los ciudadanos para disminuir el tamaño administrativo de los gobiernos, y evitar que los recursos públicos sean utilizados de manera no confiable ante la mirada vigilante de los propios ciudadanos.

La privatización ha sido debatida en los mercados políticos y se ha convertido en ofrecimiento de política pública cuando las fallas, los errores y las ineficiencias de la administración pública, limitan el desarrollo material y social de la vida en común. Visualizada más allá de la implicación ideológica que la sustenta, la privatización es, a la vez, un asunto de carácter político porque es pieza central en la relación dada entre los ciudadanos y los políticos electos.

El mercado político es el sitio donde la administración pública recibe los votos de recompensa o de castigo, pues allí, los ciudadanos demuestran las preferencias que tienen respecto a las ofertas de gobierno que se le formulan. El mercado político, además de competitivo, expresa el valor del pluralismo ideológico

que está presente en el comportamiento de los ciudadanos y sus organizaciones políticas. Es, a la vez, un sistema de presión y exigencia para que la administración pública sea competente y eficiente, sobre todo cuando las opciones políticas se amplían hasta dar origen a las alternancias en el poder.

Los éxitos de la administración pública son correlativos a la gestión exitosa de las autoridades directivas y reflejan que entre los políticos electos y los servidores públicos designados o regidos por la cultura de la meritocracia, hay no sólo coordinación, sino el compromiso acreditado para favorecer las ventajas de la vida pública y política de acuerdo con la libertad, la justicia y la equidad social. La preferencia del voto ciudadano se enlaza con las opciones de gobierno y con las propuestas de reforma, rediseño, modernización o reestructuración de la propia administración pública.

En la complejidad de la democracia, el desempeño exitoso de la administración pública incrementa los activos políticos que la sustentan y demuestra que la legitimidad de los resultados finales es aceptada, reconocida y recompensada con el voto de los ciudadanos.

Es pues, el mercado político, el sitio donde aumenta o disminuye el prestigio de la administración pública por parte de los ciudadanos. En la democracia moderna, los mercados políticos se rigen por calendarios electorales, lo cual significa que el tiempo de los políticos y los servidores públicos es escaso. Si en la democracia los gobiernos son transitorios, es decir, sujetos a la renovación periódica de los dirigentes, las acciones de la administración pública no se sustraen a esta situación.

Los propósitos de la política y las acciones de la administración se encuentran en el centro del tiempo limitado para conseguir resultados eficaces y legítimos. De la pericia de los directivos políticos, depende que el trabajo de la administración pública sea efectivo para que contribuya al cumplimiento de las metas sociales y económicas contenidas en las ofertas de gobierno.

En los mercados políticos las peticiones y las presiones de los ciudadanos no cesan. Por el contrario, tienden a aumentar hasta organizarse en un conjunto de presiones que tienen como punto final que la

atención y la solución de las mismas, están a cargo de las capacidades institucionales de la administración pública. Para la administración pública, las reacciones de los ciudadanos entendidos a la vez como el público usuario, son un sistema de información para formular y reformular las políticas públicas; para considerar las preferencias y las expectativas que tiene respecto a los bienes y servicios que produce. La falta de relación confiable entre la administración pública y los ciudadanos deteriora la confianza en el servicio público y expone a la propia administración pública, a enfrentar los costos desfavorables que se generan en los mercados políticos cuando se incurre en fallas o ineficiencias recurrentes.

El público usuario se integra por distintas redes de organizaciones ciudadanas con preferencias, valores, reacciones y evaluaciones que se forman y expanden a lo largo y ancho de la sociedad civil, y que, de modo continuo, demandan la satisfacción a sus necesidades y carencias que se derivan de la vida civil y asociada.

Para el servicio público, dichas redes son el referente de los compromisos que debe asumir el gobierno, definiendo los criterios, las acciones y los recursos que deben conjugarse, para asegurar que la administración pública responda con políticas y servicios diversos a la pluralidad de requerimientos que son propios de las esferas de la sociedad contemporánea.

El público usuario denota cómo el servicio público ha de responder para articular con éxito a los ciudadanos con la administración pública. Sin referencia al público usuario, el servicio público es únicamente el desarrollo de los trámites; en relación al público usuario, significa que las políticas y los servicios a cargo de la administración pública, son la base para situar la acción del gobierno y los alcances del desempeño institucional.

Por tanto, la administración de los servicios públicos no se dirige a los ciudadanos en abstracto, sino a los ciudadanos que son contribuyentes y votantes. Dicha situación es fundamental en la valoración institucional para considerar al servicio público como el medio más fehaciente que conecta al público usuario con las capacidades de la administración pública. Dicha conexión es, sin duda, la clave para

determinar cómo se gana o pierde el capital político de la administración pública.

Rendición de cuentas

En el horizonte de la sociedad democrática, el ejercicio del poder es inexplicable sin aludir a los valores y las instituciones que sustentan su eficacia, legitimidad y responsabilidad. El poder con frenos y contrapesos (Guerrero,1995:47-48) es congruente con la cultura de la democracia, dado que uno de sus principios cardinales es la división y cooperación de las funciones, para evitar el abuso o la arbitrariedad de los gobernantes y los administradores públicos. El poder democrático no aspira a la unanimidad ni a los apoyos que nacen con la visión holística. Es un poder crecientemente responsable que tiende a comportarse con base en las reglas escritas que se originan con la constitucionalidad y la vigencia de las libertades públicas, que son el vínculo que explica y acredita el desempeño transparente de las instituciones públicas.

El poder democrático se caracteriza por reconocer que tiene límites y restricciones, porque se sustenta en reglas formales que deben favorecer condiciones de certidumbre y responsabilidad, que son factores indispensables para alentar el desarrollo de las sociedades emprendedoras que se rigen por los valores de la democracia representativa. Por consiguiente, el conjunto de atribuciones que desarrolla tiene como fundamento los valores de la mesura, el respeto jurisdiccional, la responsabilidad explícita, la importancia de las instituciones y la eficacia de las acciones emprendidas. El poder democrático es el atributo de las sociedades abiertas, competitivas y liberales que tienen como objetivo organizarlo de acuerdo con la relación entre mandantes y mandatarios, es decir, de los ciudadanos y las autoridades electas sobre la base de la legalidad democrática y la legitimidad republicana.

