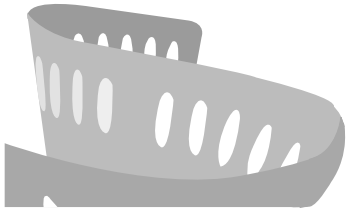
Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea



Ricardo Uvalle Berrones

Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea

Ricardo Uvalle Berrones

©Instituto de Administración Pública del Estado de México

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: 968-6452-76-1

Toluca, México, mayo de 2007.

Diseño editorial: D.G. Monserrat Martínez López
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola
Fotografía de portada: D.G. Monserrat Martínez López

Impreso en México.

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

Miembros Fundadores
Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. 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 Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores†
Juan C. Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

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

Consejo Directivo 2004-2007
Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Avila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO
Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL

Carmen B. Díaz Iza
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Ignacio Varela López
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Pedro Sánchez Gil
IXTLAHUACA

Rigoberto M. Alvarez Garduño
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Alonso Martín Alvarez
AMANALCO DE BECERRA

Comité de Investigación

Carlos F. Quintana Roldán
PRESIDENTE

Jesús M. Casanova Soria
Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Gina A. Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libién
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

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, C.P. 50040,
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06

DELEGACIÓN 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

DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C.P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 28 34 02 00
Fax. (01 55) 28 34 03 10

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

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACIÓN REGIONAL EN AMANALCO
Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra, Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

Agradecimientos

Al Doctor Luis García Cárdenas Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, por impulsar el trabajo de investigación en un ambiente de libertad y respeto.

A la Maestra Adriana E. Bazán Trousselle Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México, por dar seguimiento cuidadoso y eficiente al proceso que conlleva a la publicación del libro.

Al Licenciado Noé Pérez Bello por revisar una y otra vez el texto de la investigación, sugiriendo atinadamente, mejoras importantes en su estructura y desarrollo.

Dedicatorias

A la memoria de mi padre Blas Uvalle González

A mi madre Eufemia Berrones Moreno

A mi esposa Rina Marissa

A mis hijos Montserrat, Ricardo Alexis y Helmut

Índice

Introducción 11

Capítulo I. Lo público de la Administración pública 23

Filosofía y espíritu de lo público 23
Pilares de lo público 27
Igualdad 28
Constitucionalidad 29
Legalidad 31
Legitimidad 33
Equidad 34
Valor público de la Administración pública 36
Fundamento 36
Naturaleza pública de la Administración pública 39
Asuntos comunes 39
Bienes públicos 41
Res pública 42
Corresponsabilidad 44
Accesibilidad y visibilidad 45
Servicios públicos 47
Control ciudadano 49
Felicidad pública 51

Capítulo II. Administración pública y vida colectiva 55

Movimientos ciudadanos y acción pública 55
Corresponsabilidad social 61
Regulación institucional 66
Regulación social 72
Racionalidad pública 78

Capítulo III. Ética, eficiencia y confianza ciudadana 85

Contexto 85
Alcance de la ética 90
Eficiencia 98
Confianza ciudadana 106

Capítulo IV. Importancia estratégica para reformar la Administración pública: hacia la innovación y el Gobierno electrónico 117

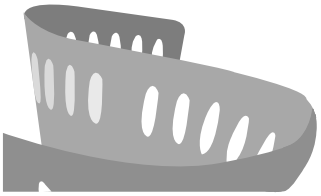
Contexto 117
Valor positivo de la Administración pública 121
Reforma de la administración pública 126
Innovación y gobierno electrónico 134
Gobierno electrónico 136

Capítulo V. Sentido y reformulación del gobierno 147

Fundamento 147
Auge y deterioro 152
Nueva Gestión Pública 159
Elección pública 164
Neoinstitucionalismo económico 166
Relación principal-agente 169
Gerencialismo 171
Redescubrimiento del gobierno 173

Epílogo 183

Bibliografía 193



Introducción

En los tiempos de la globalidad y la sociedad contemporánea, la Administración pública es un objeto de conocimiento que debe estudiarse en razón de nuevos elementos que la caracterizan como institución central para la vida colectiva. Es largo el recorrido que ha tenido desde que se constituye en una ciencia en 1808, cuando Carlos Juan Bautista Bonnin la valora con su obra *Principios de Administración*; mientras que su carácter disciplinario es definido por Woodrow Wilson en 1887, con su trabajo pionero *El estudio de la Administración Pública*.

En su origen es un campo de estudio interesante, sugerente y sistematizado para comprender la naturaleza de las cuestiones administrativas del Estado moderno. Desde entonces a la fecha, ha tenido una trayectoria no exenta de incomprensiones como la dicotomía política-administración, la cual impidió su desarrollo conceptual de manera continua, hasta confinarla a la mera enseñanza de técnicas y procedimientos como base de su cuerpo explicativo.

En el presente, la Administración pública tiene la oportunidad de recuperar su fortaleza teórica y metodológica situándola en los marcos de un tiempo que, al articular el cambio y la velocidad de los fenómenos, modifica las condiciones de vida que otrora la caracterizan como un campo de estudio con perfil medio, es decir, ceñida al estudio de los principios, las estructuras y los postulados que destacan más su naturaleza normativa.

Lo ordinario en el campo de la Administración pública fue estudiarla a partir de elementos como la relación que guarda con la política, la utilidad que tiene para el Poder Ejecutivo; la importancia que acredita en la prestación de los servicios públicos; el cumplimiento de las tareas relacionadas con el orden, la paz y la seguridad, el cobro de impuestos, el manejo de las relaciones exteriores, la conducción de la política interior, la aplicación de la política económica y el aliento a las políticas del bienestar social. Estos caracteres continúan siendo fundamentales en su razón de ser, pero hay también otros elementos que conviene explorar y estudiar para ampliar el horizonte de sus interrogantes, problemas, temas y alternativas de investigación.

La Administración pública no ha llegado a la etapa del conocimiento exhausto; lo que hay que revisar en consecuencia, son los métodos y enfoques utilizados para estudiarla y comprenderla como objeto vivo de conocimiento. La riqueza de la Administración pública como materia de análisis es amplia y prometedora; su vida se enlaza con la sociedad, la vida pública y el Estado, los cuales no tienen punto de reposo; en consecuencia, una de las constantes más destacadas a considerar son los movimientos que desarrolla para hacer posible las tareas de gobierno.

Los movimientos que desarrolla no son inerciales ni reactivos; responden a la complejidad de la vida asociada y a los imperativos del Estado como organización central de poder. Por eso, uno de los puntos importantes a considerar en el horizonte amplio de la Administración pública, es cómo la vida colectiva de la sociedad civil se ha intensificado hasta generar cambios de fondo tanto en la organización como en el ejercicio del poder. La vida colectiva se nutre de los movimientos civiles y ciudadanos, los cuales son motivo para que la Administración pública asuma cada vez más los valores de la democracia, respondiendo así, al tiempo de las transformaciones sociales y políticas.

Los movimientos que la Administración pública desarrolla tienen naturaleza estructural porque se relacionan con las condiciones vitales de la sociedad y la operación articulada, fina y coordinada del Estado. Por tanto, si las condiciones de vida se modifican, también se modifica la funcionalidad e institucionalidad de la Administración pública porque es la actividad del Estado en la sociedad. Esta situación es importante considerarla para evitar caer en el equívoco de que la Administración pública se guía por modas o imitaciones para responder a las realidades que debe encarar al solucionar los problemas de la sociedad. La dinámica de los acontecimientos y los hechos sociales son la pauta para que las instituciones públicas se adapten a otros tiempos, exigencias y retos. No hay en consecuencia, motivo para afirmar que nada nuevo existe en materia de las cuestiones administrativas. Hay en todo caso, un cúmulo de hechos que deben analizarse y explicarse para identificar las nuevas sendas de la Administración pública.

De cara a los valores de la democracia y las exigencias de la vida asociada, la Administración pública tiene compromisos que no puede evadir. La sociedad moderna ha proclamado desde el siglo XVIII la igualdad, la justicia, la libertad, la propiedad y la seguridad como pilares de un modo de vida que se opone a la vigencia de los privilegios que fomentan la desigualdad entre las personas, los grupos y las corporaciones como en el orden medieval. Ha proclamado también la civilidad, el reconocimiento del otro, la tolerancia, la pluralidad y la convivencia de los opuestos para encontrar soluciones pacíficas a los problemas y demandas de la vida en común. Ha proclamado a la vez, el derecho a una mejor esperanza de vida, el acceso a la educación; la movilidad social y cultural, el respeto a las ideologías, a las formas de asociación, la participación y la representación políticas; no menos importante es la defensa de los derechos civiles, políticos y sociales que reconoce la democracia como un sistema de instituciones que tiene métodos, procedimientos, tiempos, responsables e instancias para atender y solucionar los problemas comunes con eficacia.

La sociedad civil moderna, es el ámbito en el cual se origina la Administración pública y en ese sentido, es importante destacar que desconocer su riqueza institucional, implica no entender cuál es su responsabilidad en la conducción y regulación de la sociedad. Aislar la Administración pública de los valores de la sociedad moderna es un ejercicio improductivo, dado que sería un aparato de fuerza, coerción y ejecución equivalente a una máquina donde lo

importante son los movimientos regulares y sincronizados que efectúa. La visión maquinizada de la Administración pública es producto de cosmovisiones procedimentales que la confinan a la eficiencia por la eficiencia misma; a la eficacia por la eficacia misma y al desempeño fabril que la concibe como un sistema de tiempos y movimientos, sin considerar que su compromiso es con los gobernados y sus demandas.

De nada sirve la exaltación de los medios administrativos si no están conectados con los objetivos y metas de las políticas públicas. De nada sirve la exaltación de la capacidad administrativa, sino se tiene como referente el compromiso axiológico de la Administración pública con la democracia, la sociedad y los gobernados. De que sirve dar paso a las mejoras técnicas y tecnológicas de las instituciones administrativas si hay fallas pronunciadas de gobernabilidad. El reencuentro de la Administración pública con la democracia es la clave para armonizar medios y fines que permitan a los gobiernos, cumplir mejor las tareas que tienen encomendadas.

Conviene destacar que la Administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad; debe en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral ante la vida social y política.

Los compromisos axiológicos de la Administración pública no permiten que sea neutral ante la vida comunitaria, como tampoco las técnicas y tecnologías que utiliza son neutrales; responden a valores, fines y objetivos en razón del poder, las preferencias y los intereses de las clases gobernantes y los cuadros administrativos. El rencuentro de la Administración pública con la democracia es requisito para que como campo de estudio sea un sistema abierto al debate, la reflexión, las dudas y las respuestas; lejos de la democracia, la Administración pública es un objeto inerte y carente de interés para tomarlo en cuenta desde el punto de vista del método y los conceptos.

Una lección de la vida contemporánea es que la crisis de las instituciones también incluye a la Administración pública porque responde tanto a valores del Estado como de la sociedad. En consecuencia, cuidar su desempeño, responsabilidad y eficacia, es fundamental para que no sea confinada al terreno

de la operación mecanizada. La naturaleza institucional de la Administración pública significa que forma parte de las reglas del juego que hay en la sociedad y con las atribuciones que le corresponden en el Estado de derecho, influye para definir y redefinir otras reglas del juego que combinan simultáneamente incentivos y sanciones para los gobernados. De sujeto obligado –cumple con la aplicación de las normas de interés público– también se desenvuelve como sujeto que obliga –define y aplica reglas del juego para asegurar la cooperación de los actores y organizaciones sociales, amortiguando los conflictos políticos y económicos–, lo cual implica que tiene una responsabilidad decisiva en la construcción y consolidación de la vida democrática.

En este sentido, el diseño del poder democrático tiene como garante la capacidad de implementación que la Administración pública acredita para hacerlo vigente con operaciones eficaces. El nexo entre democracia y Administración pública en la sociedad moderna es ineludible. Incluso la relación medios-fines se inscribe en ese vínculo porque la democracia como institución de la sociedad, permite que los gobernados exijan cuentas y resultados eficientes a los dirigentes y administradores del Estado y la Administración pública como institución estatal, tiene su fundamento público en la sociedad, lo cual implica que su capacidad de operación que se desarrolla en la vida comunitaria, tenga como arquetipo el logro de la calidad de vida.

La democracia es el espacio institucional que regula a la Administración pública y ésta fortalece a la democracia por la calidad de la regulación que es capaz de implementar para que las reglas del juego, autorizadas por los actores de la sociedad, se cumplan de acuerdo al sistema de valores que se reconoce en la vida moderna. La Administración pública es la garantía para que la democracia se consolide como un sistema de reglas que no sólo se elaboran sino que han de cumplirse a partir de la exhortación, la persuasión y la coerción que invocan las instituciones administrativas para dar vigencia al interés público. Lo importante en la democracia es que su forma de vida sea no sólo respetuosa y productiva, sino eficaz, lo cual implica que las instituciones administrativas se encargan de la gobernación de la sociedad.

La democracia puede visualizarse a la vez, como un conjunto de oportunidades y restricciones que coexisten en los marcos de la vida institucional. Es oportunidad, desde el momento en que reconoce los derechos civiles y

políticos de los gobernados y a partir de los mismos, se definen ámbitos de actuación individual y colectiva que permiten a la sociedad tener aseguradas las condiciones de vida que necesita para que sea un cuerpo activo y productivo. Es restricción, porque tanto las autoridades como los gobernados no tienen margen de maniobra ilimitada para hacer lo que provoca un daño a terceros; la restricciones son límites que se formalizan para evitar que los excesos del individualismo o el abuso de autoridad se conviertan en males que dañan la vida civil y política.

En este caso, la Administración pública tiene a su cargo tareas relacionadas con la vigencia del orden público y en esa medida, es la responsable de que tanto las oportunidades como las restricciones, sean cumplidas desde el ángulo de las ventajas compartidas. Como poder social y fuerza política, la Administración pública tiene los medios para hacer cumplir el orden político de la democracia y en esa medida, su compromiso con el interés público es una de las características más conspicua que la destacan como una institución que responde tanto a lo estatal como a lo público. En consecuencia, la relación entre democracia y Administración pública se inscribe en la lógica institucional del Estado de derecho.

Por tal motivo, la política, el derecho y la Administración pública son los ejes que regulan los movimientos de la sociedad y los gobernados. La lógica del Estado de derecho se nutre de los valores de la democracia y por tal motivo, la Administración pública no se debe considerar más como un asunto secundario, es decir, ocupada de valorar y aplicar instrumentos operativos sin mayor referencia contextual. La lógica del Estado de derecho es el espacio institucional que cumple la Administración pública, lo cual significa que la constitucionalidad, la legalidad y la legitimidad son requisitos imprescindibles que debe cumplir para que sea reconocida por su alcance positivo. Éste comprende las decisiones y acciones que articula para contribuir al progreso y el desarrollo de la sociedad, lo cual implica la armonía entre los opuestos para dar paso a la cooperación y la coordinación de las acciones públicas.

La lógica del Estado de derecho es condición fundamental para que la democracia fructifique como un sistema de vida que es portador de compromisos que reivindican a los gobernados en calidad de personas civiles y ciudadanos. En consecuencia, la lógica del Estado de derecho es para la Administración pública el referente básico de su desempeño en la democracia,

dado que su actuación debe apegarse a normas de derecho positivo y a procedimientos institucionales que permitan la construcción de los acuerdos y los consensos. La Administración pública en el Estado de derecho es la mejor garantía para la preservación y el desarrollo de la vida democrática en términos económicos, políticos y públicos. Se reducen así, los márgenes de la actuación voluntarista para encauzar su actividad por la senda de la legalidad y la efectividad, lo cual permite asegurar que la democracia sea una forma de vida que favorece la conjugación de las capacidades individuales y colectivas.

En el horizonte de la sociedad contemporánea, lo público es un espacio en el cual debe ahondarse para identificar los actores, fuerzas, organizaciones y estrategias de la vida colectiva que modifican las condiciones de vida y aceleran los procesos de cambio. La sociedad contemporánea, entendida como una sociedad democrática, tiene una vida pública intensa, diferenciada y pluralista. Hay en su seno reacomodos constantes del poder, lo cual se refleja cada vez más, en la suma de relaciones horizontales que se estimulan con la emergencia de los actores políticos y sociales. Lo público se ha intensificado como un espacio de convivencia, reciprocidad, corresponsabilidad y coordinación. Ha dejado de ser el espacio de las energías anónimas, y se ha convertido en un nutrido sistema de relaciones de intercambio que se comporta en diversos foros y lugares de la vida compartida.

El espacio de lo público, entendido como la articulación de espacios organizados y contestatarios, tiene el vigor que nace de cómo los opuestos interactúan para dar cumplimiento a valores que defienden de acuerdo a preferencias políticas, económicas, culturales y sociales. La democracia en el espacio de lo público, es el sustrato para que la acción individual y la acción colectiva sean referentes obligados para la Administración pública, con el fin de que respete la vida privada e intervenga razonablemente en la vida pública. Ésta ha definido y redefinido sus vínculos desde la sociedad para dar paso a formas de intervención ciudadana y organizada en los asuntos comunes.

Consecuentemente, el vigor de lo social es en la actualidad, un camino que indica que las instituciones administrativas tienen ante sí más contrapesos que deben evaluarse para construir el rumbo y aplicación de las decisiones públicas. El vigor de lo social es producto del vigor de lo público, con lo cual

las instituciones estatales y administrativas tienen que tomar en cuenta en términos de balances de poder. El vigor de lo social se asocia con la potencia de lo público y en esa medida, la esfera del Estado y de la Administración pública tienen que revisarse de manera continua para no obstruir las iniciativas individuales y colectivas que se localizan en el espacio de la vida privada y la vida pública.

Tanto el vigor de lo social como la potencia de lo público responden a la lógica de la democracia, porque los diversos poderes que en ella interactúan, tienen espacios de realización que son ocupados por actores sociales y políticos con peso e influencia en la vida comunitaria. Ante el vigor de lo social y lo público, la Administración pública no debe entenderse únicamente como una institución que ejecuta las normas de interés general. Junto a esa tarea que es esencial para la vigencia de la democracia, hay también las de orden político y público que demandan su atención y capacidades.

El ejercicio del poder es una constante que debe institucionalizarse con el concurso de las políticas públicas a cargo de la Administración pública, porque son la síntesis de las decisiones y acciones que dan forma a la intervención que tiene en los diversos asuntos de la vida común. La apertura de los espacios del poder como fruto de las relaciones horizontales, es una cuestión de relevancia que deben atender las instituciones administrativas para diseñar las estrategias que serán objeto de implementación. La implementación tampoco debe considerarse como un asunto exclusivo de la Administración pública, debido a que hay organizaciones de la sociedad que pueden encargarse de su desarrollo, es decir, de su aplicación en alguna esfera de la sociedad civil. Es el caso de las políticas de privatización y la concesión de los servicios públicos que, como medidas de orden público, atienden y procesan respuestas a las demandas que plantean, por ejemplo, los agentes económicos de la sociedad para tenerlos a su cargo.

En este sentido, las relaciones del poder en la esfera de lo público son un aspecto central en el análisis de la Administración pública porque ésta no se debe circunscribir únicamente al ámbito de lo estatal, sino que debe comprenderse en la relación que tiene con los centros de poder que se originan y desarrollan en la sociedad. Por ello, la Administración pública introspectiva no corresponde a los imperativos de las sociedades democráticas en las cuales la competencia, la alternancia y conservación del poder son

factores que influyen significativamente en la óptica de las instituciones. La visión introspectiva ha reducido el estudio contextual y funcional de la Administración pública porque se ciñe a su mundo interior, como si fuese una caja negra donde la explicación de todo son los insumos, los procesos de conversión y los productos en sí mismos. La visión introspectiva cancela el análisis dinámico de la Administración pública, evapora su riqueza conceptual y frena la búsqueda de problemas y temas que se relacionan de manera directa con la razón institucional de la propia Administración pública.

En las sociedades democráticas, la Administración pública se desenvuelve en ámbitos donde hay atribuciones, competencias, controles, rendición de cuentas, sanciones, transparencia y tipos de responsabilidad que no se pueden soslayar en la visión del Estado de derecho. El paradigma del Estado de derecho es fundamental en la comprensión filosófica y conceptual de la Administración pública, porque es la senda que permite entenderla como una institución que desempeña un papel crucial en su relación con los gobernados.

El mundo interior –autoridad, estructuras, procesos, funciones, jerarquías, personal y recursos– de la Administración pública es el modo en que se organiza y funciona para dar atención y respuesta a los problemas públicos –carencias, conflictos, demandas, intereses en competencia– que son de naturaleza no sólo compleja, sino reincidente. Los problemas públicos deben ubicarse en la complejidad de la sociedad y posteriormente en las herramientas que pueden contribuir a su atención y solución. En materia de problemas públicos, toda solución es relativa y transitoria. La pretensión fallida de que se pueden formular soluciones definitivas, es la causa del optimismo decisional, el cual valora que las propias soluciones son de carácter científico, cuando en realidad toda decisión tiene contenido institucional, político y tecnológico porque forma parte de las relaciones del poder. En todo caso, las soluciones de los problemas públicos son un conjunto de aproximaciones porque su estado normal no es la quietud, sino el movimiento, lo cual implica que hay realidades y tiempos para categorizarlos en razón de su comportamiento heterogéneo. De este modo, pueden ser objeto de las decisiones públicas y de los procesos de implementación que se adoptan para convertirlos en áreas de oportunidad, es decir, de mejores condiciones de vida.

Por tanto, no es aceptable que se conviertan en un objeto de estudio en sí mismo –mundo interior– porque el sentido y el fundamento de la Administración pública es la vida comunitaria moderna –problemas públicos, relaciones sociales y expectativas de los gobernados– que en la sociedad democrática formalizan la vigencia de derechos y obligaciones. Invertir esa relación para fines de estudio, cancela la oportunidad de entender por qué la propia Administración pública es el gobierno de la comunidad.

La Administración pública introspectiva corresponde al tiempo de las sociedades cerradas y los Estados omnipotentes; en consecuencia, los valores y preferencias de la democracia son un dato más, no el punto de partida para analizar y categorizar a las instituciones administrativas de acuerdo a la relación que guardan con el mundo de lo social y lo público.

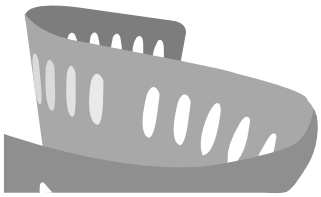
En la actualidad, la acción pública, la acción cooperativa, la participación ciudadana, la corresponsabilidad social, las interacciones políticas, los intercambios económicos, los procesos de comunicación, la ruta de las políticas públicas, el desempeño de la economía de mercado, la gestión de las políticas públicas, los procesos de gobierno, los pesos y contrapesos, la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización de los cuadros administrativos, la cultura política, la autonomía de los grupos sociales, la implementación de las políticas públicas a cargo de grupos no gubernamentales, la cultura de la calidad, el rediseño de las instituciones administrativas, la sociedad abierta, el gobierno por deliberación, la construcción de los consensos, la definición de reglas del juego, los procesos de reforma institucional, la democratización del poder, la innovación tecnológica, ente otras categorías, deben formar parte medular del fortalecimiento conceptual y metodológico de la Administración pública.

Avanzar más allá de lo aportado por los clásicos, es tarea impostergable para revitalizar su eficacia y vigor cognoscitivo. Los campos de estudio son infecundos cuando no ingresan a las etapas de pensar, repensar, producir, reproducir, analizar, reanalizar; categorizar y recategorizar tanto los problemas viejos como los problemas nuevos que deben considerarse para su explicación y argumentación.

Las ideas expuestas responden más a conceptos y categorías de naturaleza normativa, conceptual y explicativa. Su fin es contribuir a destacar los tiempos

democráticos de la Administración pública, considerando que hay problemas y realidades que son punto de partida para ampliar su esfera de comprensión. La Administración pública requiere más base conceptual para multiplicar su riqueza cognoscitiva, porque en la actualidad las ciencias sociales transitan por la senda de la reconstrucción teórica, metodológica y aplicada. El valor científico y disciplinario de la Administración pública debe recuperase para no perderse en los laberintos del gerencialismo mercantilista, que tiene la facilidad de etiquetar de modo rápido y seductor las ideas administrativas para abordar de manera simple e inmediata, la complejidad creciente de las instituciones público-gubernamentales.

Para fines de exposición, el libro se organiza con base en el siguiente capitulado: 1) Lo público de la Administración pública; 2) Administración pública y vida colectiva; 3) Ética, eficiencia y confianza ciudadana; 4) El redescubrimiento del gobierno; 5) La reforma de la Administración pública: hacia la innovación y el gobierno electrónico y Epílogo.



Capítulo I

Lo público de la Administración pública

Filosofía y espíritu de lo público

La importancia de lo público es una de las premisas más conspicuas que dan vida a las sociedades democráticas, porque se reconoce como un espacio que permite la expresión de opiniones, posturas y formas de organización que permiten a los ciudadanos tener una presencia importante y pertinente en la atención de los asuntos colectivos. Aunque lo público tiene y ha tenido un lugar en el desarrollo de las sociedades, es en la moderna, donde su expresión es más nítida, ya que hay un conjunto de condiciones que deben cumplirse para dar paso a una convivencia más efectiva y productiva.

Lo público se gesta en el mundo moderno desde el siglo XVII y se fortalece en el siglo XVIII (Rabotnikof,1997:319) con el advenimiento de las instituciones que dan origen y sustento a la sociedad civil y el Estado de derecho. Desde entonces ha sido un referente de primer orden para situar las relaciones interdependientes entre las personas, los grupos y las organizaciones

tanto civiles como políticas. Tanto las formas de convivencia como de intercambio son medios que se desarrollan con la influencia de lo público. Así, las calles, los teatros, las tabernas, las plazas, los parques, las bibliotecas, los foros, los espectáculos, las tertulias, los museos, son sitios donde concurren diversos públicos para dialogar, divertirse, reflexionar, escuchar y formular opiniones sobre diversos temas que son relevantes para el destino común.

La formación (Rabotnikof,2000:18) de lo público es el paso más importante para acceder a formas de convivencia fincadas en la cooperación, las expectativas y los compromisos. La idea de colectividad surge como una fuerza productiva que favorece que lo diverso de la sociedad tenga oportunidad de integrarse a etapas que son indispensables para dar juego al desarrollo de lo individual y lo colectivo. Con lo público se trasciende el ámbito de lo privado y lo íntimo (Garzón,2005:15-16) para iniciar una comunicación más amplia y diversa que sea motivo para construir relaciones efectivas de vida. En la época moderna lo público se significa como un modo de articular energías, voluntades y preferencias que son necesarias para avanzar en términos de una convivencia que sea creativa y sólida.

En la sociedad moderna, lo público es el terreno que cobra un auge considerable para empezar a defender libertades y derechos, así como para asumir responsabilidades en razón de los asuntos comunes. De este modo, la filosofía de lo público consiste en diluir el misterio, el secreto, lo inaccesible, las penumbras y lo cerrado para que no sean diques que impidan a los ciudadanos asociarse e integrarse para que a la publicidad (Kant,1986: 70), lo accesible, lo visible y lo manifiesto sean los medios que garanticen una convivencia más fructífera que permita la realización de las personas y los grupos.

La filosofía (Bell,1977:247) de lo público no admite claroscuros ni el predominio de los cenáculos del poder como fórmulas que se reservan a unos cuantos en detrimento de la mayoría. La visión positiva de lo público tiene como base que la vida moderna sólo se desarrolla cuando las personas son reconocidas como particulares y ciudadanos. Ello implica que hay libertades civiles y políticas que se respetan para dar movimiento a la vida misma de la sociedad y al imperativo de que toda forma de asociación es favorable cuando las personas tienen oportunidad de ser parte activa en los espacios

comunitarios. La filosofía de lo público también tiene como horizonte la individualidad y la colectividad entendidas como un binomio de creatividad y responsabilidad que favorecen el desarrollo de capacidades que pueden aprovecharse de forma sistemática. De este modo, la riqueza de lo público no es algo dado, sino que debe fomentarse a partir de procesos colectivos que tienen en la individualidad, el punto de arranque de la sinergia social y política.

El espíritu (Rabotnikof,2000:10) de lo público es otro factor esencial para situar el desarrollo de la sociedad moderna. Si la filosofía de lo público es el referente de lo que significa y representa la vida moderna, el espíritu de lo público crea las condiciones fundamentales para organizar, sustentar y articular lo que es diverso en la sociedad. En este sentido, el espíritu de lo público se integra por los elementos de asociación, comunidad, cooperación y corresponsabilidad que hacen posible la preservación del interés compartido más allá de los individualismos exacerbados. De estos elementos se nutre la organización política de la sociedad que es el Estado y se da paso para que el interés por lo común sea un requisito clave en la construcción de las instituciones modernas. El espíritu de lo público toma como base las relaciones de sociabilidad que son fruto de la convivencia gregaria de los seres humanos.

El espíritu de lo público es el sustrato del poder colectivo que se establece para garantizar libertades, derechos y responsabilidades. Es a la vez, el supuesto irrenunciable para que el poder colectivo tenga los elementos de validez institucional que dan paso a legitimidad democrática. En este caso, el poder colectivo que es el poder público, garantiza la vigencia del orden establecido considerando la importancia de la comunidad civil, la cual se integra por personas libres y responsables. En consecuencia, es factible considerar que en el espíritu de lo público tienen cabida los ciudadanos activos que a través de la participación y la representación, reclaman su derecho a tener un lugar en la diversidad de los asuntos colectivos y por tal motivo, dejan atrás las relaciones de servidumbre y vasallaje que negaban su condición de personas libres para intervenir en la discusión, análisis, formulación y preservación de las leyes.

Los ciudadanos activos son fruto de la democracia moderna y en ese sentido, el espíritu de lo público es un requisito para institucionalizar su lugar con base

en el universo de los derechos y las obligaciones. El espíritu de lo público es toma de conciencia para aceptar vivir de modo compartido en la comunidad civil y política. La aceptación de esta situación da lugar a que la toma de conciencia sea efectiva y de esa manera se transite del estado de naturaleza (Locke,2005:109) a la vida de la institucionalidad, es decir, de reglas que tienen valor para todos y que, por lo mismo, se deben cumplir. Por tanto, la felicidad política de los ciudadanos depende de que su toma de conciencia –a través de la formación cívica– garantice que lo público se convierta en el referente de su comportamiento por cuanto a derechos, obligaciones y expectativas. La felicidad política debe entenderse como una felicidad que es común, es decir, para todos los miembros de la sociedad civil y es fruto de la capacidad de gobierno que se acredita en espacios y tiempos dados, en este caso, los que corresponden a la vida moderna.

Por consiguiente, la felicidad en la sociedad moderna no es un ideal en sí, sino condición de vida para que la conciencia de lo terrenal permita valorar al espíritu de lo público como un estado de vida que coadyuva a que las personas se reconozcan en el ámbito de los sistemas de autoridad y decisión.

La felicidad política se asocia con el espíritu de lo público y éste con la formación de la sociedad democrática y con un sistema de autoridad que se diseña sobre la base de la universalidad compartida, esto es, de reglas que se aplican a todos por igual para que la gestión de la cosa pública se efectúe sin favoritismos o privilegios.

De este modo, el espíritu de lo público contribuye a la creación del espacio (Arendt,1974:77) de lo público como un lugar de convivencia y de esa manera los asuntos colectivos dejan de ser asuntos domésticos –privados– y son motivo de interés para otros y para la autoridad constituida.

En consecuencia, el valor de lo público es pieza vital para el mundo de las libertades subjetivas privadas y las libertades subjetivas públicas, porque son un medio de protección para que las personas (Hirschman,1986:56) se desarrollen al amparo de instituciones que tienen como meta evitar el aniquilamiento de los opuestos y propiciar la convivencia más armónica posible entre los habitantes de la sociedad civil. El valor de lo público no se finca en axiomas, sino en realidades que acreditan el cosmos de ventajas, beneficios, costos y restricciones que se aceptan a partir de entender a la

sociedad como la suma de voluntades que aceptan la vigencia de la autoridad. Este requisito abona a favor de una vida que tenga mayor certidumbre y que posibilite que las diferentes personas, grupos y organizaciones puedan convivir con la seguridad de que los conflictos y las tensiones pueden abordarse a través de un sistema de autoridad y de procesos de conciliación, acuerdo y reconocimiento que son fundamentales para asegurar la convivencia social y política.

La riqueza del espacio de lo público consiste en la diversidad de sus componentes, lo cual implica que hay derecho no sólo a disentir, sino a la diferencia, de la cual se forman las aportaciones que permiten una pluralidad más consistente y nutrida. El valor de lo público da pie a movimientos constantes que se traducen en formas de participación y organización que alientan la riqueza de la pluralidad y permiten la expresión más acabada de lo que significa vivir con normas que contribuyen a la certidumbre institucional.

Por eso, el valor de lo público consiste en sumar su alcance filosófico y su espíritu en una fórmula que acrecienta el mundo de la institucionalidad democrática que es, al mismo tiempo, el pilar más conspicuo de la sociedad y el Estado modernos.

Pilares de lo público

La importancia de lo público en la formación de la sociedad y el Estado de derecho es un capítulo relevante para ubicar cómo las relaciones privadas, sociales y políticas se articulan en reglas de convivencia. Lo público no debe entenderse como un espacio natural, sino regido por normas que tienen carácter obligatorio y que deben cumplirse para facilitar el ejercicio de los derechos y el reconocimiento de las obligaciones. Lo público como espacio, alude a un territorio donde convergen las instituciones, las personas, las ideologías, los modos de pensar, el derecho a coincidir y disentir, las formas de organización social y política, la expresión libre de las ideas, la libertad de culto, el derecho al sufragio universal, a la participación y a la representación para impulsar, asegurar y reproducir los patrones democráticos de la vida política; comprende también, la atención de las personas desprotegidas, los procesos de distribución material que son necesarios para el sustento humano;

la administración, procuración e impartición de justicia, la salvaguarda de los derechos de propiedad, la disminución de los costos de transacción; en suma, el aumento y el mejoramiento de la calidad de vida.

Consecuentemente, en la vida moderna lo público tiene pilares fundamentales que es importante enunciar y explicar para identificar cómo se organiza y funciona el poder público como resultado de la voluntad ciudadana y que son: 1) igualdad; 2) constitucionalidad; 3) legalidad; 4) legitimidad y 5) equidad.

Igualdad

El valor fundamental que la sociedad moderna y por tanto liberal reclama con el triunfo de las revoluciones políticas es la igualdad. Este valor que se convierte en un pilar central para la vida asociada, consiste en que no se reconocen privilegios de clase, grupo o corporación que se sitúen por encima del orden político de la democracia. La igualdad es un valor de la sociedad que el Estado formaliza en las distintas normas que regulan los espacios privado y público. Con la igualdad se reconoce la existencia de personas libres, cuya voluntad es la fuerza motriz para no estar sujeto a ningún poder estamental o alguna relación tutelar. La movilidad de las personas en una sociedad de mercado implica que tienen derechos universales que son efectivos de manera individual y esta situación permite que el intercambio de bienes y mercancías, por ejemplo, tenga su apoyo en las libertades económicas. La movilidad de las personas no es posible cuando las relaciones sociales se inscriben en la servidumbre y el vasallaje que son la negación de la igualdad moderna.

En un ámbito de derechos y obligaciones balanceados, es factible que las personas tengan la oportunidad de intervenir en acciones de compromiso que son reconocidas con base en las normas que regulan la vida social y económica. La igualdad es un pilar esencial para que existan las personas que dan vida a las condiciones del intercambio mercantil. El desconocimiento de los privilegios significa que no hay trato preferencial ni ventajoso para unos en detrimento de otros. Cuando los privilegios están vigentes, se niega el espíritu de lo público y en consecuencia, prevalecen ventajas que aceleran la desigualdad entre las personas, hasta provocar situaciones que irritan a los demás. La igualdad se propone garantizar un trato imparcial, justo y efectivo

a las personas para que puedan acceder a las actividades fundamentales de la vida moderna. Es un derecho que no admite pausa o alteración porque inmediatamente se alteran o violentan las relaciones de sociabilidad.

La contraparte corrosiva de la igualdad es la desigualdad y ha sido también, fuente de protestas y revoluciones (Fuentes,2003:219-229) políticas como en el caso de Inglaterra, Estados Unidos, Francia y México. No es casual que la proclama de la igualdad tenga alcance universal, lo cual significa que tiene reconocimiento amplio y que se ha constituido en uno de los pilares más relevantes de la vida pública moderna. Lo movimientos emancipadores en términos políticos y económicos, retoman la igualdad para fortalecer a la vez, el derecho a la libertad. Ésta es incompleta cuando la igualdad es truncada en la sociedad, desvirtuando al mismo tiempo, la convivencia pacífica de las personas y grupos. La igualdad también se opone a los privilegios (Fuentes,2003:218) porque implican en términos sociales y políticos, la excepción de situaciones en que unos no están sujetos a la ley, debido a la vigencia de prácticas que se caracterizan por favorecer el trato preferencial, mientras que otros quedan obligados con el carácter imperativo de las normas del derecho positivo.

Los privilegios son una manera de tratar con preferencia y exclusión a los miembros de una comunidad y en esa media, no se garantiza el trato igual entre desiguales. Los privilegios han sido motivo para organizar protestas e inconformidades que son el testimonio de cómo un orden político se cuestiona hasta provocar el rechazo del mismo cuando se reproducen relaciones desiguales de vida. El valor de la igualdad se ha reconocido en el mundo de las instituciones modernas para que a partir de normas universales se proteja a las personas y su individualidad en un marco que favorezca el tratamiento racional de los problemas y conflictos que se originan en la vida de la sociedad.