En consecuencia, la rendición de cuentas es parte vital del poder democrático porque alude a los tiempos, modos, procedimientos y procesos que deben cumplirse, para que las instituciones se desarrollen de manera prudente, seria y legítima. La rendición de cuentas –accountability- sitúa la relación compleja

entre el ejecutivo y el legislativo; entre los ciudadanos y las autoridades electas; entre la responsabilidad que tienen los políticos electos y los funcionarios designados para entregar resultados diáfanos al público ciudadano.

La rendición de cuentas (CLAD;2000,31) es la fuente de la confianza política que los ciudadanos tienen en las instituciones, y es el camino para que el ejercicio del poder no se efectúe en el anonimato ni en la irresponsabilidad, sino de cara a las reglas que estructuran los valores de la vida pública. El carácter público del poder es la cualidad más sobresaliente de las sociedades democráticas, pues implica la certidumbre de que está sujeto a los controles que demanda la organización republicana del gobierno. El carácter público del poder es condición insoslayable para que, en su ejercicio, se ciña a las normas prescriptivas que son indispensables para garantizar la convivencia de las personas, los grupos y las instituciones. Con ésta perspectiva, la rendición de cuentas se inscribe en la cultura de la democracia, y, a partir de la misma, se constituye en una diversidad de prácticas que reflejan cómo la sociedad y el gobierno articulan su responsabilidad para preservar la utilidad y eficacia de las instituciones públicas.

La rendición de cuentas tiene especial relevancia en los procesos de reforma institucional que han emprendido los gobiernos democráticos. Ante la crisis del estatismo recurrente y la persistencia de los gobiernos sobredimensionados, las instituciones públicas son motivo de revisión y reforma para dotarlas de los elementos necesarios que les permitan cumplir con mejores instrumentos las tareas que tienen a su cargo.

Con base en la importancia de las instituciones públicas, la rendición de cuentas no es un proceso espontáneo ni efímero, sino que responde a las nuevas condiciones de la vida republicana, en la cual se conjugan las atribuciones, las restricciones y la eficacia en el ejercicio del poder, tomando en cuenta la importancia del público ciudadano en los procesos democráticos del poder.

La rendición de cuentas implica que la sociedad y los ciudadanos tienen el derecho de conocer, controlar (CLAD;2000:31) y evaluar las capacidades que se relacionan con la gobernación y la administración de la vida pública. Conocer el ejercicio del poder responsable, es condición para que los ciudadanos y

la opinión pública tengan confianza en su institucionalidad. Evaluar de modo abierto y constante las acciones del poder, corrobora el interés de evitar que sea motivo de las sospechas que lo condenan a la desacreditación por parte de los ciudadanos. La rendición de cuentas se asocia con la premisa de la responsabilidad, y, en ese sentido, es una senda para que las autoridades electas asuman los costos que implica su modo de obrar. La responsabilidad es un tipo de conducta que implica toma de conciencia en el ejercicio del poder democrático.

El ejercicio democrático del poder desde la perspectiva de la vida contemporánea, implica que el ejecutivo en cuanto centro de la dirección y la acción estatal, está obligado a informar el desempeño de los servidores públicos que tienen a su cargo las atribuciones de la administración pública. Lo relacionado con el ejercicio del presupuesto, el gasto público (Lahera,2000:23) y la inversión pública, es asunto que concierne a los diversos exponentes de la vida en común. Su importancia no es únicamente monetaria y financiera, sino que implica destacar el grado de cumplimiento de las políticas públicas, así como el impacto que han tenido en la transformación deseada y positiva de la sociedad.

Hay también en esos rubros, un valor democrático no mensurable que es la confianza que genera la autoridad en la vida de los ciudadanos. La información detallada de los resultados a cargo del ejecutivo y la administración pública, es para la sociedad de vital importancia, pues los recursos fiscales que se utilizan son recaudados de las actividades productivas que desarrollan los ciudadanos en calidad de miembros activos de la vida civil y productiva.

La utilización eficaz de los recursos fiscales es importante para el público contribuyente y la sociedad en su conjunto, porque son un medio para conseguir el cumplimiento de los objetivos convenidos. Por tanto, lo realizado por la administración pública es de importancia creciente para conocer los impactos, las ventajas o las desventajas que se relacionan con el ejercicio del poder. Si el ejecutivo es el poder más activo del Estado (Oslak,1997:14), la sociedad le encomienda al legislativo la tarea de exigirle las cuentas institucionales que comprueben el destino y la aplicación de los recursos públicos, de modo honrado y eficaz.

En consecuencia, la información (Cunnill,2000:314) que se produce en el ámbito del Poder Ejecutivo es de carácter público, motivo por el cual los ciudadanos tienen el derecho de conocer con detalle tanto el monto como la aplicación de los recursos fiscales, identificando a los responsables de hacerlo. La rendición de cuentas tiene como ventaja que a los responsables de la gestión de los asuntos públicos es factible solicitarles informes periódicos, claros y convincentes, que permitan ubicar la calidad de su desempeño y el modo en que se cumplen las políticas públicas en cuanto instrumentos que articulan a los ciudadanos con las autoridades.

La rendición de cuentas es fundamentalmente un sistema de responsabilidades que se han de asumir para que los directivos electos y los funcionarios designados no se sustraigan a las implicaciones que se derivan, cuando no se observa el espíritu y el contenido de las disposiciones que garantizan el orden jurídico y político de la sociedad.