Constitucionalidad

La existencia del poder moderno tiene que acreditarse de manera formal y explícita para que no sea señalado como arbitrario o despótico. En este caso, el poder colectivo que representa el Estado, tiene la responsabilidad de generar un ambiente propicio para la convivencia de las personas y

las organizaciones de la sociedad. Un atributo del poder moderno es que tiene base constitucional, es decir, no tiene margen amplio de maniobra para ejercer la discrecionalidad. La sujeción (Schmitt,1981:60) del poder a las Constituciones (Fuentes,2003:234) políticas es una característica de las sociedades modernas que han optado por el camino de las instituciones para atender, atemperar y solucionar los problemas y demandas que se les formula.

En consecuencia, las Constituciones reconocen las atribuciones, limitaciones (Fuentes, 2003:236-237) y responsabilidades del poder público para evitar que se convierta en fuente de abuso tanto para las personas como para sus propiedades. La inteligencia del poder público consiste en que tiene conciencia de que su validez constitucional es importante para que sea aceptado y reconocido. Las normas constitucionales son fruto de arreglos que se convienen para facilitar y garantizar la existencia misma de la sociedad. Esos arreglos se llevan a cabo por factores reales de poder que tienen conciencia de que no es posible que el poder funcione con eficacia, si antes no se define su actuación en términos constitucionales. La importancia de las Constituciones radica en que son reglas que se diseñan para que la organización y el funcionamiento del poder sea efectiva y que no sea trastocado cuando se pierde el ángulo de su utilidad social.

El ejercicio del poder debe garantizar que la utilidad política del mismo se traduzca en beneficios compartidos y en el cumplimiento de las normas universales. Por eso, las Constituciones son la fuente primaria para que el poder público actúe con apego a principios, valores y normas que las propias Constituciones consagran. La naturaleza del poder político consiste en que se impone la voluntad de unos sobre otros; en este caso, el Estado como poder necesario para la sociedad, actúa de modo imperativo y con los medios de administración hace valer el contenido de las normas escritas. Lo importante desde el punto de vista constitucional, es que el poder se estructure no sólo considerando los medios y los fines, sino los ámbitos de derechos y obligaciones que tiene ante la sociedad.

Como poder inteligente, el poder público no desconoce a la Constitución y acepta que ésta lo formaliza para evitar su destrucción en el caso de que tome distancia de la misma. La inteligencia del poder consiste en que cumple la obligatoriedad que le impone la Constitución y en que no desconoce que está

sujeto a reglas que son fruto de acuerdos y negociaciones que tienen como meta su conservación y pervivencia. De este modo, el poder moderno debe caracterizarse por la suma de equilibrios dinámicos a partir de los procesos de división (Montesquieu,1981:220), colaboración y coordinación de poderes para evitar que se ancle en algunas de las partes del Estado. Los equilibrios dinámicos son importantes porque el poder constitucional no tiene punto de reposo, sino que se sustenta en una forma de funcionamiento que no se interrumpe.

La eficacia del poder constitucional (Barceló,2005:18) depende no sólo de la compatibilidad entre medios y fines, sino del modo en que funcionan los órganos del Estado para dar validez a la acción de gobernar. Tanto el diseño como la operación del poder constitucional es un asunto de significación para la sociedad y los ciudadanos porque de ahí depende la oportunidad para tener una presencia efectiva en la vida pública.

Legalidad

No menos importante en el paradigma del Estado de derecho es la cuestión de la legalidad para enfocar otra forma de comportamiento del poder público. La legalidad es un atributo que debe cumplirse para que el ejercicio del poder no sea objeto de dudas relacionadas con su validez. En la visión de la sociedad democrática, la fuente del poder se relaciona con la vigencia y cumplimiento de normas que tienen como objetivo prescribir su acción y definir los límites que tiene frente a la sociedad y los gobernados. La claridad del ejercicio del poder se relaciona con el cumplimiento de las normas del derecho positivo –público- en el sentido de que es obediente al propio derecho y no a la voluntad discrecional de los gobernantes.

Por ello, es importante puntualizar que la distinción de la persona y el cargo es una característica de las instituciones modernas, entre ellas el Estado, razón por la cual, la diferencia de lo impersonal y el cargo no debe sembrar dudas sobre el margen de discrecionalidad que los gobernantes deciden hacer efectiva.

En principio, las normas de derecho positivo se autorizan para evitar que la discrecionalidad prevalezca sobre el espíritu y contenido de la ley. La lógica

de la racionalidad jurídica debe prevalecer sobre la subjetividad desbordada del gobernante. De lo contrario, hay riesgo de que el ejercicio del poder responda al favoritismo o a los privilegios que anularían los principios de igualdad y justicia. La sujeción del gobernante y los administradores del Estado a la ley, es la garantía para que en la sociedad moderna prevalezca la certidumbre institucional, lo cual significa que una vez aprobadas las normas del derecho positivo, su cumplimiento efectivo es la clave para que perdure en la vida pública la confianza en las autoridades.

La legalidad (Hayek,1990:112) se caracteriza porque la cobertura del poder público se guía por las reglas que deben cumplirse para generar un ambiente de confianza en los procedimientos, técnicas y estructuras que se encargan de la implementación de la ley. Lo importante en el Estado de derecho no sólo es quién debe cumplir la ley, sino si se cumple en tiempo y forma, lo cual implica que en la ejecución de la propia ley, el cómo, es la etapa más delicada y de la cual se desprende la validez o no del ejercicio del poder.

El cómo alude a los criterios y medios que se utilizan para dar cumplimiento al mandato del legislador que es el encargado de elaborar las normas del derecho positivo. La legalidad no se agota en el mundo de los procedimientos en sí, sino que comprende entre otros aspectos, la naturaleza de los hechos que demandan su aplicación y la calidad operativa que la convierte en un sistema de normas que se cumplen. La legalidad debe ser pulcra en su interpretación e implementación pues de ahí depende que la justicia que se administra e imparte no sea calificada de parcial. Para la vida pública, la legalidad es un bastión de primer orden que debe garantizarse de manera continua para que el desempeño de la sociedad y la economía tenga elementos de confianza y aceptación con la existencia de autoridades y tribunales que responden a la honradez e imparcialidad en tratamiento de los asuntos judiciales.

Cuando los órganos encargados de administrar e impartir la justicia funcionan con apego al carácter universal, general, impersonal e imparcial de las normas del derecho positivo, se crean condiciones óptimas que acreditan la cultura de la legalidad. Puede indicarse en este caso, que el poder público responde a los valores de la vida comunitaria y que con el auxilio de la legalidad se erige en un poder confiable para que los individuos desarrollen sus actividades cotidianas sin sobresaltos. Con ello el poder justifica su validez legal que tiene como apoyo la confianza de los gobernados.

Legitimidad

Una faceta neurálgica en la vida de lo público es, sin duda, el relativo a la legitimidad. Esta categoría que es a la vez un baluarte en las sociedades modernas, tiene especial importancia porque acredita el modo en que el poder público es aceptado, reconocido y apoyado en el cumplimiento de las responsabilidades que le conciernen. La legitimidad tiene un contenido sociológico y político estrechamente relacionado con la autenticidad de los resultados que se obtienen en un periodo determinado. En este caso, los resultados conectados con la acción de gobernar. La vida pública necesita que el desempeño de las autoridades sea eficaz y cuando se consigue este propósito, la relación entre gobernantes y gobernados se inscribe en el ámbito de la calidad institucional. La legitimidad (Arbos,1996:14) no alude a la forma de gobierno, sino al modo en que se gobierna la pluralidad democrática, situación que conlleva a producir efectos que satisfacen la diversidad de demandas y problemas que se formulan desde la sociedad civil. En este sentido, se alude a un asunto de capacidades que se demuestran para institucionalizar tensiones y acciones para dar paso a formas de cooperación y coordinación entre los agentes económicos y políticos.

La vida pública no sólo es un espacio de convivencia, sino también un lugar donde existen múltiples situaciones que se relacionan con las carencias y expectativas de los gobernados, vinculadas con sus modos y condiciones de vida. Por tanto, la legitimidad exige que la relación gobernantes–gobernados tenga como referente la capacidad institucional para atender y procesar demandas en competencia y conflictos de interés para asegurar la estabilidad de la sociedad.

La capacidad institucional es un asunto de gobierno y en esa medida ocupa un sitio medular en la forma en que se conduce la complejidad organizada de la sociedad. Implica que las políticas públicas que se diseñan e implementan responden a problemas focalizados que las justifican y por tanto, la relación entre los gobernantes y los gobernados tiene zonas de confianza que se acreditan con la obtención de resultados satisfactorios. La legitimidad le confiere a la autoridad prestigio institucional desde el momento en que las habilidades y pericias que demuestra permiten el abordaje puntual de las dificultades que implica la vida asociada. Las habilidades y pericias son el termómetro que permite evaluar cómo la capacidad institucional es el medio

para que la tarea de gobierno sea un ejercicio constructivo que permita no sólo la definición y el cumplimiento de las metas públicas, sino la trasformación de las condiciones de vida.

Cuando las autoridades tienen capacidad (Dror,1990:137) para asegurar los elementos fundamentales de la vida pública –democracia, orden, seguridad, justicia y calidad de vida– aumenta el capital político que es la legitimidad. Se corrobora así, que la tarea de gobierno es eficaz y por lo mismo, hay un reconocimiento amplio y continuo por parte de los gobernados. La legitimidad aumenta o disminuye en razón de la capacidad de gobierno y es el indicador más confiable para evaluar el grado de desarrollo y satisfacción que prevalece en la sociedad civil. En consecuencia, la legitimidad significa cómo el prestigio de las autoridades es producto de capacidades que deben producirse a partir de ganar las elecciones al conseguir la transformación deseada de la sociedad.

Equidad

Uno de los retos de mayor envergadura en la tarea de gobernar es el logro de la equidad social, política y económica. Tanto la estabilidad de la sociedad como las condiciones del desarrollo, imponen como objetivo que las sociedades democráticas accedan a etapas de equidad para diluir las disparidades que se derivan con el contraste de los modos de vida. La equidad (Sen,1988:66) es un valor que tiene significación pública en escala creciente. Significa no sólo la mejoría económica de los grupos y sectores de la sociedad, sino vivir con base en relaciones de inclusión, lo cual implica que el sistema de instituciones tiene la capacidad para contrarrestar prácticas de discriminación, racismo o segregación que dañan la integridad de los seres humanos. Las relaciones de inclusión son testimonio de cómo los grupos y las personas son respetados en su condición de vida y aceptados para que tengan un lugar productivo en la sociedad.

La inclusión es indicativa de cómo la tarea de gobierno es capaz de generar reglas del juego –reglas institucionales– para que sean no sólo aceptadas, sino que tengan la capacidad para ampliar tanto las oportunidades como los derechos de la población con el propósito de que la diferencia entre las personas no sea fuente de desventajas. Esto significa que las instituciones

públicas han de tener la capacidad para que el orden jurídico, político, económico y social reconozca que la diversidad no es motivo para el trato desigual y que a partir de la propia diversidad, es factible asegurar la convivencia plural de las personas. Cuando el orden establecido no asegura condiciones fundamentales para evitar la exclusión, se dificulta la plenitud de la equidad como un valor y como un conjunto de prácticas institucionales que respondan a la noción del gobierno democrático. Cuando la equidad no tiene vigencia fortalecida en la vida pública, hay riesgo de que el trato discriminatorio le tome la delantera a las relaciones justas e incluyentes que son propias de la sociedad moderna.

Ante una situación así, las sociedades tienen un desarrollo desigual y combinado que impide contrarrestar la injusticia social y política. La falta de equidad implica que las instituciones tienen un déficit de operación es decir, que no consiguen revertir aquellas situaciones en las cuales hay sectores de la sociedad que padecen discriminación y en consecuencia, exclusión.

De este modo, problemas como la discriminación por motivos de género, la falta de oportunidades y protección para los grupos discapacitados, las prácticas racistas, la intolerancia religiosa y la xenofobia, son entre otras, prácticas de vida que no sólo ofenden y lastiman a las personas, sino que impiden acceder a una vida asociada, civilizada y tolerante. No puede fructificar el desarrollo institucional consistente en la vida pública, cuando se reproducen con intensidad las relaciones de desigualdad que impiden el desenvolvimiento armónico de los opuestos.

El daño social y político debido a la falta de equidad, retrasa la existencia de una vida moderna en términos públicos. No puede fincarse en la parcialidad y la exclusión sociales, el desarrollo de la sociedad civil. La reproducción acrecentada de la desigualdad social, es contraria a la equidad y ésta es un baluarte que no admite puntos intermedios para que se convierta en un modo efectivo de vida.

El contenido de la equidad es ético (Kwiatkowska e Issa,2002:257) y político. Ético, porque se sustenta en el respeto, la tolerancia y la civilidad para aceptar la condición de vida de los demás. Político, porque la vigencia de la igualdad como valor insustituible de la vida moderna, sólo se consigue cuando los

privilegios y las desigualdades no se reproducen para provocar las prácticas de exclusión.

Valor público de la Administración pública

Fundamento

La Administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de derecho, lo cual significa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos. Sin embargo, la Administración pública es portadora de un amplio contenido público que tiene su origen y riqueza en la diversidad de los elementos que nutren la vida asociada. La importancia de lo social y lo político es indiscutible para la Administración pública; sin embargo, lo público es punto cardinal para comprender el objeto, alcance y compromisos que tiene en la sociedad moderna.

Lo público se retoma para ahondar en el conocimiento de la propia Administración pública moderna y de ese modo destacar su naturaleza a la luz de los problemas, demandas y expectativas que tienen su raíz en la sociedad. Lo público es para la Administración pública el sedimento que la define como una institución imprescindible y versátil para llevar a cabo la atención y solución de los problemas comunes. Lo público no se entiende únicamente como la agregación de voluntades individuales, sino como un espacio que se forma y desarrolla con características peculiares en la vida moderna.

Lo público (Habermas,1993:52) es una pista que conviene explorar para destacar los elementos más conspicuos que ubican a la Administración pública como una institución que se encarga del gobierno de la comunidad y que tiene como tarea última asegurar la felicidad política de la población civil y los ciudadanos. Desde la visión de lo público, la felicidad política no es una quimera, sino el verdadero reto para que las autoridades y la Administración pública tengan la capacidad de asegurar condiciones óptimas de vida en la sociedad para que tenga los elementos fundamentales que aseguren su creatividad y desarrollo.

El objetivo del poder político encarnado en el Estado, es que los miembros de la sociedad al vivir bien, puedan vivir de modo más fructífero. El objeto de la

Administración pública con base en lo público, es asegurar que los gobernados aseguren su sentido de pertenencia e identidad a partir de que sus condiciones y relaciones de vida sean satisfactorias para que tengan un desempeño útil y productivo tanto en la sociedad como en la economía. Esto implica que puedan transitar de la atención de sus necesidades básicas hasta llegar incluso al confort, que sería una etapa de vida que reflejaría las capacidades institucionales del orden establecido para conseguir su realización integral.

El objeto central (Aguilar,1997:60) de la Administración pública es que lo público sea atendido con eficacia y oportunidad para que los miembros de la comunidad puedan incorporarse, asegurar y consolidar su pertenencia en el mundo de lo común y compartido. Le corresponde a la Administración pública, la atención y solución de aquellas necesidades que teniendo origen privado, rebasan las relaciones familiares y de la casa para ingresar al ámbito de lo público. Las insuficiencias, carencias y problemas que trascienden la esfera de lo privado para ingresar al espacio de lo público, es lo que acredita y legitima la intervención de la Administración pública en la vida comunitaria. En el mundo moderno lo privado no se entiende sin lo público y lo público tampoco se entiende sin referencia a lo privado. Lo importante es no contraponer lo privado y lo público, sino situarlos en la dimensión realista que les corresponde y cómo interactúan en los espacios institucionales de la sociedad moderna.

Además, lo privado y lo público no se entienden sin aludir a lo social que es el núcleo que lo privado ocupa cuando hay necesidades domésticas que únicamente pueden atenderse con los recursos e instrumentos de lo público. Lo social es una extensión de lo privado y se caracteriza porque es un territorio en el cual se vierten y reflejan aquellas carencias y demandas que se sitúan más allá de la voluntad y deseos de los particulares y que constituyen focos de atención por parte de los poderes y las autoridades constituidos como entidades supremas de la vida pública. Lo social es el lugar donde las insuficiencias de lo privado empiezan a hacerse públicas y deben atenderse con base en capacidades y poderes externos que deben encargarse de su atención, cuidado y respuesta.

Lo social es el primer sitio de lo público y condensa la suma de carencias individuales y familiares que deben ser objeto de atención pública. Lo social se integra por el conjunto de relaciones, prácticas y carencias que articulan

a los individuos para que puedan vivir en comunidad. Lo social es la veta que en la cual lo privado se manifiesta como un factor que tiene limitaciones que por sí mismo no puede superar y en consecuencia, las capacidades de lo público se convierten en el medio más funcional para remontar las propias limitaciones de los particulares.

Cuando lo social (Rabotnikof,2005:123) aumenta en extensión, espacios, interacción, expectativas y carencias, se instituyen formas de respuesta colectiva a partir de un epicentro que sea eficaz. Ese epicentro son los poderes públicos y en ellos, la Administración pública tiene un lugar central para constituirse en un sistema de capacidades organizadas, calculadas, previstas e implementadas que se ocupan de que las necesidades domésticas –particulares– tengan un cauce específico para su abordaje y solución. Desde el momento en que los asuntos domésticos adquieren la categoría de públicos, tiene lugar la intervención de los poderes –autoridades e instituciones- externos a la sociedad para que sean atendidos con organización, procedimientos, presupuestos y personal que se encargará de su atención, procesamiento y respuesta.

El valor público de los asuntos domésticos denota cómo el espacio de lo social se convierte en un referente vital para la Administración pública. Implica además, que la sociedad tiene capacidades limitadas que necesitan atenderse con óptica más amplia para que los recursos fluyan al igual que las decisiones que se han de convertir en acciones específicas. La Administración pública se enlaza con los asuntos domésticos a través de planes, programas y proyectos que, como medios de respuesta, tienen la ventaja de utilizarse de manera focalizada, es decir, atendiendo a grupos y organizaciones específicas.