Con la rendición de cuentas es posible identificar que la actuación en la función pública tiene implicaciones administrativas, civiles, penales y políticas que son parte importante de la institucionalidad que demanda la vida democrática. No hay modo alguno de evadir la responsabilidad pública, dado que el compromiso de gobernar y administrar es correlativo a la misión de conservar el gobierno y desarrollar la sociedad.

En este caso, los sistemas de contabilidad y auditoría son esenciales como sistemas de información que permiten conocer lo que realizan las autoridades en el corto, mediano y largo plazo. Si la información es poder, también es responsabilidad difundirla con apego a la veracidad que exige la vida republicana. Cuando la rendición de cuentas no se erige en bandera republicana, hay riesgo de que el poder incurra en omisiones y en la evasión de la responsabilidad para someterse a las normas de carácter positivo. Que los ciudadanos tengan la oportunidad de instituir el control democrático del gobierno, es uno de los ángulos más sobresalientes de la rendición de cuentas. Que el poder, además de gobernar, también sea gobernado por la voluntad de los ciudadanos y las disposiciones que le exigen dar cumplimiento a la rendición de cuentas.

Por otra parte, el saldo de los resultados finales e intermedios de gobierno, es importante que se conozcan de manera organizada y específica para que los ciudadanos ratifiquen la confianza en las autoridades y en la forma de llevar a cabo la gestión de los asuntos comunes. De acuerdo con el comportamiento del régimen político, la rendición de cuentas es una forma de introducir en favor del juego democrático del poder, nuevos equilibrios institucionales que se formalizan en nuevos pesos y contrapesos que son saludables para que el poder no tienda a la centralización que favorece prácticas distantes de los ciudadanos y los órganos de regulación. Si el régimen político es la articulación, organización, distribución y ejercicio del poder que toma en cuenta las relaciones de la sociedad y el Estado, significa que los poderes legislativo y ejecutivo tienen que desarrollarse en un contexto más dinámico y complejo, lo cual implica que la rendición de cuentas es una obra de ingeniería institucional para garantizar las reglas democráticas del ejercicio del poder.

Si gobernar significa producir los resultados que favorecen a la vida pública, la rendición de cuentas es el método para presentar, informar, responsabilizar y evaluar lo que realizan los gobiernos y las administraciones públicas tomando en cuenta los calendarios de la democracia política. Es método porque favorece el conocimiento ordenado, específico y genérico de la información producida, y porque identifica a fondo el sentido, el significado, los costos y los beneficios reales, que se generan con la aplicación de los recursos fiscales y la implementación de las políticas públicas.

La rendición de cuentas permite además, que tanto el servicio público como la administración pública sean más abiertos a los ciudadanos, con lo cual el poder público tiende a ser más democrático. En este sentido, los gobernantes reducen los márgenes de discrecionalidad en la atención y solución de los problemas públicos, para dar paso a las ventajas de la institucionalidad que permite la sujeción de los propios gobernantes a la voluntad de los ciudadanos y al cumplimiento de las normas positivas que son producto de los arreglos institucionales.

Las prácticas unilaterales que otrora ejercía la administración pública quedan reducidas con las normas que se producen a través de la rendición de cuentas. El valor institucional del poder consiste en el

cumplimiento de las normas constitucionales y legales, favoreciendo con ello que los gobernantes no decidan de manera arbitraria cuando llevan a cabo la dirección pública en la sociedad. El valor institucional del poder deriva de la observancia de los valores democráticos que debe cumplir y salvaguardar.

Con la rendición de cuentas aumenta el valor de los asuntos públicos, pues ingresan al seno de las agendas del gobierno y de los movimientos de la opinión pública. En consecuencia, lo público se reivindica frente a los autoritarismos que niegan la capacidad de los ciudadanos y su poder para instituir controles más democráticos. Lo público y la rendición de cuentas son procesos complementarios e inexplicables uno sin el otro. Lo público favorece el reencuentro de los ciudadanos y la administración pública desde el momento en que la rendición de cuentas implica el acceso directo y claro al estado que guardan los asuntos comunes.

Se evita así, que la cultura del estatismo se convierta en el ámbito inicial y final de los asuntos públicos, dado que lo público es reivindicado como un ámbito de los ciudadanos y la sociedad. Los asuntos públicos no son monopolio de nadie, y en ese sentido, la rendición de cuentas los revalora para que las autoridades no se ciñan únicamente a lo estatal, sino que concedan atención a aquellos problemas que consiguen el apoyo y la legitimidad de parte de los grupos ciudadanos.

La materia central de la rendición de cuentas son los asuntos públicos, lo cual estimula que la ciudadanía tenga mayor información sobre los mismos debido a que son objeto de mayor transparencia y publicitación. Con la rendición de cuentas la relación de los ciudadanos y la administración pública es más directa, constante y eficaz. Por ello, el poder inteligente se transforma con métodos democráticos para sujetarse a las reglas de la rendición de cuentas, favoreciendo de esa manera, que la confianza ciudadana sea el voto ratificado de la legitimidad política que es consecuente con la democratización y la civilidad del poder.

Un pivote fundamental de la rendición de cuentas con orientación democrática es que permite destacar la calidad de los resultados que se derivan con los estilos, liderazgos y capacidades de la gestión

relacionada con los asuntos públicos. A diferencia de la evaluación administrativa que es más un ejercicio introspectivo, la rendición de cuentas se refiere, en última instancia, al modo en que se consiguen los resultados finales de la gestión del gobierno y la administración pública. Enfatiza la calidad de los resultados conseguidos, no tanto los objetivos de los planes y los programas a cumplir. No se rige únicamente por los valores prescriptivos, sino que enfatiza en las capacidades y responsabilidades que las autoridades electas tienen para dar vida a la gestión eficaz de la vida en común.

Uno de los aspectos básicos de la acción de gobierno, es que los resultados se conviertan en un efecto multiplicador que favorece el mejor desarrollo de la sociedad y las fuerzas productivas. La cultura de los resultados es consubstancial a la rendición de cuentas, y, en ese sentido, para los ciudadanos es más importante lo que realiza el gobierno, cuánto cuesta y quiénes son los beneficiarios auténticos de los recursos fiscales que se erogan. La acción de gobierno no puede circunscribirse únicamente a los valores que la definen, sino que debe ser la expresión de las capacidades que se desarrollan para que la democratización del poder –rendición de cuentas- sea el cauce de los nuevos y complejos equilibrios institucionales.