Los medios de la Administración pública son portadores de racionalidad aplicada en el sentido de que permiten definir y organizar respuestas que involucran complejidades diversas. Lo social es para la Administración pública no sólo un espacio de acciones y demandas en competencia, sino indicador de cómo los asuntos domésticos se sitúan más allá de las condiciones particulares de vida, hasta configurarse como una cuestión que exige formas de tratamiento institucional en calidad de problemas públicos. Lo social es para la Administración pública el eje que acredita su actuación institucional, desde el momento en que se vincula con las relaciones civiles de las personas y grupos. Hay pues, motivos para destacar que la Administración

pública en lo público implica que lo común y lo general sean atendidos con base en criterios, recursos, políticas, decisiones y acciones que se enlazan hasta vertebrar respuestas de gobierno. De este modo, el comportamiento diferenciado del espacio doméstico da lugar a la administración de lo social y ésta es la clave para situar a la Administración pública desde la óptica de la sociedad moderna

Naturaleza pública de la Administración pública

La Administración pública moderna se ha constituido en un espacio de institucionalidad que tiene a su cargo la atención, dirección y solución de los asuntos que conciernen a la comunidad civil y política. Es por ello una institución con facultades amplias para intervenir de modo sistematizado y deliberado en la sociedad civil para que tenga a su alcance los elementos que le permiten pervivir y desarrollarse como un cuerpo activo y productivo. En este sentido, la Administración pública se encarga de dotar a la sociedad de las condiciones que favorecen el mejor desarrollo de lo individual y lo colectivo de manera positiva.

Para tal efecto, la Administración pública se caracteriza por cuidar, estimular y desenvolver puntos vitales de los cuales depende la eficacia de la vida social y el despliegue público de la sociedad, hasta conformar un sistema de fuerzas constructivas que se encargan de potenciar el desempeño de la vida productiva con base en los elementos siguientes: a) asuntos comunes; b) bienes públicos; c) *res pública*, d) corresponsabilidad; e) accesibilidad y visibilidad; f) servicios públicos y g) felicidad pública.

Los elementos señalados son de vital importancia para destacar cómo la Administración pública desempeña un papel crucial en el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, la economía de mercado y el logro de la calidad de vida. Por eso es necesario proceder a su explicación.

Asuntos comunes

El radio de acción de la Administración pública es tan extenso como las necesidades públicas (Colmeiro,1982:180) que debe atender, procesar y

compensar. En consecuencia, los cometidos que tiene a su cargo son de índole social y en ese sentido se caracterizan porque son de carácter común. Lo común en la vida moderna significa que la atención que la Administración pública otorga a los gobernados se sustenta en el principio de igualdad, lo cual significa que nadie queda formalmente excluido de la protección y beneficios que es capaz de generar. Lo común atiende a que la diversidad de las personas, grupos y organizaciones se institucionaliza con criterios, procesos y políticas que permiten universalizar las necesidades sociales hasta definir las soluciones que pueden favorecer un conjunto de respuestas puntuales valorando los derechos que tienen los gobernados para ser atendidos en sus condiciones de vida.

Un atributo sobresaliente de la Administración pública es que se erige en la institución común a todos los gobernados, es decir, sin importar creencias y condiciones de vida, da cabida en su esfera institucional a la diversidad social, étnica, cultural y política que se produce con la vida asociada. Lo común (Bonnin,1982:93) de la Administración pública se enlaza no sólo con normas generales, sino con respuestas efectivas que es capaz de diseñar e implementar. De este modo, la obligatoriedad de las normas del derecho positivo se cumplen desde el momento en que las instituciones administrativas se encargan de hacerlas efectivas para que los gobernados vivan y convivan de acuerdo al orden político imperante en la sociedad civil. La universalidad de la norma se convierte en asunto específico cuando la Administración pública la aplica a personas civiles que, en el mundo moderno, son portadoras derechos y obligaciones. Lo relacionado con las tareas de protección, estímulo, fomento y regulación son esenciales para que las conductas individuales y colectivas tengan espacios de certidumbre institucional para que los bienes comunes se disfruten en los espacios compartidos.

Lo común de la Administración pública responde al perfil de la sociedad civil moderna y por ello los gobernados tienen relación con ella de manera no sólo continua, sino determinante para encontrar las soluciones que tengan mayor efectividad social y productiva. El alcance común de la Administración pública se relaciona con las tareas de los gobiernos, las cuales se cumplen cuando los medios de la acción pública atienden con base en criterios de igualdad (Posada,1982:145-146) e inclusión a los gobernados porque son determinantes para nutrir el contenido social y público de la propia Administración pública.

Bienes públicos

La administración de la vida social implica proveer los medios y recursos que se necesitan para que las individualidades y las relaciones familiares de la sociedad moderna tengan los apoyos indispensables para su desarrollo. En este sentido, la Administración pública tiene a su cargo la responsabilidad, el cuidado y la distribución de los bienes públicos que necesitan los gobernados. Los bienes (Ayala,1999:238-240) públicos tienen como características que son indivisibles, situación que implica que son para todos, sin mediar consideraciones ideológicas o políticas. Esos bienes se relacionan con el agua, el oxígeno, las carreteras, la energía eléctrica, la educación, la salud, la defensa, la justicia, la recreación, la cultura, la seguridad y el orden público que son a la vez, el pilar de la vida asociada. Estos bienes son de interés universal, lo que implica que su administración tiene que efectuarse de manera continua e imparcial. No son bienes para regatear beneficios; tampoco para otorgarlos con dedicatoria alguna, porque se vulnera la naturaleza pública de la Administración pública.

La importancia de esos bienes consiste en que se vinculan con los procesos productivos de la sociedad y por tanto, no pueden ni deben ser objeto de prácticas excluyentes. Por su naturaleza indivisible, los bienes públicos son esenciales en las tareas de gobierno. Permiten atender y satisfacer necesidades para que las personas y grupos tengan una vida más efectiva y segura. Son bienes que no se proporcionan de manera gratuita, sino que implican costos compartidos para hacer efectivo el beneficio colectivo. Los bienes públicos a cargo de la Administración pública no implican gratuidad; se caracterizan porque se orientan a reducir la desigualdad entre las personas, los grupos y las organizaciones y son parte del modo ordinario de vida en la sociedad civil moderna; su costo fiscal implica que se financian a través del pago de impuestos y ello significa que los gobernados en calidad de contribuyentes, deben pagar su valor monetario, lo cual permite su goce en calidad de beneficiarios.

Los bienes públicos exigen regulación cuidadosa porque no sólo llegan a la economía de mercado, sino que forman parte de estrategias de gobierno para distribuir beneficios entre los diversos sectores de la población de acuerdo con los valores de igualdad y equidad. La administración (Ayala,2003: 129) de los bienes públicos es una de las tareas más importantes de los

Estados modernos porque de su eficacia depende el modo en que es posible evaluar los beneficios colectivos. Como son bienes inscritos en el mundo de las reglas institucionales, son motivo de acuerdos y desacuerdos, en particular, en lo relacionado con sus beneficios, costos y destinatarios. Con las reglas institucionales se decide cómo utilizarlos, a quién proporcionarlos, cuánto cuestan; cómo se distribuyen, qué áreas son las responsables de su administración y cómo la población tiene derecho a disfrutarlos. El modo en que se organiza su aplicación y utilidad es mediante reglas y procesos que se encaminan a evitar su carencia porque provocaría una situación de desajuste y tensión entre los gobernados. Por su importancia, exigen de una gestión efectiva e imparcial para que no se contaminen por efecto de las consideraciones ideológicas de la política, sobre todo cuando se invocan planteamientos corporativos, partidistas o sectoriales para aludir a su distribución y ventajas. Los bienes públicos no se le niegan a nadie y por ello su ventaja consiste en que son accesibles a toda la población civil y política.

Res pública

El valor institucional de la Administración pública es asunto de primer orden para que sea considerada en relación a la contribución que realiza a favor del bien común. El universo institucional de la Administración pública no sólo es el Estado como organización política de la sociedad, sino el gobierno de la república. El gobierno de la república (León y Ramírez,2005:61-63) alude a las formas que se instituyen y aceptan para ordenar la pluralidad democrática de la sociedad. Alude a cómo se estructuran las instituciones para que los poderes, atribuciones, responsabilidades, así como las restricciones legales y legítimas una vez instituidos, funcionen con apego a la constitucionalidad y el espíritu de lo público. El gobierno de la república comprende la constitucionalidad del poder, las libertades civiles y políticas, la legalidad de la autoridad, la división y colaboración de poderes, los pesos y contrapesos, la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación ciudadana, el respeto por la opinión pública, las elecciones periódicas, la representación política, la participación ciudadana, la vigencia de los derechos humanos, los valores de civilidad y las prácticas de tolerancia

En este sentido, la Administración pública ocupa un lugar central en el gobierno de la república porque se encarga de organizar las instituciones

que tienen como objetivo satisfacer demandas, proporcionar beneficios y contribuir a la calidad de vida de la sociedad. En la visión de la sociedad moderna, el gobierno de la república se integra por reglas, ámbitos de competencia, responsabilidades asignadas, poderes en colaboración, desahogo de problemas, instancias para las controversias y certidumbre institucional para que la sociedad en su conjunto tenga las condiciones óptimas de vida que favorecen un clima de realización. El gobierno de la república se sustenta en el espacio de lo público y se asocia con los valores de la democracia moderna; tiene naturaleza institucional, es decir, es creado para coordinar de manera imperativa la vida social y hay en él, ámbitos de competencia que funcionan de manera integrada y diferenciada.

Por consiguiente, la Administración pública desarrolla tareas relacionadas con la vigencia del orden político, la satisfacción colectiva de las necesidades, la provisión de los bienes públicos y con el mejoramiento de la calidad de vida. En el gobierno de la república, la Administración pública tiene a su cargo la gestión de los asuntos comunes, es decir, de los asuntos que son motivo de interés compartido. Lo común en el gobierno de la república se enlaza con lo público y éste es el espacio que alberga a los diferentes tipos de interés que integran a la sociedad. La conexión (León y Ramírez,2005:49-50) entre lo común y lo público, es la base para situar la formación del gobierno de la república y en él, a la Administración pública como institución encargada de cuidar, proteger y desarrollar las capacidades que permiten a una sociedad vivir bien.

El gobierno de la república es democrático y por ello la Administración pública se constituye en el sistema de respuestas públicas que atiende lo diverso y plural para asegurar la riqueza de las individualidades y las relaciones familiares que también son foco de atención en la vida pública. El gobierno de la república es al mismo tiempo la administración de la vida en común y ésta es la suma de derechos y obligaciones que se reconocen y ejercen considerando la lógica de la institucionalidad democrática. La administración de la vida en común, indica cómo la Administración pública es el centro más activo de la vida republicana y con ello la institución más importante para realizar las tareas de gestión de los asuntos, problemas y expectativas de orden general.

Corresponsabilidad

Un paso esencial en la vida moderna es cómo los procesos del gobierno y de la Administración pública son abiertos a los ciudadanos y sus organizaciones para definir rutas y estrategias vinculadas con los asuntos colectivos. La lógica del poder democrático consiste en que hay oportunidad para que la corresponsabilidad (Bresser y Cunill,1998:282) sea una fórmula pragmática de sumar esfuerzos y recursos a favor de la comunidad civil y política. Cuando el poder es inteligente, abre espacios para la corresponsabilidad y de esa manera, es factible corroborar ámbitos de colaboración entre las autoridades y los propios ciudadanos (Vieira,1998:219) que contribuyen a fortalecer el sentido democrático del propio poder.

Para fines de corresponsabilidad, es importante puntualizar que es un proceso que tiene como referente las relaciones horizontales que se desarrollan en la vida pública. Las relaciones horizontales son indicador fehaciente de que el ejercicio del poder no está reservado de modo exclusivo a las clases políticas, sino que hay movimientos que apuntan para llevar a cabo la transformación de las estructuras de decisión. Las relaciones horizontales deben entenderse como un medio que abre espacios de corresponsabilidad para evitar que el Estado asuma como monopolio los asuntos públicos.

No es casual que la Administración pública diseñe y promueva formas de comunicación que tienen como objetivo incorporar la voz y colaboración de los ciudadanos en los asuntos comunes. No se trata de una concesión gratuita, sino de exigencias que se vinculan con la democratización del poder, la cual ha llegado al seno de la misma Administración pública para convertirla en una institución más receptiva y abierta a los reclamos de la comunidad.

La corresponsabilidad responde al auge del poder ciudadano y a la revitalización de las organizaciones civiles, las cuales han tomado conciencia de que la vida en común no es únicamente un espacio reservado a la autoridad y por tal motivo, han decidido participar con mayor intensidad en la gestión de los asuntos públicos. Ante esta situación, la Administración pública, sin dejar de ser una institución que tiene ascendencia estatal y gubernamental, ha optado por la transformación de sus estructuras y procesos para que la corresponsabilidad sea un atributo que debe institucionalizarse y de esa manera el poder de los ciudadanos sea capitalizado con mejores rendimientos

el poder de los ciudadanos sea capitalizado con mejores rendimientos sociales y políticos.

En la gestión de lo público existe la presencia de la Administración pública y de los ciudadanos y este hecho debe valorarse como un punto significativo que permite ubicar los nuevos tiempos del poder democrático. Desde el momento en que los contrapesos del poder se extienden y consolidan en la sociedad civil, la corresponsabilidad se constituye en una forma de acercamiento y coordinación que abre oportunidades para que la Administración pública no sea entendida únicamente como la acción del Estado en sí, sino como la responsable de organizar y estimular la acción pública al considerar las ventajas del espacio público–social, el cual puede armonizar esfuerzos con las capacidades que se han institucionalizado en el poder público.

Accesibilidad y visibilidad

Sin negar su contenido burocrático que corresponde a su razón de ser y que es necesario para el desarrollo de la Administración pública, ésta ha sido influida por los valores de la vida democrática para evitar que se convierta en un poder extraño a la sociedad y los ciudadanos. Para evitar el dilema de más burocracia o más democracia, lo aconsejable es que el poder público encuentre caminos que permitan su complemento, no su dicotomía. De este modo, los procesos de lo manifiesto: la accesibilidad y la visibilidad (Rabotnikof,1977:18) son el binomio que responde a la democracia para evitar la opacidad de las estructuras administrativas y burocráticas. Cuando el poder tiene vetas para ser conocido, se avanza para que no sea un coto cerrado. Cuando el poder no es refractario a la luz pública, se avanza en dirección de que la sociedad y los ciudadanos conozcan lo que realiza.

La accesibilidad es un medio para que la Administración pública no sea entendida como una estructura ajena e insensible, es un medio que permite que sus procesos, políticas y presupuestos sean conocidos desde la sociedad civil, sin que implique claudicación alguna ante los poderes sociales. Es prueba de que es factible identificar su razón institucional la cual responde en todo momento al valor de lo público. La accesibilidad es una senda para incursionar por los ejes estructurales, directivos y operativos de la Administración pública, con lo cual el público ciudadano no se siente distante

de la institución que se encarga de los asuntos que se relacionan con su condición de vida. Con la accesibilidad se evita que la Administración pública se constituya en un sistema cerrado y en cambio se extiende la posibilidad de que sea aceptada como un sistema de interacción y comunicación para fortalecer el principio de publicidad (López,2006:269) en favor de los gobernados.

Desde esta perspectiva, la accesibilidad es una cualidad del poder democrático y en el caso de la Administración pública, su poder no es nocivo, sino que sería objeto del conocimiento público, lo cual permite la ampliación de la legitimidad y la aceptación que tiene en la sociedad. No hay antinomia entre estructuras administrativas y valores democráticos, motivo por el cual, la accesibilidad es un puente que comunica a la sociedad y el Estado, desde el momento en que los ciudadanos tienen oportunidad de participar, conocer y sumarse a la gestión de los asuntos que la Administración pública tiene a su cargo.

La visibilidad por su parte, da pauta para que los poderes de la Administración pública no sean motivo de desconfianza. El poder oculto y secreto es propio de los Estados que no son democráticos; en cambio cuando éstos adoptan las reglas de la democracia, están en posición de que sean conocidos de manera confiable. Lo anterior significa que la visibilidad se asocia con estructuras abiertas que tienen oportunidad de intercambiar información con la sociedad y de esa manera es factible evitar que el poder administrativo se convierta en un centro infranqueable.

La visibilidad significa que los asuntos administrativos no están ubicados en la opacidad y que tampoco se ciñen a prácticas contrarias al espacio de lo público que, por alcance, es para todos los miembros de la comunidad civil y política. Si la Administración pública se entiende como el gobierno de lo común, lo general y lo universal, la visibilidad le es consecuente para que sea aceptada como un espacio institucional que no se oculta de la opinión pública ni de la vigilancia escrutadora de los ciudadanos. La responsabilidad de la Administración pública en términos democráticos es pública y en esa medida, la visibilidad se relaciona con la premisa de que el poder inteligente es parte activa en la sociedad y que no se cierra a las prácticas que tienden al conocimiento de lo que hace y cómo lo hace. Por eso, la Administración pública no es únicamente lo que el Estado representa, sino que su quehacer

indica que es más pública en la medida que es más visible y por tanto, más responsable ante el escrutinio de los ciudadanos.

La visibilidad es un atributo útil y necesario para acreditar a la Administración pública como un componente central del poder público a saber: las políticas públicas. Aunque éstas no se circunscriben a la esfera del Poder Ejecutivo, en su diseño e implementación la Administración pública juega un papel determinante y al mismo tiempo establece relación directa con los grupos activos y organizados de la sociedad para definir formas de actuación orientadas a solucionar los asuntos comunes. Consecuentemente, las políticas públicas son elementos de visibilidad que permiten a la Administración pública no caer en la opacidad, porque cuando se invoca la presencia de los ciudadanos en la operación de las mismas, se da vida a los procesos de gestación, diseño, implementación y evaluación. De este modo, la relación entre visibilidad, Administración pública y poder ciudadano es una constante en las sociedades que han optado por las libertades civiles, políticas y la democracia entendida como un sistema de convivencia sustentado en reglas y valores que son incluyentes.

Servicios públicos

Los servicios públicos son el vehículo que favorece una relación más directa de la Administración pública con la sociedad civil, en particular con los grupos civiles y las organizaciones que demandan su intervención en la vida colectiva. Tienen cobertura universal porque responden al imperativo de atender aquellas necesidades que tienen carácter colectivo. El carácter universal de los servicios públicos se nutre del principio de igualdad, el cual implica que nadie puede ni debe ser excluido de los beneficios que se generan en la colectividad. Lo universal se orienta a la atención puntual y amplia de las necesidades que se formulan desde la base económica y social de la vida pública. Implica con apoyo en lo público, que en términos de derecho positivo hay elementos que garantizan a la heterogeneidad de la población civil, caminos para acceder a los satisfactores que se relacionan de manera directa y específica con demandas plurales que se originan desde el momento que se rebasan los espacios de la vida privada para que sean atendidos en la vida pública.

Lo relacionado con las condiciones de vida es una tarea compleja para la Administración pública porque significa que su acción tiene que ser, además de efectiva, oportuna para garantizar y facilitar la convivencia de los contrarios. Por ello, los bienes y servicios que la Administración pública produce son de vital importancia para el conjunto de la sociedad, la economía de mercado y la satisfacción de lo individual y lo familiar. La gestión (Aguilar,2006:75-77) de los servicios públicos no es únicamente un conjunto de actos administrativos, sino un tipo de respuesta planificada, organizada e implementada con base en la disponibilidad de los recursos fiscales. Su lógica no es la prestación misma, sino la calidad del proceso de gobierno que es importante garantizar, más aún, en tiempos de intensidad ciudadana. Si gobernar alude entre otros aspectos a definir y cumplir metas públicas, no puede dejarse a un lado que todo acuerdo y compromiso tiene como sustrato el modo en que se garantiza a la colectividad la oportunidad de los bienes y servicios públicos.