Evaluación pública

El desempeño (Turner,2000:17) de los gobiernos y las administraciones públicas, es un asunto de interés colectivo que debe ubicarse en el marco de las ventajas, los costos o las ineficiencias que resultan del modo en que cumplen las tareas que les conciernen de manera formal y real. Cuando las instituciones mencionadas utilizan los recursos fiscales, asumen el compromiso de generar las políticas públicas que son indispensables para el desarrollo creativo y productivo de la sociedad. Los recursos fiscales no sólo tienen valor financiero o presupuestal, sino que son parte de la responsabilidad institucional que tienen las autoridades y los administradores públicos.

Por ello, su utilización no se inscribe únicamente en el sentido y legitimidad de los procedimientos,

adoptados para su aprovechamiento, sino que responde a los valores de la honradez que son inherentes a la dirección pública de la sociedad. Todo esfuerzo de dirección pública se relaciona con la cultura de la responsabilidad, y ninguna autoridad puede sustraerse a los principios que tienen como objetivo garantizar la transparencia y el aprovechamiento de los recursos públicos. La administración (Moreno,2000:158) de los recursos fiscales es tarea que implica el cumplimiento de normas de derecho positivo y, en ese sentido, la evaluación es uno de los pilares más importantes que tiene como meta identificar no sólo su aprovechamiento, sino el impacto de las políticas que se generan con los mismos.

En efecto, la evaluación (Subirats,1995:9) pública es una práctica que deben instituir las administraciones públicas que tienen perfil abierto y democrático, porque la confianza de los ciudadanos en el quehacer que llevan cabo depende de los resultados que se producen en los diversos ámbitos de la vida colectiva. La evaluación es importante más aún en tiempos en que los recursos escasos son una de las constantes que aumentan las restricciones que tienen las instituciones responsables (accountability) de la conducción de la sociedad.

Los recursos escasos deben aprovecharse de manera estratégica para evitar como otrora, las salidas "fáciles" que se orientaban a politizar, de manera innecesaria, el desempeño de las instituciones, fomentando con ello relaciones clientelares y de patronazgo.

De este modo, la evaluación pública responde al valor de lo público y al fundamento de lo público. En el primer caso, el valor de lo público consiste en que la administración pública deje atrás el patrón de la autoreferencia, el cual resalta su carácter instrospectivo, cuando su desempeño tiene alcance, ámbito e impacto en la comunidad civil y política. El valor de lo público responde a la vigencia de la acción ciudadana, misma que demanda que las políticas gubernamentales no se limiten a la evaluación administrativa y burocrática que es propia de los "expertos", quienes ante los legos, tienen la autoridad y el conocimiento "irrefutable" para determinar los éxitos o fracasos de la administración pública. En el valor de lo público es determinante la intervención de las instituciones no gubernamentales y estatales, porque son pieza activa para que la evaluación sea multifacética y abierta, no excluyente.

Desde ésta óptica, la evaluación es un sistema de aprendizaje (Subirats,1995:11) que permite compartir experiencias, información, criterios y posiciones, que favorecen un ambiente más plural y efectivo para mejorar las acciones de la administración pública, a partir de valorar con mayor objetividad los éxitos o la fallas de los programas, los cuales se integran por autoridades, instancias de decisión, ámbitos de competencia, tramos de responsabilidad, público ciudadano y servidores públicos, elementos todos, que configuran un ambiente de complejidad institucional que no es inadvertido para los ejercicios de evaluación que, sin duda, tienen ingredientes de carácter político (Caiden y Caiden,1998:65).

Respecto al fundamento de lo público, la evaluación es un proceso de interacciones en el cual concurre la cultura de la pluralidad que es inevitable en la vigencia de los valores democráticos. El fundamento público de la evaluación es congruente con la expansión de la vida pública, la cual se integra por voces coincidentes y disidentes que tienen el derecho de formular opinión para constituirse en puntos de reacción ante el desempeño de la propia administración pública. El fundamento de lo público implica que los ciudadanos organizados en términos de participación (Subirats,1995:14) y representación, tienen la oportunidad de conocer los resultados intermedios y finales de la acción de gobierno, y, en su condición de contribuyentes, tienen la opción de valorar a fondo lo que realiza o deja de realizar la administración pública, dado que los recursos públicos utilizados tienen su origen en las actividades productivas que ellos realizan en la economía de mercado.

La evaluación pública permite la relación directa entre los ciudadanos y la administración pública, dado que es un ejercicio que tiene valor democrático, y, por tanto, tiene un significado político (Subirats,195:8) que se refleja en el modo en que los ciudadanos tienen un control efectivo del gobierno. La participación de los ciudadanos en el desempeño de la administración pública, a través de la evaluación, es indicativo de cómo la democracia da oportunidad de exigir resultados eficaces a las autoridades electas y designadas, pues las acciones públicas son producto de capacidades que se han de acreditar de modo fehaciente.

La evaluación pública es un proceso que acerca a los ciudadanos y la administración pública, dado que es

un ejercicio de comunicación, intercambio y valoración que produce información relevante para considerar la oportunidad o los errores de las acciones de gobierno. La información que la evaluación produce es útil para mejorar los rendimientos de la administración pública, y para que los políticos y los administradores del Estado conozcan en tiempo real la calidad de la implementación (Pressman y Vildavsky,1998:285-286); acciones que son capaces de organizar para desarrollar la vida de la sociedad civil.

En la óptica de la democracia liberal, la evaluación continua (Pressman y Wildavsky,1998:291-292) demuestra que la administración pública responde a la comunidad civil y política, y que no aspira a llevar a cabo ejercicios de valoración que únicamente le conciernen a los expertos (Pressman y Wildavsky,1998: 293). En la mejor tradición liberal y democrática, la evaluación se enlaza con el vigor de lo público y no se ciñe a los formalismos que son propios de los aparatos cerrados de poder. La naturaleza abierta de la administración pública es congruente con la sociedad contemporánea, ya que los procesos de democratización han facilitado que el poder y la información sean sometidos al escrutinio de los ciudadanos, lo cual significa que los estilos unitarios de dirección y coordinación, ceden ante las demandas que exigen abrir los espacios institucionales para conocer los procesos, los impactos (Mejía,1996:166) y los resultados que conllevan a la existencia de una administración pública orientada hacia los ciudadanos y los valores democráticos de la sociedad civil (Mejía, 1996:172-173) contemporánea.

No menos importante en el renglón de la evaluación pública, es la distinción entre la evaluación ext ante y la evaluación ext post. Para fines de las políticas públicas y la administración pública, su diferencia es sustancial para determinar dos momentos claves en el comportamiento de las instituciones gubernamentales y administrativas. La evaluación ext ante se refiere a las condiciones iniciales y a la etapa de la predecisión que favorecen el desarrollo de los trabajos de evaluación, puntualizando la importancia de los elementos y recursos que adecúan su aplicación a partir de criterios de racionalidad legal, operativa, presupuestal, técnica e institucional. Esto significa que dicha evaluación es previa a toda acción, pero implica, simultáneamente, tiempo que se reúnen las condiciones más favorables para garantizar un comportamiento ordenado, secuenciado y eficiente que permita cumplir los objetivos previstos.

Respecto a la evaluación ext post, se refiere a los resultados que se consiguen durante un periodo importante de tiempo –corto, mediano y largo plazo- que da cuenta de las capacidades que se acreditan para dar cumplimiento a la oferta de gobierno y a los compromisos de la autoridad con los diversos grupos de la sociedad. La evaluación referida es importante, dado que se relaciona con la legitimidad de los resultados finales, mismos que son la médula para que las administraciones públicas amplíen su capital político.

Lo realizado por la administración pública tiene como base criterios prospectivos (Majone,1978:349) que corresponden a las fases de predecisión –conjunto de elementos iniciales que orientan y organizan las acciones futuras- mientras que lo conseguido responde a las etapas de posdecisión –conjunto de resultados obtenidos y que responden a la relación de los valores, los objetivos y las metas- que es tiempo presente y permiten además, los ejercicios de retrospección (Majone,1978:349) que son indispensables para la recreación de la memoria institucional de la propia administración pública.

La evaluación pública no es únicamente un ejercicio técnico, sino institucional porque implica la participación de actores gubernamentales y sociales que tienen interés en el impacto, los costos y los beneficios que se derivan con el desempeño de la administración pública. Hoy más que nunca, la esfera de lo público es exigente con los resultados de la administración pública, porque hay una mayor toma de conciencia para valorar la relación entre la economía de mercado y las instituciones administrativas. Si la economía de mercado es un medio para organizar la vida productiva de la sociedad, no hay duda que es también una fuente de recursos que se vierten al sostenimiento de los gastos del Estado vía el cobro de impuestos.

La confianza que el Estado genera depende de la eficacia de la administración pública, porque es la encargada de cobrar, programar y aplicar los recursos públicos para producir las políticas públicas que se requieren en el desarrollo de las fuerzas productivas. De este modo, los planes y las políticas que diseña y aplica la administración pública son el objeto central de la evaluación pública, dado que se

relacionan con las tareas de fomento, promoción y estímulo que necesitan la sociedad y la economía de mercado para asegurar la confianza de los agentes productivos y los ciudadanos en el valor que la propia administración pública le da a los recursos públicos (Caiden y Caiden,1998:65).

Capítulo V.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo V.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Conclusiones

1. La importancia y los apoyos que la administración pública proporciona a la sociedad contemporánea son innegables. Por tal motivo, debe revalorarse como la institución que garantiza la convivencia de los opuestos tomando en cuenta la pluralidad política e ideológica de la vida en común. El carácter público de la administración pública tiene que acrecentarse para que su relación con los ciudadanos sea no sólo continua, sino productiva y eficiente para fortalecer tanto a la sociedad como a la economía pública.

2. La responsabilidad de la administración pública es un factor a considerar de manera puntual en la vida democrática, dado que el impacto de sus costos, beneficios y políticas llegan a la superficie diferenciada, compleja e interdependiente de la vida pública, motivo por el cual, sus capacidades institucionales son elemento fundamental para traducir en logros las metas colectivas que tienen su origen en los arreglos institucionales construidos entre los distintos actores sociales y políticos. Su desempeño institucional debe combinar capacidades, integridad y credibilidad para que los agentes económicos y sociales la valoren como un medio que favorece el desarrollo de las fuerzas productivas y que, al mismo tiempo, tiene la capacidad para reproducir condiciones más justas de vida.

3. El quehacer de la administración pública es ahora más vigilado por los diferentes sectores de la opinión pública. A mayor apertura de su vida institucional, mayor exigencia para que sus acciones sean transparentes y eficaces. Lo público de la administración pública tiene como punto cardinal de orientación, las demandas, las peticiones y las necesidades

del público organizado, el cual asume posturas más activas que no admiten dilaciones en el tratamiento efectivo de los problemas y las carencias sociales. A mayor apertura de la administración pública, mayor relación tiene con las organizaciones civiles y políticas de los ciudadanos, lo cual configura un panorama de exigencias crecientes y recursos escasos que incide en la determinación de las estrategias que se utilizan para que la eficacia se traduzca en un verdadero modo de vida.