En este caso, la calidad del gobierno depende de la capacidad que tiene la Administración pública para producir, distribuir y comercializar los bienes y servicios públicos. Hay sin duda, una relación con el mercado económico desde el momento en que se valoran costos, beneficios e inversión para asegurar la existencia suficiente de los bienes y servicios. Pero son parte también del mercado político, porque los consumidores de los mismos son los gobernados que a su vez son parte de grupos y organizaciones que saben hacer política para presionar en la oferta y disposición de los mismos. Los servicios (Instituto de Administración Pública del Estado de México,1996:5) públicos conjugan valores económicos, políticos y sociales que es importante atender para evitar errores en su distribución.

El ejercicio del poder exige no ceñirse sólo a criterios técnicos –cálculo, distribución, financiamiento y beneficiarios de los bienes y servicios públicos– sino que toma en cuenta las cuotas, estructuras y relaciones de poder que lo demandan y sobre esa senda se decide cómo asegurarlos sobre la base de los conflictos de interés, las necesidades colectivas y los requerimientos estructurales de la sociedad y la economía. El ejercicio del poder es el termómetro más visible del estado que guarda la comunidad civil y política en relación al modo en que le suministran los bienes y servicios. Por ello, la oferta y demanda de los servicios públicos es un asunto de primer orden que forma parte de la institucionalización democrática del poder.

Control ciudadano

En las sociedades democráticas los controles del poder son una de las manifestaciones más importantes para conseguir una convivencia más armónica entre gobernantes y gobernados en los marcos institucionales de la democracia contemporánea. El control del poder es una tendencia que en la democracia necesita asegurarse a través de instituciones que faciliten una mejor comunicación entre la Administración pública y los ciudadanos. El control del poder es la fórmula que en la democracia permite diseñar límites para su ejercicio evitando el abuso o la arbitrariedad. El control del poder ha permitido y permite que las democracias funcionen en el marco de pesos y contrapesos que también son parte del ejercicio institucional de la Administración pública. El control del poder no debe entenderse como un proceso rígido, inercial, rutinario y formalista, sino como un conjunto de procesos que se encaminan a que la factibilidad del propio poder sea eficaz.

La relación entre los ciudadanos y la Administración pública desde la perspectiva de los controles, tiene como significado político para el gobierno de lo común, es decir, el gobierno de lo público, el cual se caracteriza porque el ejercicio del poder está sujeto a restricciones; en este sentido, la Administración pública parte esencial en el gobierno de lo público, no se convierte en carga perniciosa para la vida colectiva, ni tampoco en un aparato insensible, alejado y circunscrito a mejorar su vida interna, sin atender los reclamos de la sociedad.

Debido a su naturaleza burocrática, la Administración pública no es un sistema abierto y accesible por sí mismo a la sociedad y las organizaciones ciudadanas. Es en todo caso, un sistema de jerarquías, líneas de mando, formas de disciplina, carrera profesional y procesos formales, estrictos y continuos que funcionan sobre la base de la autoridad, la racionalidad y la eficiencia. Sin renunciar a estos elementos porque sería desmembrarla como un sistema de operación pública, lo importante es crear los controles que los ciudadanos pueden ejercer sobre la Administración pública para que responda ante ellos de manera sistemática, específica y continua.

En consecuencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación (Pressman y Wildavsky) ciudadana, son medios que permiten que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer de cerca qué hace la Administración

pública, cuánto les cuesta, cómo efectúa sus quehaceres, quiénes son los encargados de su operación y sobre qué bases constitucionales, legales y reglamentarias cumple sus responsabilidades. Los medios enunciados son avances significativos para que el valor político, público y procedimental de la democracia sea efectivo en términos de relacionar a los ciudadanos con las instituciones administrativas.

La transparencia es una vía que se caracteriza por favorecer el conocimiento de los actores, estructuras, procesos, políticas, presupuestos, programas y acciones que sustentan la operación continua y compleja de la Administración pública para identificar los elementos más sobresalientes que se relacionan con la información público – gubernamental y que los ciudadanos tienen el derecho de conocer de manera ordenada. La transparencia facilita que la luz pública desde la sociedad penetre en los expedientes administrativos con el concurso de reglas democráticas que dan cauce a las exigencias de lo público y del público ciudadano.

La rendición de cuentas concierne a la responsabilidad que tanto la Administración como los administradores de la cosa pública tienen ante los ciudadanos para evitar indolencia, dilaciones, desinformación, abusos, negligencia e impunidad cuando se cometen irregularidades en el ejercicio del cargo. La rendición de cuentas tiene como meta que los ciudadanos tengan a través de sus representantes políticos, presencia en los procesos de auditoria, fiscalización, vigilancia y seguimiento de las acciones que lleva a cabo la Administración pública.

La evaluación ciudadana, por su parte, es el derecho que los propios ciudadanos tienen para identificar el desempeño de las autoridades, los servidores públicos, así como de los organismos que se encargan de cumplir con las tareas de interés general. Es el momento en que los ciudadanos en su condición de contribuyentes, electores y usuarios, valoran la calidad de las acciones administrativas y determinan su aceptación o desacuerdos con lo que realizan. Esta situación se traduce en un nexo político de significación, porque alude a condiciones en las cuales la oferta de gobierno y los resultados conseguidos son motivo de comparación en un periodo determinado. Y como la democracia moderna tiene calendarios que rigen su funcionamiento, el tiempo político se convierte en un asunto básico que da oportunidad para que la evaluación

ciudadana sea un ejercicio que tiene impacto en la alternancia en la continuidad del poder.

Con la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana, la Administración pública no toma distancia insalvable con los ciudadanos y en cambio ingresa a la edad de la institucionalidad democrática la cual consiste en que su operación es regulada por normas, reglas y procedimientos que tienen como vértice político los valores de la democracia. En consecuencia, el gobierno de los ciudadanos tiene a su alcance los instrumentos que favorecen el monitoreo más efectivo para evitar que el cuerpo de la Administración pública se comporte como elemento extraño a la sociedad y las organizaciones civiles. Con la institucionalidad democrática de la Administración pública, los ciudadanos asumen un papel activo que se inscribe en la recuperación política del espacio público.

Felicidad pública

El mayor compromiso de la Administración pública con la sociedad moderna es asegurar la felicidad de los gobernados de modo continuo. Más que un planteamiento retórico o de ocasión, la felicidad pública es un imperativo que se relaciona con el buen gobierno en el cual la Administración pública tiene un lugar determinante para conseguirlo como objetivo de relevancia mayúscula para el mejor desarrollo de la economía de mercado, los sistemas productivos y desde luego, el fortalecimiento de la calidad de vida. La categoría felicidad (Rawls, 1977, capítuloIX) (Brock,2002, capítulo V) pública alude a un estado de vida en el cual los gobernados consiguen que el progreso material, moral e intelectual sea una realidad fehaciente que permite transitar tanto a la etapa del bienestar compartido como a la equidad social, porque son puntos cardinales que justifican la existencia legítima de los gobiernos.

Por el progreso material, se tienen las condiciones de vida que permiten el desarrollo de las personas en el aspecto económico, lo cual permite que las principales necesidades domésticas han sido satisfechas y de ese modo es posible aspirar a una base material que permita la formación y multiplicación del capital para acceder a mejores condiciones de sobrevivencia, competencia y desarrollo. Al satisfacerse la vida material, es factible el tránsito hacia el cultivo de los valores morales para que las personas tengan oportunidad

de fortalecer la convivencia en común con el aprendizaje de los mismos porque favorecen un comportamiento ordenado que beneficia las actividades productivas y sociales.

Respecto del progreso intelectual, es producto de condiciones que estimulan la formación y el desarrollo de campos del conocimiento que permiten a los gobernados tener una presencia activa y productiva tanto en el sistema económico como en los sistemas laborales. Lo intelectual es un aspecto significativo para el desarrollo de la sociedad, dado que representa el capital más valioso para que las personas ingresen a condiciones en las cuales, con el aprendizaje metódico de las disciplinas científicas, sea posible que el conocimiento tenga aplicación productiva para influir en la transformación de las condiciones de vida. Cuando en la sociedad, la población se ha incorporado mediante el progreso intelectual y de manera integral a los procesos del desarrollo productivo, es factible valorar que la suma de las capacidades individuales y colectivas da lugar al bienestar compartido. Éste tiene como característica la existencia de niveles cualitativos de vida relacionados con la alimentación, la salud, la educación, el empleo, la seguridad social, los ingresos fundamentales para atender las exigencias de la subsistencia, el acceso a la recreación y a la cultura así como la posibilidad de mejorar continuamente la propia calidad de vida. El bienestar denota también el confort al que tienen derecho los gobernados porque es útil para estimular las capacidades productivas que permiten mejores elementos para la competencia creciente en la sociedad y los mercados.

La equidad social por su parte, es un estadio que refleja sin lugar a dudas, condiciones de vida que consiguen reducir la distancia entre la igualdad formal y los modos reales de vida para que los gobernados sean incluidos en los aspectos vitales de la sociedad y la economía. El valor de la equidad es uno de los retos más complejos que enfrenta la Administración pública porque se relaciona con un sistema de vida institucional que debe tener la capacidad de asegurar, proteger y estimular que las relaciones entre las personas, grupos y organizaciones sean incluyentes, respetuosas y civilizadas.

La equidad proclama y defiende el derecho a la diferencia sin importar condiciones económicas, geográficas, sociales, políticas o culturales. Posee como eje de su fortaleza, que las personas tienen el derecho a ser iguales sin considerar privilegios, favoritismos o tratos preferenciales que pueden

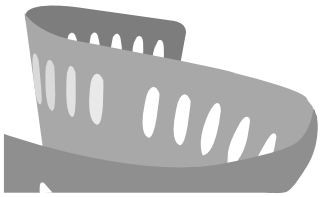
enfrentar a minorías con mayorías. Su alcance implica que nadie puede ser objeto de discriminación, marginación o exclusión en nombre de alguna ideología, doctrina o manifiesto político. El principio de igualdad es uno de los pilares claves para dar vigencia a la equidad; es también punto de partida para que en la democracia moderna las prácticas xenofóbicas, la intolerancia, la violencia o la segregación racial o política no sean terreno abonado para organizar actos violentos que lesionan y atentan contra el orden jurídico y político vigente. La proclama de la igualdad no implica ausencia de problemas y conflictos, sino que lo relevante es que se atiendan y solucionen con métodos institucionales –agendas, normas, procedimientos, tiempos, autoridades y actores sociales– para evitar que se exacerben por motivos políticos, económicos o ideológicos. La equidad implica la vigencia plena de los derechos civiles y los derechos políticos que permiten y garantizan a los gobernados su participación y representación en la toma de las decisiones públicas, a fin de que sus demandas sean tomadas en cuenta atendiendo al principio de imparcialidad, que las autoridades tienen la obligación de hacer efectivo para evitar la división o polarización de los grupos y clases sociales.

Así pues, la felicidad pública es el valor más complejo que enfrentan los gobiernos y las Administraciones públicas, dado que implica la pericia institucional, organizacional, política, presupuestal y estructural para que las personas, los grupos y las regiones ingresen a espacios de realización efectiva que se relacionan con una etapa de amplia significación. La felicidad pública es el motor que anima la existencia fructífera de los gobiernos y es el fin último que los gobernantes asumen como un compromiso irrenunciable. La felicidad pública es un tipo de utopía que se cumple en el sentido de que al conjugar el progreso y la equidad, se avanza por la senda que permite convertir en hechos reales lo que es un plan o proyecto de vida. La felicidad pública se caracteriza porque es una utopía (Moro,1984) no en sentido de deseos, sueños o quimeras irrealizables, sino entendida como un proyecto de vida que puede transformarse en realidad fehaciente con el concurso de actores, voluntades, organización y perspectiva de cambio para sustituir un orden de vida que está vigente, por otro que se considera mejor en términos de equidad, justicia y bienestar para ventaja de los gobernados.

Aunque no hay un camino seguro para favorecer la vigencia de la felicidad pública, los medios que se utilizan para conseguirla se reacomodan de manera variada hasta alcanzar el estadio que la acredita como la fórmula institucional

que revela la capacidad eficaz del gobierno para aprovechar inteligentemente los recursos escasos.

La felicidad pública se caracteriza en términos institucionales por la vigencia de libertades y beneficios que los gobernados tienen para realizar su modo de vida vía la participación y la representación; implica también, que los procesos de la vida asociada tienen cauce normativo, operativo y político para evitar sacudidas que lesionan la vida pública; alude a condiciones en que la vida económica y la vida política se correlacionan de modo satisfactorio para evitar las disparidades entre los actores sociales; indica que las políticas sociales contribuyen a una mejor distribución de los beneficios individuales y comunitarios; también prevalecen las relaciones de inclusión sobre las de exclusión dando oportunidad con ello, a que los gobernados tengan un ambiente más idóneo para acceder a la protección de las instituciones y a los beneficios colectivos; en términos políticos, además de la legitimidad de los gobiernos por efecto de los resultados que obtienen y que se reconocen, los gobernados se desenvuelven con base en normas de respeto y civilidad que favorecen un clima institucional más efectivo para atemperar y solucionar los conflictos; destaca a la vez, que hay certidumbre, lo cual favorece el desarrollo de las actividades productivas y sociales sin mayores altibajos; se alude también a que las principales variables macroeconómicas –control de la inflación, del déficit fiscal, la administración tributaria, de la deuda– permiten que la sociedad y la economía aseguren mejores condiciones de competencia y productividad.



Capítulo II

Administración pública y vida colectiva

Movimientos ciudadanos y acción pública

Una constante de la sociedad contemporánea es que los movimientos ciudadanos se han multiplicado y extendido con intensa velocidad, lo cual provoca que los métodos de gobierno sean revisados a la luz de los nuevos espacios de la vida pública. Las sociedades tienen ahora un perfil más competitivo, plural y diferenciado que se intensifica de manera continua en un mundo que tiene exigencias más complejas para ser gobernado. Los movimientos ciudadanos tienen como meta aumentar su presencia en las esferas de la vida colectiva y de ese modo luchar por sus derechos en un ámbito de institucionalidad que se orienta cada vez por los valores de la democracia. Para las administraciones públicas, los movimientos ciudadanos no son algo pasajero ni fortuito, sino realidades que se presentan hasta conformar situaciones que reclaman atención y solución de gobierno.

La vida ciudadana avanza en lo fundamental aprovechando las ventajas de la pluralidad en las facetas de participación y representación, lo cual obliga a que las instituciones tengan una capacidad de respuesta más efectiva. Los movimientos de los ciudadanos se caracterizan porque cada día son más autónomos; reclaman por ello, capacidad de autogestión, reconocimiento a lo que son y representan y ratifican el objetivo de que son fuerzas organizadas de la sociedad civil. Ello permite que tengan identidad en la amplitud de las fuerzas que integran los espacios de lo público, debido que tienen organización, programas de acción, estrategias de lucha, recursos propios, iniciativas y acciones que los caracteriza por sus movimientos cada vez más interactivos y horizontales. En este sentido, las instituciones administrativas deben responder con mejores elementos de solución para institucionalizar las demandas pasadas, presentes y futuras que son el verdadero reto que enfrentan los procesos de gobierno.

La tarea de la Administración pública es compleja porque debe identificar el comportamiento de los movimientos ciudadanos atendiendo a su interés público, su valor político y su preocupación social. La energía de los ciudadanos brota en lo fundamental de su grado de articulación y de manera específica, de la fortaleza de su identidad. Se suma a esta situación, los apoyos que consiguen obtener para que sus demandas tengan peso e influencia en la opinión pública y de esa manera sean atendidos, valorados e institucionalizados por las autoridades públicas. En consecuencia, la práctica faraónica del poder es incompatible con el vigor autónomo de los movimientos ciudadanos; de igual modo, los esquemas piramidales y los largos tramos de autoridad y práctica burocráticas, no son funcionales para una sociedad que, como la contemporánea, demuestra que es capaz de organizarse con base en la horizontalidad del poder.

El crecimiento de los movimientos (Gordon,1998:93) ciudadanos tiene que situarse más en el mundo de las redes sociales, no en los formatos rígidos del análisis gubernamental y burocrático. La categoría redes sociales es importante considerarla porque el comportamiento del espacio público no es homogéneo ni predeterminado, sino cambiante, contradictorio e interrelacionado, motivo por el cual, no se rige por racionalidades precisas, calculadas, determinadas o programadas. La categoría redes responde a condiciones en las cuales los hechos sociales y políticos son alentados

de manera simultánea, pero sin contestar a un planteamiento ortodoxo de planeación; las redes dan cuenta de una multiplicidad de organizaciones, grupos y acciones que tienden a la diversidad (Knight y Jonson,2005:4999) de movimientos sociales y políticos que superan cualquier visión centralista y concluyente. Hay por el contrario, rutas de comportamiento que indican cómo la interacción de los movimientos ciudadanos no se da como si fuesen capas geológicas o escalones para subir escaleras, sino que se presentan en razón de lo disímbolo de su naturaleza y proyectos, lo cual implica modificar la comprensión que sobre los mismos se tiene. Por consiguiente, el aumento y desarrollo de los movimientos ciudadanos se inscribe en los alcances de prácticas posburocráticas, es decir, de prácticas que se caracterizan por no expandir relaciones piramidales de poder que son propias de los Estados unicentrados, sino que acentúan la interacción, la coordinación y la autonomía de las organizaciones activas de la sociedad civil.

Las redes (Luna,2005:110-113) sociales son una categoría que permite identificar, puntualizar y ordenar los elementos factuales que hoy día permiten visualizar la realidad objetiva a la manera de relaciones informales. La ventaja de las redes es entender que las prácticas del poder no son lineales, sino que tienen como punto de apoyo actores, procesos y organizaciones que se comportan en términos no convencionales, es decir, previsibles, lo cual obliga a identificar que su orden informal no es errático, sino articulado, es decir, orientado por fines y medios. En este caso, la sociedad contemporánea puede entenderse como un mapa en el cual convergen diferentes zonas de poder, conexiones entre ámbitos de decisión, límites dados, espacios de decisión, relaciones conexas y relaciones interdependientes.

Consecuentemente, la racionalidad burocrática (Zabludovsky,2003:223) es superada desde el momento en que lo informal es el elemento más sobresaliente de las redes, motivo por el cual, es necesario que la búsqueda, localización y sistematización de los datos sobre los movimientos ciudadanos deben no sólo actualizarse, sino utilizarse como un tipo de respuesta gubernamental específica y puntual. Los formatos homogéneos y normativos no alcanzan a situar a las redes como sistemas de interacción, comunicación y cogestión que se desarrollan en los diversos espacios de la sociedad civil a partir de tener en común demandas, identidades, agendas, objetivos y estrategias de lucha.