4. La revitalización de la administración pública es una de las tareas centrales que deben asegurar los gobiernos contemporáneos para aumentar el prestigio de las instituciones públicas. Inmersa en el seno de las crisis fiscales y operativas de los gobiernos, la administración pública no debe ser objeto de juicios lapidarios, nostalgias recurrentes, condenas encendidas ni de ajustes que lesionan su razón de ser, sino que ha de emprenderse su reforma institucional para recuperar su valor público y las capacidades de gestión que es capaz de desarrollar. La reforma de la administración pública no consiste en revisar y vigorizar únicamente sus estructuras y procedimientos, sino en transformar su modus operandi, es decir, mejorar sus rendimientos y desempeño, con base en la relación fructífera que debe tener con los ciudadanos. En este sentido, la gestión pública es la vía que favorece una nueva relación con el público ciudadano, fincada en la rendición de cuentas, la transparencia de los recursos, la evaluación pública y el prestigio ético de los cuadros directivos y operativos.

5. En la lógica de la gestión pública, la administración pública es, principalmente, la administración de las políticas públicas, lo cual significa que la propia administración pública debe reconocerse el centro de las capacidades de gobierno, y, en esa medida, ha de trascender la visión instrumental y eficientista que la desvaloriza como un sistema de capacidades de dirección e implementación que son fundamentales para definir el cumplimiento de las metas colectivas. La administración de las políticas públicas es el nuevo rostro de la administración pública para que sea entendida como el gobierno

de la comunidad, y no como la caja negra que tiene a su cargo los recursos fiscales, materiales y técnicos del gobierno. La administración de las políticas públicas alude a las capacidades institucionales que se han de acreditar para nutrir los procesos y las acciones del buen gobierno.

6. Los imperativos de la gobernabilidad democrática son el referente principal para que la administración pública contemporánea desarrolle lo mejor de sus capacidades institucionales –planes, programas, políticas públicas y escenarios prospectivos- que son las herramientas que permiten el cumplimiento de los propósitos que tienen alcance público. Los retos y problemas de la gobernabilidad se relacionan de modo inevitable con los horizontes que la sociedad y el Estado visualizan como proyecto, y en esa tarea neurálgica, la administración pública debe aportar lo mejor de su capacidad instalada –planes, recursos, aptitudes y operadores- para construir el futuro deseado considerando restricciones, imprevistos y las condiciones favorables de vida.

7. La consistencia institucional de la administración pública depende de su capacidad para formular e implementar coherentemente las políticas públicas relacionadas con el desarrollo fructífero de la sociedad. La falta de coherencia se corrobora cuando los resultados de la acción de gobierno no son eficaces, sino que ocasionan problemas más agudos que los que se pretenden solucionar. Por ello, una exigencia de la vida pública es que la administración pública valore mejor el mundo de la factibilidad para que no se comprometa con políticas que tienen más de deseabilidad y viabilidad, pero que carecen del sentido de oportunidad que es fundamental en los propósitos y acciones de gobierno. No retomar las políticas costosas, improductivas y desalentadoras, es una premisa para que la administración pública tenga la confianza de los ciudadanos y la sociedad en su conjunto.

8. El mundo de la globalidad y las economías abiertas generan situaciones que se caracterizan por el aumento de la incertidumbre y la reproducción de las turbulencias. La agenda ordinaria de la administración pública se relaciona con problemas que son susceptibles

de prever. Sin embargo, la aceleración del tiempo histórico y político ocasiona que tanto la incertidumbre como las turbulencias sean consideradas en el tratamiento de las agendas institucionales, debido a que su comportamiento es inseparable de los mejores propósitos de gobierno. La administración de la incertidumbre y las turbulencias exige mejores pericias y habilidades de gobierno, situación que obliga a que los cuadros de la propia administración pública posean una mejor preparación no sólo en el dominio de las rutinas, sino que respondan con creatividad heurística a las situaciones que se caracterizan por la vigencia de los elementos previsibles y contingenciales. La administración sustentada en la heurística, es una nueva veta a considerar e institucionalizar en los procesos de la gestión pública, porque es la pieza clave para que la administración pública sea considerada apta para enfrentar no sólo condiciones complejas –previsión y contigencias- sino de alta hipercomplejidad –mutaciones, transformaciones, futuro intederminado- que obligan a la afinación creciente de los instrumentos de gobierno y a fortalecer los cuadros de mando y operación en los aspectos estratégicos de gobierno.

9. Debido al protagonismo intenso de los grupos ciudadanos y las organizaciones activas de la sociedad, los compromisos de la administración pública tienen como escala niveles de exigencia que no cesan, más aún, cuando la pluralidad de la vida pública refleja que los actores sociales y políticos luchan de manera constante por los espacios que le han ganado a las prácticas del estatismo. Otrora, la administración de los procesos y las estructuras en manos de los expertos y los políticos que no rendían cuentas, da lugar a la administración de la vida pública, en la cual los pesos y contrapesos tienen un lugar destacado en la organización y el funcionamiento del régimen político, dado que es el espacio institucional para que la administración pública se desenvuelva con base en la cultura de la responsabilidad.

10. La responsabilidad institucional de la administración pública tiene en la ética un conjunto de valores que contribuyen a que su desempeño sea confiable y legítimo para

los ciudadanos. La ética orienta y esclarece la misión de la administración pública desde el momento en que permite institucionalizar para ventaja de la vida pública, la importancia de los valores y los hechos. Unos y otros son expresión de cómo la administración pública es coherente, en términos de responder a los ciudadanos a través de la oferta de gobierno que se formula con base en el mandato democrático que tiene su origen en las urnas electorales. La ética revitaliza a la administración pública cuando ésta adopta como forma de conducta la honradez, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad. De este modo, tanto los directivos como los operadores de la administración pública no deben eludir los imperativos categóricos de la ética, y, de ese modo, han de evitar que el desprestigio y la suspicacia, sean los corrosivos que distancian a los ciudadanos de la propia administración pública.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis (1982), Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Aguilar Villanueva F. Luis (1983), "Estado, régimen y sistema político: notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State", en Juan E. Vega (comp.) Teoría y política en América Latina, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Aguilar Villanueva F. Luis (2001), "El perfil de la gobernación y la gestión pública al comienzo del Siglo XXI" en Revista Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Aguilar Villanueva F. Luis (1992), "Estudio Introductorio", en el Estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Angel Porrúa, Antología I.

Aguilar Villanueva F. Luis. (1997) "La Administración Pública y el Público Ciudadano" en Revista del Senado de la República Núm. 6, Vol. 3.

Arbos, Javier y Salvador Ginner (1996), La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Madrid, Siglo XXI Editores.

Arellano, David (1999), "De la administración pública a la nueva gestión pública",

en El Estado del Arte de la Administración Pública, Revista Conmemorativa del 25 aniversario, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Ayala, Espino, José "Globalización y nuevas instituciones" (1997), en La administración pública mexicana, México, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.100.

Ayala, Espino, José (2002), Fundamentos institucionales del mercado, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Balandier, Georges (1998), El desorden, la teoría del caos y las ciencias sociales, Barcelona, España, Editorial Gedisa.

Banco Mundial (1998), Informe del Banco Mundial 1997, Washington D.C.

Barzelay, Michael (1998), Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública, México, Fondo de Cultura Económica.

Bell, Daniel (1976), Las contradicciones culturales del capitalismo, México, coedición Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editora Mexicana.

Berlin, Isaiah (2002), "Ser libres para ser humanos", en Revista Vuelta, año IV, núm. 44, México.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999), Reforma del Estado para la ciudadanía, Argentina, coedición Universidad de Buenos Aires y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (2001), "La administración pública gerencial: estrategia y estructura para un nuevo Estado" en Los desafíos de la gobernabilidad, en Antonio Camou (comp.) México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Bobbio, Norberto (1985), Liberalismo y democracia, México, Fondo de Cultura Económica.

Bozeman, Barry (1998), La gestión pública. Su situación actual, México, Fondo de Cultura Económica.

Bozeman, Barry,(1998), Todas las organizaciones son públicas, México, Fondo de Cultura Económica.

Buchanan, James M (1986), Liberty, market and the State, University Press, Nueva York.

Cabrero, Enrique (1996), Del administrador al gerente público, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Caiden E, Gerald (1997), "Revitalización de la Administración Pública", en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, México, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.91.

Caiden E, Gerald, (1997), "La democracia y la corrupción", en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 8.

Caiden E, Gerald y Naomi J. Caiden (1998), “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.12.

Caiden E, Gerald, (2001), “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, en Revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. X, núm.2.

Cabo de la Vega, Antonio (1997), Lo público como supuesto constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Camou, Antonio (2001), Estudio preliminar y compilación en Los desafíos de la gobernabilidad, México (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Consejo Científico del CLAD (1998), Una nueva gestión pública para América Latina, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Consejo Científico del CLAD (2000), La responsabilización en la nueva gestión pública, Caracas, Venezuela, (coedición) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Banco Interamericano para el Desarrollo y Universidad de Buenos Aires.

Cortina, Adela (1997), Intervención en las Jornadas sobre Ética Pública, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

Cunill Grau, Nuria (1997), Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas

formas de gestión pública y representación social, Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

Departamento del Distrito Federal (1996), Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración, México.

Del Castillo, Arturo, (2000), "Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores" en Reformando al gobierno, una visión del cambio gubernamental en David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, México, (coordinadores), Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Angel Porrúa.

Dror, Yezkel (1996), La capacidad de gobernar, México, Fondo de Cultura Económica.

Etkin, Jorge (1997), "La cuestión ética en el sector público: Discurso y praxis" en Anales 4 Etica, profesionalización y reformas en la función pública, 1er Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

González, Juliana (2002) "Valores éticos de la ciencia" en Bioética y derecho. Fundamentos y problemas actuales, México, (compilación) Rodolfo Vázquez, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica.

Giddens, Antony (1998), La tercera vía, la renovación de la socialdemocracia, Madrid, Editorial Taurus.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1995), "La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en Revista de Gestión

y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IV, núm.1.

Guerrero Amparán, Juan Pablo (1999), "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado" en Visión multidimensional del servicio público profesionalizado, en Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja, (coordinadores), Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2001), "Competencia política y buen gobierno: los efectos de la competencia electoral en la administración pública", en Revista Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm.52, abril-junio.

Gorrochategui, Nora (2002), "Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público" en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 16.

Hayek A, Friedrich (1990), Camino de servidumbre, Madrid, Alianza Editorial.

Huntington, Samuel (1993), The tird wave, University Oklahoma Press, Publising Division of the University.

Kliksberg, Bernardo (2001), El Nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en América Latina de Hoy. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Kwiatkowska, Teresa y Jorge Issa (2002), Bioética y derecho. Fundamentos y problemas actuales (compilador) Rodolfo Vázquez, Instituto Tecnológico Autónomo de México

y Fondo de Cultura Económica.

Lahera P, Eugenio (2000), "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas" en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.16.

Lasswell D. Harold (1951), "La orientación hacia las políticas" en El estudio de las políticas públicas, en Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador) (1992), México, Miguel Angel Porrúa, antología 1.

Lindblom E. Charles (1959), "La ciencia de salir del paso" en La hechura de las políticas, en Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador) (1992), México, Miguel Angel Porrúa, antología 2.

Lindblom E. Charles, (1991), El proceso de las políticas públicas, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lindblom E. Charles, (1994), "La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué", en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. III, núm.2.

Lindblom E. Charles (1997), "Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas" en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. VI, núm.2.

Loaeza, Soledad (1996), Oposición y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, Instituto Federal Electoral, núm.11.

Lowi J. Theodoro (1964), "Política pública, estudios de caso y teoría política" en La

hechura de las políticas, en Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador) (1992), México, Miguel Angel Porrúa, antología 2.

Mill Stuart, John, (1999) Sobre la libertad, Madrid, Alianza Editorial.

Majone, Giandomenico (1975) "La factibilidad de las políticas sociales" en La hechura de las políticas, en Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador) (1992), México, Miguel Angel Porrúa, antología 2.