El funcionamiento de la sociedad contemporánea responde más a la visión multicentrada del poder, que da origen a la formación del tercer sector (Roitter,2005:25) y no a los procesos que se sustentan en la verticalidad. La visión multicentrada del poder que corresponde a la gobernanza (Luna,2005:108) democrática, es uno de los atributos más destacados de la sociedad civil, lo cual implica que su organización y ejercicio responde a la ampliación de los espacios plurales, entendidos como sitios de organización, cooperación e interacción que tiene energía vital para ocupar las estructuras de la propia sociedad. Los espacios plurales tienen como característica, la existencia de relaciones intersubjetivas que dan lugar a relaciones objetivas de poder en las cuales se localizan voluntades e intereses que una vez puestos en movimiento, generan un conjunto de presiones y demandas que no cesan en su formulación y expresión.

Los espacios plurales expresan fuerzas organizadas y activas que asumen posiciones de liderazgo e influencia que se extienden hacia las organizaciones que se interesan por la atención de los asuntos comunes. Los espacios plurales son espacios de redes y en ese sentido tienen comportamientos heterogéneos que dan lugar a planteamientos convergentes y divergentes, debates en escala, acuerdos importantes, desacuerdos legítimos, apoyos negociados y oposiciones reales que alimentan la estructura básica de la sociedad. Los espacios plurales no son cotos infranqueables de poder, sino centros que se intercomunican para conseguir arreglos (Knight y Jonson,2005:502) institucionales de relación que permitan aumentar la fuerza de los movimientos ciudadanos. Los espacios plurales se corroboran a través de acciones y tipos de organización que se entrelazan para generar mayor potencia en sus movimientos, reforzando así, la agenda de peticiones que proyectan hacia las autoridades para que tengan reconocimiento, apoyos y recursos.

Los espacios plurales no se agotan en los movimientos tradicionales que dan vida a la formalidad y liturgia del poder, sino que obligan a la valoración de las condiciones objetivas de vida para situar cómo los grupos organizados participan y presionan para que la postura superestructural del Estado sea más receptiva a sus demandas, intereses y planteamientos. Un punto esencial en la pluralidad de los espacios públicos es que su actividad incesante obliga a que las autoridades establezcan instrumentos de seguimiento y monitoreo para valorar el comportamiento de los grupos

(Scott,2005:441) ciudadanos. Tal situación implica que con la acción organizada de los ciudadanos se abre la oportunidad de que intervengan en la discusión, definición y atención de los problemas públicos.

El público inquieto y anónimo no es congruente con la vida democrática, porque las exigencias colectivas tienen como base actores reales y efectivos del poder social. El público activo y organizado es la constante de las sociedades plurales y abiertas y en ese sentido, no está dispuesto a ceder espacios que la autoridad pretenda ocupar sin mayor objeción. Ante la apertura de las sociedades contemporáneas, la acción pública es un imperativo a considerar de modo importante en el juego de los intereses múltiples que se manifiestan en el mundo de las organizaciones, entendidas como sistemas abiertos (Scott,2005:443) de operación.

En este sentido, las redes en vínculo con la acción pública (Cabrero,2005:20) (Luna,2005:114) pública alude a cómo la sociedad y sus grupos más activos tienen capacidad para definir, en combinación con la autoridad constituida, la agenda de problemas, necesidades, demandas y planteamientos que deben ser objeto de apoyos, recursos y pericia institucional. Implica esta situación, que en la sociedad hay condiciones maduras que se caracterizan porque los ciudadanos tienen la oportunidad de capitalizar el derecho a la participación y la representación para llevar a cabo la deliberación de los actores en la construcción de las decisiones públicas.

Con base en ello, se interesan de manera activa en los asuntos comunes que tienen implicación sustantiva para la comunidad civil y política. Los asuntos que necesitan un enfoque de lo público, son aquellos relacionados con problemas y carencias específicas y reales. El enfoque de lo público se enlaza con la acción pública porque al complementarse, es factible definir cuáles asuntos deben ingresar a las agendas institucionales , cuáles quedan en lista de espera y cuáles serán objeto de prioridad tomando en cuenta la correlación de fuerzas que hay en la sociedad.

La acción pública debe entenderse asociada a los movimientos ciudadanos y denota un punto de capacidad organizativa y apoyo político desde diversos frentes de la sociedad que tienen presencia real en las arenas públicas. La acción pública es la respuesta de la sociedad organizada ante asuntos puntuales y es a la vez, una forma de intervención de la autoridad para facilitar, encauzar

e institucionalizar el procesamiento de los problemas en razón directa a la disponibilidad real de los recursos existentes. La acción pública se origina en el espacio público–social desde el momento en que se reconoce por parte de las autoridades que representan el espacio público–gubernamental para dar identidad a formas de intervención que se han convenido para dar paso a la gestión de los asuntos públicos.

La acción pública se impulsa con las ventajas de la gestión pública en un proceso cooperativo que articula valores, intereses y recursos para dar cumplimiento a las políticas públicas. De este modo, la acción pública, la gestión pública y las políticas públicas son el sostén principal de la Administración pública democrática en su relación constante con la sociedad civil. La categoría movimientos ciudadanos no se circunscribe a la óptica de lo deseable, sino que ingresa al mundo de lo factible desde el momento en que son el origen de la acción pública, es decir, de la acción que destaca cómo el poder ciudadano tiene efectividad organizativa para exigir a las autoridades respuestas específicas, reclamando su derecho a la corresponsabilidad.

Por otra parte, los movimientos ciudadanos y la Administración pública tienen en los últimos tiempos, nexos indisolubles, considerando que las relaciones del poder se amplían y multiplican de modo incesante. Los movimientos ciudadanos y la Administración pública se unen a partir de considerar los factores objetivos de una vida asociada más intensa, dinámica e interdependiente. En consecuencia, la acción pública se deriva de los movimientos ciudadanos en primera instancia y también se nutre con la intervención de la autoridad en los asuntos comunes; es una fuerza de primer orden para situar los horizontes de lo público y en ese sentido, la propia Administración pública lleva a cabo la gestión de las políticas públicas considerando la relevancia estratégica que tienen en la sociedad civil.

Los movimientos ciudadanos organizados en asociaciones (Puga,2005: 73), son pieza central en el acontecer de lo público porque constituyen la pauta para situar las acciones de la Administración pública, considerando la capacidad institucional que tiene. La dirección de los movimientos ciudadanos es fundamental en el modo en que la Administración pública se organiza para dar respuestas diferenciadas a problemas que exigen

tratamiento específico. De cara a los ciudadanos, la Administración pública (Bresser,2004:23) burocrática no debe anclarse, sino transformarse por los caminos de la innovación y la eficacia continua para que con las tareas de gestión que desarrolle, responda mejor s los imperativos del espacio público.

En este sentido y considerando la importancia de lo universal y lo general por parte de la Administración pública, se escogen como alternativas cursos de acción que responden a la presión focalizada de los movimientos ciudadanos. Se utilizan para ello, estrategias flexibles y no estructuras rígidas que corren el riesgo de retrasarse ante la dinámica y los rumbos de los movimientos ciudadanos. Las políticas públicas son en ese sentido, estrategias que la Administración pública utiliza con fines de gobierno para asegurar la atención metódica y pragmática de las demandas que compiten entre sí para tener oportunidad de recibir los recursos de la autoridad pública. Por tanto, la democratización (Cunill,2004:44) de la Administración pública debe consumarse para valorar a los ciudadanos no sólo como el objeto de principal atención por parte de las instituciones administrativas, sino como sujeto principal del quehacer social y político.

Corresponsabilidad social

Un derivado de la acción pública que se finca en el auge de los movimientos ciudadanos es la corresponsabilidad social. Ésta es una faceta dinámica que se desarrolla en el seno de la sociedades que han optado por la acción, no por la pasividad o las posturas neutrales. Una constante de la democracia es que los grupos y las organizaciones asumen un papel significativo en los procesos colectivos. Se constituyen por ello, en agentes que logran tener presencia y reconocimiento para incursionar por los corredores de los mercados económicos y políticos en los cuales existen voluntades, competidores y acciones que indican cómo en las economías de mercado el auge de la vida pública es intenso, diferenciado y organizado hasta configurar un sistema de intereses que se articulan para luchar, defender y ganar posiciones en las arenas de poder.

La relación entre economía de mercado y democracia es el referente para situar la trascendencia de la corresponsabilidad social como una fórmula

que permite precisar valores e intereses no coincidentes, pero que, con base en la deliberación y la persuasión, es factible conseguir la cooperación de los actores en la definición e implementación de las políticas públicas. La relación entre economía de mercado y democracia facilita que los agentes económicos y políticos tengan espacios de colaboración para llevar a cabo la definición de las metas colectivas de manera institucional y pragmática. La relación entre economía de mercado y democracia responde a las relaciones de la sociedad y el Estado, a partir procesos de reestructuración que imprimen ajustes entre los ámbitos privado y público.

La corresponsabilidad social se inscribe en el ámbito de la pluralidad política e ideológica que juega un papel importante en la discusión, acuerdo y colaboración que se alcance entre los diferentes actores del quehacer público. Es la piedra de toque que influye para que el espacio de lo público sea dinamizado con la participación (Luna,2005:130) de organizaciones de la sociedad que tienen como objetivo incidir en el rumbo de los procesos colectivos, destacando que utilizan recursos propios y capacidades de gestión para asumir compromisos que se relacionan con la producción de bienes y servicios para la comunidad.

La corresponsabilidad es una veta que se ensancha cuando las sociedades son activas y emprendedoras; ello no implica desplazar a la autoridad constituida, ni invadir ámbitos de competencia de carácter institucional. En un planteamiento de aprovechar esfuerzos reales y potenciales, la corresponsabilidad social es una alternativa que facilita la participación de los ámbitos privado y público para dar respuesta a una multiplicidad de demandas que se originan en la sociedad civil y que no pueden ser atendidas con los recursos de las instituciones público - gubernamentales. En este caso, la Administración pública procura que la iniciativa y propuestas (Cunill,2004: 58) de sectores no gubernamentales tengan un espacio en la gestión de los asuntos públicos para formalizar compromisos que serán objeto de la regulación estatal.

En ningún caso la participación de organizaciones sociales y privadas en la atención y solución de los problemas comunes implica mecánicamente la vuelta al Estado de Policía, es decir, al Estado que deja en manos del mercado los principales procesos productivos y distributivos. En un marco de colaboración, la corresponsabilidad social es un paso que permite a la

sociedad intervenir en los mercados a través de actores específicos que tienen la posibilidad de gestionar e implementar políticas públicas.

En esa óptica, la Administración pública continúa a cargo de responsabilidades de primer orden para asegurar la regulación de la vida económica y social. Por consiguiente, tiene a su cargo la vigilancia, supervisión y sanción sobre la conducta que asumen las organizaciones de la sociedad en relación con los asuntos públicos. Determina los tipos de incentivos que pueden aplicarse para estimular la inversión privada o para que los grupos solidarios con causas sociales tengan mejores condiciones para su desempeño institucional. Tiene bajo su potestad, el diseño y aplicación de las políticas fiscal, crediticia, monetaria y laboral que son determinantes en la producción, reproducción y distribución de los beneficios económicos. Es la responsable de la aplicación específica de la ley y de utilizar también las herramientas reglamentarias para autorizar, prohibir y otorgar reconocimientos a las actores económicos y sociales.

A través de los servicios públicos se enlaza con la actividad productiva de las organizaciones emprendedoras de la sociedad civil para apoyarlas con el suministro de elementos que necesitan para la operación cotidiana. La actividad de la Administración pública en un espacio de corresponsabilidad social no equivale a que disminuya su responsabilidad, complejidad y ámbito de operación. Su nueva dinámica es parte de la redefinición de los ámbitos privado y público que se da para evitar la distancia innecesaria entre uno y otro y tiene su fundamento en la nueva relación de la sociedad y el Estado a partir del auge de las economía de mercado. Por eso, la colaboración social es una vía para que la sociedad intervenga en los asuntos económicos en términos más pragmáticos y con base en las libertades económicas que se reconocen en el mundo moderno. Lo importante en este sentido, es que la autoridad pública no quede anulada o desplazada porque implicaría un quebranto considerable para el orden establecido.

En un horizonte de corresponsabilidad (León y Ramírez,2005:62) social, la Administración pública tiene que potenciar sus capacidades de coordinación, estímulo y fomento para dar paso a una actividad económica más pública, lo cual implica que la economía de mercado se desarrolle con más competencia y que con los apoyos institucionales de

la propia Administración pública, pueda alcanzar mayores niveles, calidad e innovación. El éxito de la corresponsabilidad social depende no del mercado en sí, sino de la capacidad regulatoria que la Administración pública desarrolla para asegurar que las legítimas ganancias de los privados, no se obtengan a costa de relegar a un segundo plano la satisfacción de las necesidades públicas. No hay antinomia entre los beneficios privados y la atención de los asuntos públicos; en toda caso, le corresponde a la Administración pública definir las reglas del juego que deben cumplirse para que lo privado y lo público tengan elementos de reciprocidad y no de abuso o negligencia.

Si la Administración pública se encarga de los asuntos comunes, tiene la responsabilidad de asegurar que los componentes de la vida comunitaria tengan derechos y beneficios institucionalizados con la vigencia de un principio rector a saber: el interés público. Sobre esta lógica, la corresponsabilidad social tiene fundamento legal y legítimo porque se define a partir de normas generales y se acepta con base en beneficios que son extensivos, no restrictivos. La institucionalidad de la corresponsabilidad social es un marco de actuación en el cual la Administración pública y los diversos agentes económicos convienen adoptar formas de desempeño que son respuesta específica a las economías de mercado para que sean alentadas mediante rutas de cooperación y no sólo con el concurso de capacidades agolpadas en una sola dirección.

Las economías de mercado tienen en la actualidad un espacio y tiempo que favorece su desarrollo de acuerdo con los procesos de innovación; en este sentido, la globalidad es el referente más claro que determina que los procesos económicos y tecnológicos sean liberalizados, es decir, que no sean restringidos con la sobregulación o con la existencia de aparatos administrativos que saturan las actividades productivas para desventaja de la capacidad emprendedora de la sociedad. La liberalización –eliminación de controles innecesarios– alude a la vigencia de las normas y reglas que son estrictamente necesarias para alentar a los agentes del mercado. Implica actualizar el contenido de los códigos, leyes, estatutos y reglamentos vinculados al quehacer económico para que éste sea uno de los motores que, con su vitalidad, contribuya a conseguir mejores niveles de desempeño institucional. Implica también el compromiso de que los agentes económicos cumplan los compromisos que adquieren para tener derecho a los beneficios e incentivos que se han convenido con las autoridades públicas.

En el panorama actual, las economías de mercado son también espacios donde prevalecen las relaciones políticas desde el momento en que los procesos de intercambio son objeto de regulación para dar vigencia al interés público, considerando la participación de múltiples agentes económicos y sociales. Como centros de poder, las economías de mercado dan cabida a la competencia plural de bancos, consorcios, casas de bolsa, centros de innovación tecnológica, comercios, consultoras, empresas, factorías, financieras, industrias que ocupan un lugar importante en la producción de la riqueza material. Esta situación implica que la responsabilidad de la Administración pública no es únicamente con los procesos económicos, sino que es parte central en la institucionalidad de las relaciones de poder que se generan y extienden en las economías de mercado.

Por ello, en la definición y cumplimiento de las reglas del juego, la Administración pública negocia no en el vacío con "manos invisibles" establecidas en los mercados, sino con fuerzas –empresas, corporaciones, trusts, holdings– reales y efectivas que de diversas maneras manifiestan su presencia en la sociedad dando lugar a las cadenas de producción, distribución, consumo y circulación de bienes, servicios y mercancías que son la base para la formación del capital y las inversiones futuras desde el momento en que ingresan a los mercados considerando tecnología, innovación, competidores, precios, ganancias, costos de transacción.

La economía de mercado sin referencia a las relaciones de poder que articula, es una entelequia; porque las relaciones de poder que la organizan y caracterizan, es la suma de centros de decisión, influencia e intercambio que la Administración pública no puede omitir para determinar las políticas públicas que se necesitan para el impulso de la actividad productiva, comercial y financiera. En consecuencia, la corresponsabilidad social tiene ángulos económicos y políticos que explican su complejidad funcional para dar paso a los procesos y las políticas de privatización, concesión y subrogación que se han convertido en otra forma de corresponsabilidad social.

La privatización (Bresser,2004:28), como tipo de política pública, responde a un tipo de cambio institucional que tiene como propósito definir de modo específico los espacios de actuación en la economía tanto de la sociedad como del Estado para generar un ambiente de confianza, competencia y certidumbre entre los agentes económicos y sociales. Tiene como elemento clave la venta

de derechos de propiedad; en este caso, el Estado vende activos, patrimonio o propiedades que son del ámbito de lo público a particulares para que éstos se constituyan en los nuevos propietarios y administradores que tendrán a su cargo la producción de los bienes y servicios públicos que serán objeto de compra y venta, considerando las prácticas del mercado.

La concesión (Hernández, 2006:73) en el espacio (Merino,2006:39) de lo público es una figura jurídica y económica que se caracteriza porque el Estado autoriza a determinados particulares la explotación de algún bien o servicio durante un tiempo determinado, atendiendo a necesidades específicas de la sociedad civil. Es una estrategia que permite en un ámbito de economía de mercado, que los particulares tengan la oportunidad de participar en los procesos de intercambio valorando la importancia de los incentivos y las oportunidades que son propias del mundo de la competencia, pero sujetos a la vigilancia y supervisión de las autoridades constituidas.

La subrogación (Hernández, 2006:71) por su parte, se caracteriza porque los Estados llevan a cabo la contratación externa de unidades económicas que ofrecen servicios en el mercado para administrar áreas institucionales que se relacionan con la atención de usuarios que tienen derecho a recibir beneficios vinculados a la salud, la recreación, las guarderías, entre otros. Esta práctica (Hernández, 2006:72) implica que hay agentes privados que tienen la responsabilidad de otorgar los bienes y servicios que otrora tenía a su cargo el Estado y que por razones de mercado se valora combinando costos y beneficios, que es preferible comprarlos (Hernández,2206:73) a diversos proveedores para no asumir directamente con unidades administrativas y personal burocrático público, la tarea de otorgarlos a la población beneficiaria. Con este paso, el objetivo es reducir la intervención administrativa del Estado en algunos rubros de la vida económica, abriendo oportunidades de colaboración con los agentes privados.

Regulación institucional

En un esquema de intervención estatal más acotada, la Administración pública tiene un perfil que se orienta a la promoción y estímulo de las actividades económicas y sociales para no desplazar a los agentes económicos y sociales que tienen interés por participar en la generación de la riqueza material.

La importancia de las tareas de regulación son fundamentales para que la certidumbre sea la constante más regular en el desempeño de las economía de mercado.