Majone, Ginadomenico (1977), "Los usos del análisis de políticas" en La hechura de las políticas, antología 2.

Majone, Giandomenico (1996), "Public Policy and Administration: ideas, interests and institutions", en Gooding, Robert E. y Klingemann Hans Dieter (editores). A New Handbook of Political Science, U.S.A, Oxford University Press.

Majone, Giandomenico (1999), "Programas de investigación y programas de acción, o ¿puede la investigación de políticas aprender de la filosofía de la ciencia? en Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencia teóricas, en Peter Wagner (et. al), México, Fondo de Cultura Económica.

March G. James y Johan P. Olson. (1997), El Redescubrimiento de las Instituciones, México, Fondo de Cultura Económica.

Mejía Lira, José (1996), "Evaluación de políticas públicas" en Política pública y gobierno local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Merino Huerta, Mauricio (1996), "El federalismo mexicano como tema de

investigación" en Política pública y gobierno local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Mohabbat Hhan, Mohammand (2001), "Problemas de democracia y corrupción" en Revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. X, núm.2.

Nolan, Lord (1997), Intervención en las Jornadas sobre Ética Pública, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

O Connor, James (1973), The Fiscal Crisis of the State, Nueva York, St Martinús Press.

Offe, Claus, (1994), Contradicciones del Estado del Bienestar, Madrid, Alianza Editorial.

Oslak, Oscar (1997), "Estado y sociedad ¿ nuevas reglas del juego?" en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.9.

Pardo, María del Carmen (1999), "Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública" en Visión multidimensional del servicio público profesionalizado, en Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja (coordinadores), Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Plaza y Valdés.

Peters B. Guy (1996), The future Governing. Four Emerging Models, University Press of Kansas

Peters B. Guy (1999), La política de la burocracia, México, Fondo de Cultura Económica.

Popper, R. Karl (1991), La sociedad abierta y sus enemigos, Madrid, Editorial Paidós.

Prats Catalá, Joan (1999), "Gobernabilidad democrática en América Latina. instituciones, gobiernos y liderazgos", en: http://igov.org/pnud/biblite/paper/papro201.htm

Pressman L. Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998), Implementación, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Przeworski, Adam (1998), "El estado y el ciudadano", en Revista de Gobierno y Política, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. V, núm.2.

Przeworski, Adam (2001), "Una mejor democracia, una mejor economía" en Los desafíos de la gobernabilidad, en Antonio Camou (compilador), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Olson Marcur (1965), The logic of the colective action. Public goods and the theory of groups, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Rolla, Giancarlo y Eleonora Ceccherini (1998), "Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración", en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 12.

Riker, H. W. (1982), Liberalism Anganist Populism, A confrotation between the theory

of social Choice, Universty of Rochester.

Rittel W. Horst y Melvin M. Webber (1973) "Dilemas de una teoría general de la planeación" en Problemas públicos y agenda de gobierno, en Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador) (1993), México, Miguel Angel Porrúa, A. 3.

Rabotnikof, Nora (1995), El espacio público: variaciones en torno a un concepto", en La tenacidad de la política, (compiladores) Nora Rabotnikof, Ambrosio Velasco y Corina Yturbe, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez –Arana, Jaime (1997), Intervención en las Jornadas sobre ética Pública, España, Ministerio de Administraciones Públicas.

Rodríguez Arana, Jaime (2002), "La ética en la administración pública", en Revista Prospectiva, México, Agrupación Política Nueva, A.C, núm. 20.

Ruano, José Manuel (2001), "La legitimidad de la administración pública en la sociedad posmoderna", en Revista IAPEM, núm. 50, septiembre –diciembre.

Santana Rabell, Leonardo (2001), "Gobernabilidad democrática y reforma de la administración pública: un esquema multidimensional", en Revista de Administración Pública, Edición Especial, Universidad de Puerto Rico.

Santibañez Handschuh, Alejandro (1997), "La ética en el ejercicio de la función pública administrativa", en I Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Anales 4, Ética, profesionalización y reformas en la función pública.

Serrano Sánchez, Jesús, (2001), La naturaleza ética de las políticas públicas. Institucionalismo y bien común, México, Universidad Pontificia.

Scmitt, Carl (1987), Concepto de lo político, Madrid, Alianza Editorial.

Sonntag R. Heinz (1998), "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI", en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm.12.

Subirats, Joan (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en Revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IV, núm. 1.

Mescheriakoff, Serge Alain (1990), "Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa. La experiencia francesa", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol.57, núm.2.

Thoenig Claude –Jean (1997), "Política pública y acción pública", en Revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. VI, núm.1.

Turner, John (2000), "Optimizar el valor: un impulso a la reforma del Sistema Electoral Británico", en Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales, (coordinadores) José Luis Méndez y Uri Raich Portman, México, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Federal Electoral.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), "Los espacios del hombre: el contenido público de

la administración estatal", en Revista Trayectorias, Universidad Autónoma de Nuevo León, núm.2, enero - abril.

Weber, Max (1989), "La política como vocación", en El político y el científico, Madrid, Editorial Jonas.

Wilson, Woodrow (1887), "Estudio de la administración pública", en Clásicos de la Administración Pública, (compiladores) Jay M. Sharfritz y Albert C. Hyde, México, Fondo de Cultura Económica.

Villoria, Manuel (2002), "Lucha contra la corrupción en la Unión Europea", en Revista Prospectiva, México, Agrupación Política Nueva, A,C, núm. 20.

Villoro, Luis (1995), "Filosofía para fin de una época", en La tenacidad de la política, (compiladores) Nora Rabotnikof, Ambrosio Velasco y Corina Iturbe, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Zilocchi, Gustavo (1998), "Autogestión social de obras y servicios públicos locales. Lo "público no estatal" a partir de un estudio en la ciudad de Córdoba, Argentina," en Lo público no estatal en la Reforma del Estado, (editores) Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunnill, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Bibliografía

Colofòn