La regulación (Ahme y Brunsson,2005:533) es una forma de intervención pública en los procesos económicos y sociales que tiene la más alta relevancia considerando que da vida a la definición de las reglas del juego que se deben cumplir para dar vigencia al interés público. Implica que las normas y estatutos que el poder público elabora e implementa sean congruentes con los objetivos y propósitos de alentar un desempeño económico que permita producir los recursos y capacidades que la sociedad necesita en materia de tecnología, sistemas de producción, tipos de comercialización, esquemas de rentabilidad, procesos de reinversión, pago efectivo de impuestos, escalas de precios y salarios, impulso al comercio exterior, establecimiento de franquicias, construcción de líneas de comunicación, diseño y operación de la red de carreteras, impulso a la tecnología satelital, aliento a la tecnología del Internet, medición y mejora de la productividad, conexión entre el sistema económico y el sistema educativo, el aliento a la innovación de las prácticas empresariales, la inversión a la investigación que produce la tecnología de punta, la formación de capital humano competitivo y calificado, el reciclamiento de las habilidades periciales, el fortalecimiento de las tareas de capacitación, entre otros factores que son vitales para auspiciar que la sociedad civil tenga una economía con alto índice de desempeño.

La regulación es más que las disposiciones normativas porque es el núcleo capaz para definir o inhibir las políticas públicas que pueden favorecer o afectar al sistema económico definiendo al respecto las reglas del juego que se encargan de hacer cumplir los poderes públicos (Cassese,2006:150). Es un proceso que implica la participación de voluntades heterogéneas que necesitan estar de acuerdo en los planteamientos fundamentales sobre cómo convenir y cumplir con los compromisos (Cassese.2006:153) institucionales.

La regulación se caracteriza más como un proceso de negociación que de implantación. Corresponde a la autoridad jugar un papel inteligente en la gestión de las reglas (Ahme y Brunsson,2005:531) que han de favorecer al mismo tiempo montos de inversión, riesgos asumidos y rentabilidad legítima para que la economía sea atractiva a los diversos agentes productivos. En este caso, las condiciones favorables incluyen desde luego y en primer orden la

garantía de la gobernabilidad y estabilidad políticas, la existencia de tribunales de justicia que sean serios y profesionales, la vigencia de normas que no tengan vacíos jurídicos que provoquen incertidumbre, la existencia de una legislación laboral congruente con la economía de mercado, la funcionalidad eficaz de los órganos encargados de la atención, arbitraje y conciliación de los factores de la producción, la operación de estrategias políticas que permitan desactivar conflictos y tensiones de los actores políticos y sociales, el respeto efectivo a la legalidad, la eficacia de los procesos de participación y representación para dar paso a una comunicación abierta entre las autoridades y los líderes de las organizaciones empresariales, la adopción de compromisos para definir e implementar tipos de política pública; que los parlamentos o congresos sean instituciones con capacidad para producir las reglas que necesitan la sociedad y la economía.

En este marco, la regulación entendida como una forma de control (Ahme y Brunsson,2005:534), es de importancia determinante para que la certidumbre institucional no sea sólo un objetivo a conseguir, sino un sistema de vida que favorece que lo diverso, lo heterogéneo y lo contrastante puedan coexistir a partir de reglas que tienen como atributo institucionalizar la complejidad de la pluralidad social, económica y política. La regulación pone a prueba la eficacia de la política y las políticas para fortalecer el orden democrático.

La política por cuanto que es un medio para contener y diluir los conflictos que provocan incertidumbre creciente, aporta cuando hay maestría institucional en el ejercicio del poder, los incentivos que los actores necesitan para desarrollarse en la sociedad. Su utilidad es valiosa para ordenar y desenvolver las fuerzas productivas de la sociedad.

Por su parte, las políticas como cursos de acción del gobierno son las respuestas pensadas, diseñadas e implementadas que tienen como meta que la gobernabilidad de la sociedad se lleve a cabo mejorando y transformando sus condiciones de vida. Las políticas son formas de intervención de la autoridad para estimular el crecimiento económico y el desarrollo balanceado para que la sociedad tenga los elementos fundamentales para sobrevivir y desarrollarse como un cuerpo activo y productivo. Las políticas son respuestas específicas a demandas también complejas pero específicas que tienen como objetivo reactivar con mayor vigor las condiciones favorables de vida que la comunidad civil y política demanda. Las políticas favorecen la

interacción de las autoridades y actores sociales para definir la agenda de los compromisos públicos.

La política y las políticas públicas son el eje sobre el cual gira la efectividad de los organismos (Oslak,2004:156) de regulación en la sociedad, la economía y la vida colectiva. De ahí que su importancia se enlace con las conductas presentes y futuras de los agentes económicos, políticos y sociales para dar paso a los rendimientos crecientes que se necesitan para asegurar el éxito económico, la estabilidad política y la mejor convivencia en el espacio de lo público. La política y las políticas son piezas que permiten acelerar o modular la velocidad que puede desarrollar la regulación como un tipo de institucionalización. Convenirla y cumplirla es un asunto relevante porque de su eficacia depende la maduración de las condiciones que favorecen la efectividad de los objetivos que colectivamente se definen a través de amplios procesos de negociación.

En consecuencia, la responsabilidad de la Administración pública en los marcos de la regulación es importante porque le corresponde no sólo hacer cumplir las normas positivas, sino producir también las disposiciones que complementan y detallan la mejor implementación de las disposiciones constitucionales y legales. La regulación para su efectividad, requiere que los cuadros profesionales de la Administración pública sean la mejor garantía para que su aplicación no sea accidentada ni errática. Los cuadros profesionales son los que concretan en la economía y la sociedad las normas que regulan a la vida colectiva. Por tanto, su interpretación y cumplimiento necesitan que la preparación y calidad ética de los cuadros profesionales esté fuera de toda duda.

Cuando las normas de regulación son entendidas sobre la base de la discrecionalidad, se diluye el espíritu de igualdad con que deben aplicarse y se alienta la vigencia de privilegios que dañan a los menos y perjudican a los más. La importancia de los asuntos públicos demanda que los cuadros profesionales dominen no sólo el saber administrativo y gubernamental para elaborar e implementar las políticas públicas, sino que tengan conciencia de que las tareas de regulación son esenciales para garantizar la seguridad jurídica que es uno de los requisitos para que los inversionistas ingresen al mundo de los negocios considerando las oportunidades y ventajas que se derivan de la aplicación honrada de las normas.

Cuando los cuadros profesionales cumplen con integridad sus responsabilidades, la regulación se convierte en una ventaja que favorece en la vida pública la confianza que se necesita para que la certidumbre sea la característica más sobresaliente en la economía de mercado.

De este modo, la Administración pública como entidad activa y consustancial al Estado (Ahme y Brunsson,2005:534) tiene una posición relevante en los procesos (Cassese,2006:161) de regulación y por tal motivo, es la responsable directa de cumplir con las normas generales que son producto del mandato legislativo. Pero hay en el ámbito de la propia Administración pública, facultades reglamentarias que son básicas para especificar el cumplimiento de las leyes. La facultad reglamentaria forma parte a la vez, de las reglas del juego que se han de cumplir y en ese sentido, tienen que ser consecuentes con el orden establecido a fin de reforzarlo como un sistema efectivo de regulación. No menos importante en las tareas (Oslak,2004:149) de regulación es que la Administración pública lleve a cabo procesos de simplificación para evitar la triangulación de los trámites; la simplificación es una vía para que las estructuras, procesos, tiempos y operación de las instituciones administrativas sea más ágil y eficiente, con el fin de disminuir los costos de transacción y los costos de producción en favor de los segmentos empresariales.

Respecto al resto de la población civil, la simplificación es una manera de acercar las instituciones administrativas con los usuarios; en este caso, las personas, organizaciones y ciudadanos de la sociedad civil. Cuando la simplificación es administrativa, la regulación cumple con el objetivo de fijar reglas, procedimientos y operaciones para que los movimientos económicos y sociales sean alentados con mayor rapidez. El nexo entre simplificación y regulación es indivisible porque uno y otro son parte del modo en que se administran la sociedad y la economía, considerando las demandas en competencia y las oportunidades de realización. La Administración pública como pieza fundamental en los procesos de gobierno, tiene en la simplificación y la regulación a dos herramientas que permiten orientar, incentivar y desarrollar las actividades productivas de la sociedad.

La simplificación y la regulación son instrumentos de gobierno que la Administración pública se encarga de hacer efectivas para que la vida civil y productiva tenga los mejores elementos para su desarrollo. En otro orden de ideas, la regulación ha de contribuir para que los asuntos relacionados con la

acreditación de los derechos de propiedad se realice de modo confiable y eficaz. Ello implica que es conveniente la existencia de expedientes actualizados que permitan a los propietarios realizar operaciones de intercambio; de igual manera, que estén vigentes sistemas de registro que garanticen la posesión de la propiedad para proceder a su legítima explotación; no menos importante es que los derechos de propiedad se encuentren resguardados en los Registros Públicos de la Propiedad en cuanto institución que garantiza para los agentes del mercado, señales de certidumbre que impulsan las operaciones donde se sintetiza lo tuyo y lo mío, es decir, lo que es objeto de transacción y lo que será objeto de nueva posesión.

Desde el momento en que la Administración pública salvaguarda los derechos de propiedad, significa que la regulación sobre los mismos es confiable. De igual manera, los requisitos vinculados con la posesión de la propiedad, la venta y el aseguramiento de la misma, exige la vigencia de una administración tributaria que sea oportuna, eficiente y competente para que la recaudación de los recursos fiscales se efectúe con base en el principio de equidad, el cual se caracteriza porque el cobro de impuestos se lleve a cabo atendiendo al tipo de propiedad, a su utilización y a las ganancias que se generan.

La regulación impositiva es uno de los aspectos destacados a considerar para mejorar el desempeño de la economía. Es también importante para recaudar los recursos que se canalizan a las obras públicas, los bienes de capital, el fomento a la investigación científica y tecnológica, el sostenimiento de los bienes públicos, las inversiones estratégicas, la construcción y el desarrollo de la infraestructura, el mejoramiento de las comunicaciones, la modernización del transporte. Estos rubros son indispensables para desarrollar el conjunto de la economía de mercado que, por su complejidad, extensión y efecto multiplicador, se ha constituido en el motor más importante para armonizar con eficacia la inversión, la producción, el consumo, las ganancias y la circulación de las mercancías.

La regulación impositiva es crucial para que los inversionistas, los agentes sociales y la fuerza laboral contribuyan a la generación de los ingresos y gastos públicos, lo cual implica que los recursos fiscales son los insumos de primera importancia para que la Administración pública defina los montos de los presupuestos, las inversiones y los gastos que se necesitan para dar movimiento al sistema económico, productivo y social.

En las condiciones actuales de globalidad y funcionamiento de las economías de mercado, la institucionalidad regulatoria (Oslak,2004:144) tiene importancia significativa para que los agentes económicos y sociales tengan confianza en su alcance, objetivos y medios. La regulación es una herramienta que responde a normas positivas, pero su implementación está a cargo de la Administración pública. No obstante que los Estados han reducido su intervención en la producción y distribución de las economías contemporáneas, la tarea de regulación que es propia de su potestad institucional no pierde relevancia; por el contrario, es un capítulo vital para que la vida productiva se desarrolle de manera continua teniendo de referente fundamental cómo se debe proceder para que los movimientos de la sociedad sean impulsados con la certeza que la economía de mercado exige.

La regulación de la vida civil en el renglón de los servicios administrativos es otra senda a cuidar, mejorar y desarrollar para que las personas físicas y morales sean atendidas con oportunidad y calidad. Sin esos atributos, la productividad de la vida civil se encuentra en zona de declive porque el retraso en los trámites relacionados con altas, bajas o procesos en curso, la falta de autorizaciones rápidas, la expedición de documentos, el excesivo papeleo y la atención fincada en dilaciones, entorpecen a las actividades productivas que son el centro de los intercambios económicos. Tanto la producción de bienes como la producción de los servicios comprometen a la Administración pública con una mejor atención y solución a la demandas que formulan las personas civiles. Así pues, la regulación a cargo de la Administración pública no tiene punto de quietud porque se enlaza con los procesos básicos que apoyan la estructura material de la sociedad.

Regulación social

Uno de los aspectos más conspicuos de la sociedad civil contemporánea es el relativo a las cuestiones de orden social porque corresponden a puntos neurálgicos que se relacionan con valores claves para el desarrollo de lo público. En este caso, los principios de igualdad, calidad de vida y progreso continuo forman parte de las agendas institucionales tanto de organismos nacionales como internacionales. Dichos principios son medulares para que una sociedad sea evaluada en su calidad de vida y por tal motivo, exigen capacidad institucional para que su cumplimiento sea efectivo.

Sin embargo, los principios son irrenunciables desde el momento en que caracterizan a una comunidad para que defina y alcance sus proyectos de vida con la intervención de los actores políticos y las autoridades públicas. Un aspecto relacionado con la vigencia de los principios mencionados es destacar cómo y cuándo se decide que deben cumplirse y quiénes asumen la tarea de darles forma mediante el concurso de las políticas públicas. Si bien es cierto que las instituciones definen y formalizan principios, también lo es que se encargan de crear los sistemas de gestión pública que se ocupan de cumplirlos en razón de las agendas que determinan los compromisos a favor de la vida comunitaria.

En consecuencia, es en el marco institucional (González,2003:79) donde se define la hoja de ruta que debe seguirse para que se traduzcan en acciones de beneficio compartido. Por tanto, la regulación social se refiere a las condiciones, tiempos y procedimientos que deben cumplirse para que de un plano abstracto y formal –principios– se transite a otro material –acción de gobierno– con el fin de que la población civil y los ciudadanos, como personas de carne y hueso, tengan acceso a los beneficios y sistemas de protección que se autorizan para que las reglas del juego se cumplan con apego a la estabilidad política.

La misión de las instituciones en la regulación social es de alcance vasto, porque se refiere a diversos espacios en los cuales concurren actores sociales y políticos que tienen interés de participar en la distribución de las ventajas colectivas. Una vez cubiertas las fases para que la economía crezca, sobrevienen otras que se relacionan con la distribución de los beneficios tangibles. Éstos no son fruto de acciones inconexas, sino de estrategias que se adoptan para presionar y conseguir en los ámbitos institucionales oportunidades que se relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida.

Los asuntos de la regulación social no se explican ni se entienden fuera del mundo de las instituciones. Hay en éstas, protagonistas que responden a valores, intereses y expectativas de diversos grupos que son representativos de cómo se organiza y ejerce el poder en la sociedad civil. Ello implica que los representantes de los organismos empresariales, los sindicatos y las autoridades constituidas tienen interés de que la distribución social de los beneficios se realice considerando la factibilidad de oportunidades, los recursos existentes y el tipo de presión que se ejerce para decidir qué hacer y

bajo qué condiciones. La distribución social de los beneficios es un capítulo que necesita la vigencia de reglas para que se institucionalice. Esas reglas se valoran tomando en cuenta la correlación de fuerzas que prevalece, así como de la disponibilidad de los recursos públicos que pueden acreditarse. No menos importante es la influencia política e ideológica que se manifiesta cuando se alude a la distribución de los beneficios sociales.

En un perfil liberal, este punto puede ser atendido con la fuerza de los partidarios que postulan el cuidado y protección a grupos que no tienen ventajas fehacientes en favor de su condición de vida. En un perfil conservador, prevalece la postura de que el Estado no se comprometa tanto con las políticas de distribución social, y se alienta en cambio, una postura más asistencialista. En un perfil intervencionista, se le confiere al Estado mayor responsabilidad con los principios de igualdad, equidad y bienestar, a fin de reducir las desigualdades sociales. Sin embargo, más allá de las posturas políticas e ideológicas, los proyectos de gobierno que se proclaman, así como la orientación política y económica del mismo son los verdaderos factores que alientan, desvían o inhiben la orientación en la distribución de los beneficios sociales. La valoración sobre el estado que guarda el desarrollo económico (González,2003:80), la magnitud de los compromisos, los recursos disponibles y la situación de la vida política, son aspectos que se analizan y valoran en el mundo de las instituciones. Éstas tienen su propio arquetipo sobre lo que es y debe ser la distribución de los beneficios sociales y sobre que base se decide el modo de implementar sus acciones.

El juego del poder (Olson y March,1997:63) que hay en las instituciones es el factor más relevante para identificar los alcances e impactos de los beneficios que se distribuyen, con lo cual no es suficiente que las economías de mercado crezcan a una determinada tasa. La estrategia para el crecimiento de la economía puede ser una y la estrategia de los beneficios sociales no implica necesariamente optar por la senda del desarrollo más justo. El vínculo entre las políticas económicas y las políticas sociales no significa necesariamente simetría, sino que se integra el mismo por los balances y contrabalances que se desarrollan en el régimen político que es el corazón de las instituciones. Aunque las instituciones son construcciones lógicas y formales para idear autorizaciones y restricciones, así como incentivos y castigos tanto para las personas como los grupos, tienen manifestaciones reales y efectivas a través de los actores y acciones de autoridad que se acreditan en la sociedad civil.

Por tanto, los balances y contrabalances son parte activa de cómo se ejerce el poder, quiénes son los actores con mayor peso e influencia y qué medios se utilizan para decidir el comportamiento de los gobiernos y las administraciones públicas. El modo de funcionar de las instituciones es vital para situar los asuntos y agendas de la distribución social de los beneficios. La regulación sobre esta materia involucra a líderes políticos como los presidentes, los primeros ministros, los parlamentos o asambleas nacionales, a exponentes del Poder Judicial, a líderes de la sociedad que presiden cámaras, partidos políticos, medios masivos de comunicación, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, líderes de opinión, iglesias, instituciones de educación superior, asociaciones de profesionales, centros de investigación. Cada uno de esos actores tiene su ámbito de poder que hace efectivo en la escala decisional de las instituciones y en esa medida se estructuran tipos de presión hasta influir de modo activo en la orientación de las políticas relacionadas con las cuestiones sociales.

En este sentido, el gasto social se asocia con la distribución (Ocampo, 1999: 42) de los beneficios sociales y es impulsado con base en la cosmovisión y el poder que tienen los actores centrales en la definición de las reglas que deben autorizarse para ampliar o restringir las políticas de seguridad, protección y desarrollo. En este sentido, la calidad de vida es el arquetipo más invocado para aumentar el capital político de los Estados, pero es a la vez, el más cuestionado cuando no se logran cumplir los objetivos y metas que se proclaman. La calidad de vida no depende únicamente de los valores normativos que la reconocen, sino de los medios que se utilizan para conseguirla. La tarea del gobierno se completa con la relación continua de los fines y medios, nunca con el predominio de uno sobre otro. Esto significa que las instituciones pueden definir fines que tienen validez universal en favor de la calidad de vida, pero tienen en sus manos las herramientas –medios– para alentar o condicionar el cumplimiento de los fines. En este caso, la Administración pública se encarga de definir fines y medios en su radio de competencia, y en ocasiones queda atrapada en contradicciones que es difícil superar en el corto y mediano plazo.

Por ejemplo: cuando la Administración pública se pronuncia a favor de la salud, la vivienda y el empleo, pero por factores reales de la economía no se generan condiciones a partir de las cuales el crecimiento sea superior a la tasa de la población, se adopta la estrategia de diferir, retrasar o disminuir los

recursos que se destinan al beneficio de las áreas sociales; en consecuencia, el resultado final de la acción administrativa es producto de tensiones, presiones y acciones que le ganan la delantera a la Administración pública progresista, para dar lugar a una Administración pública más identificada con la disminución de los compromisos sociales que adopta y reconoce. En este caso, las burocracias financieras y hacendarias encabezan las posturas que tienen como objeto no comprometer recursos en favor de la distribución social por cuestiones de insuficiencia monetaria y presupuestal. En ocasiones, el poder de las instituciones económicas, financieras y hacendarias consigue frenar el gasto social y con ello se modifica en su favor la correlación de fuerzas que hay en el seno de los sitios de la decisión ejecutiva.

En consecuencia, la regulación de los beneficios sociales queda a cargo de la Administración pública pero sin tener mayor oportunidad de actuación ante un panorama de restricciones institucionales. Para la Administración pública, la regulación de los beneficios sociales no es tarea que pueda cumplir de modo rápido. Se involucran en este propósito ventajas y restricciones que no es posible soslayar, sobre todo cuando se decide qué sectores sociales y políticos son los beneficiarios. La Administración pública tiene que implementar los acuerdos y decisiones vía presupuestos, inversión y gasto público para dar cumplimiento a los criterios que se han acordado respecto de la propia regulación social. Ésta incluye el cumplimiento de las normas, procedimientos y reglamentos en los cuales se especifica cómo y a quién se beneficiará en un tiempo determinado.

En materia social la regulación tiene más elementos reactivos porque destaca los sectores que ingresan al radio de los beneficios, protección y seguridad a cargo de la Administración pública, dando paso a relaciones de inclusión. Pero hay también segmentos de la población civil que al mismo tiempo no tienen oportunidad de beneficiarse con ventajas compartidas, situación que implica en ocasiones, vivir en condiciones de exclusión y en consecuencia, de falta de protección. Los contrastes entre inclusión y exclusión no se explican únicamente a partir de que unos tienen y otros no, sino considerando las cuotas de poder que, con base en el realismo decisional, influyen desde las instituciones públicas para dar paso al juego desigual en la distribución de los recursos disponibles.

En todo caso y jugando también con los recursos escasos, la Administración pública puede ampliar la protección a sectores desamparados otorgándoles paliativos a sus carencias y extremas condiciones de vida. La atención de los sectores desamparados evita que la estabilidad política se vulnere, pero no significa que modifican sustancialmente sus condiciones de vida en términos de ventajas amplias.

La regulación de los beneficios sociales es influida por factores políticos y ventajas económicas. Ello impacta en la operación de las instituciones, motivo por el cual, hay que tomar distancia de las posturas que afirman la importancia de los valores normativos, dejando a un lado la *real politik*. Si la Administración pública es parte de las instituciones del Estado, en ningún momento se encuentra al margen de la *real politik*. Juega al poder y es una estructura de poder que se encarga de decidir e implementar las políticas públicas que habrán de incidir en determinados sectores de la sociedad con ventajas para unos y desventajas para otros. Proclamar la distribución de los beneficios sociales sin aludir a los centros de decisión, es bordar en al aire, sin comprender que la Administración pública aunque comprometida en términos normativos con la calidad de vida, tiene restricciones para asegurar un proceso integral que la convierta sin limitaciones en un sistema de convivencia. La Administración pública es puesta en movimiento por diversos miembros del cuadro burocrático y en éste hay también partidarios de otorgar prioridad a la distribución de los beneficios sociales, pero hay a la vez, otros miembros que no son tan partidarios para que se convierta en una palanca para ejercer su capacidad distributiva. Esto constata que tanto en la clase política que asume su dirección como en las instancias del cuadro burocrático se localizan los objetivos de la regulación de los beneficios sociales, considerando desde luego, los vínculos con grupos de la sociedad que tienen interés en esa materia.

El funcionamiento de las instituciones combina el peso de la clase (Mosca,1984:80) política y la importancia de los cuadros operativos para fijar el rumbo de la regulación de los beneficios sociales y demuestra también que hay poderes no gubernamentales que ocupan un lugar en los procesos de la política y las políticas públicas para incidir en el destino de los excedentes económicos que pueden utilizarse para fines sociales. La regulación para distribuir los beneficios sociales es un punto de importancia para la vida colectiva y la Administración pública. Administrar la regulación

para asegurar la distribución de los beneficios sociales, indica que se trata de un proceso arduo, tenso y conflictivo en actores de poder. Sin embargo, la institución que tiene los medios y los recursos del Estado para concretarla es la Administración pública, situación que obliga a ubicar su responsabilidad social, considerando lo común, lo colectivo y lo compartido que en la sociedad moderna tiene un valor público y político de envergadura porque son la base para cumplir con los principios de igualdad, equidad y bienestar.

Estos atributos son irrenunciables a su naturaleza social y sobre la base de las restricciones institucionales que enfrenta, es la única institución que puede asegurar que los conflictos no se desborden. Utiliza para ello criterios –lo estratégico, lo vital, lo importante, lo secundario– así como instrumentos –prioridades, programas, presupuestos, políticas– que tiene a su alcance para que la desigualdad social no sea el detonador de males mayores como los levantamientos sociales, las revoluciones políticas y las guerras civiles. Su papel consiste en evitar que aumente la desigualdad social, desarrollando para tal efecto, programas compensatorios y de estabilización. Frente a los círculos de la desigualdad, los programas compensatorios actúan para que los sectores desfavorecidos con la distribución de los beneficios sociales, no carezcan de amortiguadores que desaceleren su caída violenta.

Los programas compensatorios no corrigen de origen las causas de la desigualdad social, pero atenúan su impacto para evitar posibles estallidos de carácter político. De este modo, la regulación social a cargo de la Administración pública es una de las tareas más relevantes que desarrolla, ya que de la misma depende la coexistencia tensa entre prosperidad y carencias sin poner en riesgo la gobernabilidad democrática en la sociedad.

Racionalidad pública

El desempeño de la Administración pública en el ámbito y complejidad de la sociedad civil es un elemento a considerar para ubicar las capacidades institucionales que la acreditan como el gobierno de la comunidad. En la óptica de la pluralidad democrática, tiene ante sí los retos de la vida asociada, misma que es cada vez dinámica porque está integrada por actores, fuerzas y organizaciones que juegan un papel fundamental en la construcción y el desarrollo de la democracia contemporánea. La naturaleza pública de la

Administración pública se nutre hoy día de la participación, representación y corresponsabilidad ciudadana que se gesta en la sociedad y se proyecta hacia lo largo y ancho de la vida comunitaria.

Otrora, la Administración pública tenía más perfil estatal y menos intensidad con lo público, lo cual provoca que los ciudadanos la valoren como una institución que estaba distante de ellos. Esta situación se da principalmente cuando la crisis del estatismo estalla en la sociedad civil en los años 70 y 80 de la centuria pasada y a partir de ese momento, se origina una relación accidentada con las instituciones administrativas que tienen como saldo final su desprestigio ante los ciudadanos y la sociedad. La crisis de la racionalidad estatal es motivo de cuestionamiento desde diversos frentes de la vida pública y constituye una señal para no incidir en el propósito de extender hasta sus últimas consecuencias el modelo de sobreregulación (Oslak,2004:29) estatal en la sociedad y la economía. Llega a su fin el tope de la centralización, así como de los procesos burocratizados que provocan el deterioro en la productividad social, el desempeño de las economías ingresa a la etapa de los rendimientos decrecientes y sobre todo se limita la acción de los agentes del mercado en los procesos del intercambio de bienes y servicios.

El fin de la racionalidad estatal se enlaza con el auge de la nueva racionalidad de la sociedad a partir de considerar la potencia de sus agentes económicos y políticos, porque exigen más presencia en la producción y distribución de los bienes y servicios, así como un mayor reclamo de los espacios medulares de la gestión económica y social. Ante este panorama, se reformula el patrón acendrado de la racionalidad –centralismo, intervencionismo, burocratismo– pro Estado para ventaja de la racionalidad pública que es impulsada por las organizaciones de la sociedad civil.

La racionalidad pública (Rawls,1996:204) (Popper,1991:158-159) es la respuesta a la demanda de nuevos espacios de convivencia y es también la oportunidad que se institucionaliza para que los asuntos comunes no vuelvan a ser monopolio de entidad alguna. La desestatización de la sociedad y los procesos económicos es producto de la presión organizada de los grupos civiles y ciudadanos y en ese sentido, la emergencia de la racionalidad pública se inscribe en la redistribución del poder y en el aceleramiento de las tendencias democráticas. El vigor de lo público de la sociedad explica el fortalecimiento de la racionalidad pública, la cual se amplía con el concurso

activo de los actores que se interesan en la gestión de los asuntos comunes. Esta situación es correlativa al aumento de la acción organizada desde la sociedad y tiene como referente central el modo cómo los ciudadanos y sus organizaciones dan paso al ejercicio del gobierno por políticas públicas. La racionalidad pública se convierte en una veta que permite la recuperación de la sociedad frente a la atención y solución de los problemas comunes y es a la vez, una oportunidad para que la gestión de los asuntos compartidos se lleve a cabo entre las autoridades constituidas y los grupos de la sociedad.

Con la racionalidad pública se refleja cómo la redistribución del poder se intensifica en los diferentes espacios de la sociedad para dar paso a la gestión de las políticas teniendo como eje las capacidades de la Administración pública. En este sentido, la gestión de las políticas puede entenderse a la vez como la administración de las políticas públicas, con lo cual la propia Administración pública se abre a los valores de la democracia para dar cabida a la corresponsabilidad social y de ese modo el escenario de lo público no es más la sede exclusiva de la autoridad, sino es también el lugar en el cual la sociedad con sus organizaciones ocupa y se ocupa de tener una intervención significativa en los procesos de gobierno.

La administración de las políticas dota a las instituciones administrativas de un contenido democrático que permite identificarla como el lugar compartido de los ciudadanos. Se rebasa así su faceta burocrática que sin duda tiene, porque es puesta ante los ojos del escrutinio ciudadano y de los procesos de apertura que permiten que las iniciativas de la sociedad sean no sólo escuchadas, sino tomadas en cuenta para que se conviertan en formas específicas de intervención institucional en los asuntos públicos. Si lo público es un espacio donde conviven los ciudadanos y la autoridad, la racionalidad que se produce no sólo es gubernamental, sino social. La suma de lo gubernamental y lo social da como resultado la racionalidad pública, misma que caracteriza a las sociedades modernas, abiertas y emprendedoras.

El quehacer de lo público es el atributo más conspicuo del tiempo democrático que viven las sociedades contemporáneas. En consecuencia, la racionalidad pública es fundamentalmente *ex post*, es decir, de acciones conseguidas que indican cómo se cumplen los objetivos y metas de las políticas públicas, es una racionalidad de resultados finales, es decir, lo que se cumple con acciones compartidas; es el momento en que se acredita la capacidad institucional

de la autoridad para cumplir con los propósitos definidos, sea mediante la regulación, la intervención directa en algún problema específico o delegando la implementación de alguna política en manos de los grupos ciudadanos.

En cualquiera de esos aspectos, la racionalidad pública denota cómo se utilizan los medios para cumplir determinados fines, considerando desde luego, los procesos de deliberación y persuasión que son consustanciales a las políticas públicas. El valor de la racionalidad pública consiste en que es producto de decisiones y acciones que conjugan elementos diferentes, no necesariamente antagónicos para construir relaciones de cooperación y coordinación. En esta tarea, la Administración pública se convierte en una institución activa, responsable y visionaria, es decir, asume tareas que se combinan con las energías y recursos que la sociedad aporta para que las carencias y demandas sean atendidas con el concurso de lo colectivo, no únicamente con los recursos escasos del Estado. La racionalidad pública es el marco donde la Administración pública contemporánea se acredita como la institución que está al servicio de los ciudadanos.

En ese sentido, la categoría ciudadanos es fundamental para situar a la administración de las políticas públicas que responde a lo público-social sin perder su naturaleza público–estatal. Con base en lo expuesto, la Administración pública recupera el sentido de lo público porque las políticas públicas que tiene a su cargo son de manera fehaciente la herramienta que la acerca con los ciudadanos no sólo en el renglón de los servicios públicos, sino en el diseño e implementación de las propias políticas públicas. De este modo, la prestación de los servicios públicos no es el elemento más sobresaliente de la Administración pública en su relación con los gobernados, sino que en el horizonte de la acción pública está comprometida a combinar su capacidad institucional y burocrática, con los valores de la participación, la cooperación y la corresponsabilidad de los grupos ciudadanos.

La Administración pública orientada a la atención de los gobernados, se transforma en la Administración pública donde los gobernados pueden ser corresponsables en el entramado de las políticas públicas. Por ello, la lógica de la racionalidad administrativa es insuficiente para valorar el desempeño institucional de la Administración pública porque únicamente alude a la correspondencia en sí de los medios y fines, mientras que la racionalidad pública los recupera pero en una dimensión del espacio público–democrático,

lo cual significa que los ciudadanos son actores en los procesos de gobierno, no sujetos pasivos. La lógica administrativa por su importancia, alude al dominio de las técnicas, los procedimientos y las rutinas que se aplican para generar resultados específicos. Comprende el modo se sistematizar actividades, recursos, información, legislación y procesos para garantizar el funcionamiento de las instituciones. Sugiere la manipulación inteligente de los presupuestos, los controles y las operaciones que tienen como objetivo garantizar la distribución y aprovechamiento de los recursos para cumplir con las metas y objetivos. Indica los caminos a recorrer para alcanzar el mejor rendimiento de los recursos existentes.

Por su parte, la lógica de la racionalidad pública implica para la Administración pública la valoración del contexto donde se desarrolla, la ubicación de los actores que en él intervienen y presionan, la identificación de las estrategias que se adoptan desde la sociedad, la localización de los vínculos que producen la sinergia entre los grupos, el tipo de demandas que se formulan a la autoridad, la ubicación del tipo de apoyo político que acompaña a las demandas en competencia, así como el tiempo en que suceden los acontecimientos públicos. Comprende también los procesos de comunicación, intercambio y acuerdo que hacen posible la cooperación de los actores sociales, políticos y económicos con la autoridad, así como la expresión dialógica de las posturas que facilitan el acercamiento de lo coincidente y la disolución metódica de los disensos. No menos importante es la necesidad de formular argumentos para deliberar y persuadir, y de ese modo abrir oportunidades de entendimiento y colaboración en el ámbito de la pluralidad democrática.

De cara a la sociedad y los valores democráticos, la Administración pública no es más una "caja negra" donde únicamente se procesan insumos que se convierten en productos, sin conocer cómo se realiza ese proceso ni quiénes son los responsables de llevarlo a cabo. La sociedad y los valores democráticos son el substrato de la racionalidad pública y en ella, la Administración pública es un agente que aporta capacidades, información, pericias y argumentos para que lo público sea objeto de una convivencia más productiva y exitosa. Si la racionalidad pública es un producto colectivo, es decir, fruto de interacciones, negociaciones y acciones conjuntas, la parte que le corresponde a la Administración pública se acredita con los sistemas de gestión que enlazan a la autoridad con los ciudadanos teniendo como vertebral de la vida pública moderna.

En este esquema, la Administración pública es y será una institución confiable para la vida ciudadana que es la vida de lo público organizado. La racionalidad de la Administración pública no responde más a la visión de sistemas que únicamente la valoran en sí misma, sino que tiene como referente el universo dinámico de la sociedad civil, el cual con sus demandas y problemas, exige soluciones factibles que permitan transformar las condiciones de vida en términos positivos. Es por tanto, una racionalidad que se caracteriza más por lo posdecisional, es decir, por las acciones y resultados que obtiene y en esa medida contribuye a la multiplicación del capital político del gobierno.

Lo posdecisional (Aguilar,1997:24) es uno de los factores más importantes a considerar para situar el desempeño institucional de la Administración pública, dado que concierne al modo en que se cumplen los objetivos iniciales de las políticas públicas y porque en esa fase tienen relevancia particular los procesos de implementación. Lo posdecisional es la faceta más visible de la racionalidad pública porque demuestra cuáles son las capacidades que la Administración pública tiene para dar cumplimiento a la metas colectivas.

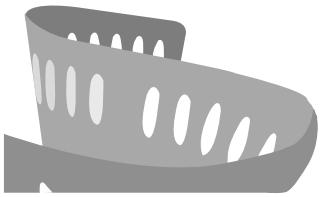
Lo posdecisonal alude a las capacidades de gestión y operación que se desarrollan por parte de la Administración pública y es al mismo tiempo, el momento en que las políticas públicas son focalizadas como instrumento de gobierno que tienen como fin solucionar problemas y asegurar la gobernabilidad de la sociedad. La contribución de la Administración pública a la gobernabilidad democrática es un asunto relacionado de manera directa con los momentos de lo posdecisional, ya que la generación de resultados es la pauta de cómo se dirige, coordina e implementa la acción de las instituciones considerando los retos que se derivan de los problemas y las demandas en competencia.

La racionalidad de la Administración pública no debe entenderse de manera categórica como un ejercicio predecisional es decir, no quedarse únicamente en el plano de indagar qué solución es la más conveniente desde el punto de vista de formular las estrategias que conllevan a definir qué hacer y qué camino debe seguirse para cumplir las metas y objetivos, sino que se debe considerar cómo se construyen las decisiones y por qué se decide actuar de un modo determinado para influir en el rumbo de los acontecimientos públicos. Pero la construcción de las decisiones es la primera parte de cómo situar las respuestas institucionales, porque junto a las mismas, también es importante

considerar la valoración de qué acciones seguir para estabilizar y corregir situaciones conflicitivas en la vida asociada.

La Administración pública no debe ceñirse únicamente a la toma de las decisiones, sino que se debe incluir en este planteamiento el significado de las acciones que se autorizan para intervenir de un modo específico en alguna área de la vida pública que requiere de respuestas institucionales. Armonizar decisiones con acciones es la clave para situar los alcances de la racionalidad pública desde el ángulo de lo posdecisional, entendido como el momento en que se conocen la calidad, alcance e impacto de las políticas públicas. Sólo de esta manera es posible que la Administración pública sea entendida en el plano de lo prospectivo, es decir, de cómo se aborda el futuro descubierto y con que medios se enfrentan las expectativas y problemas que de él se derivan. Lo que está por venir y lo que se necesita en la vida pública, son la pauta para ubicar a la Administración pública en relación a los objetivos que debe utilizar y las metas que deben cumplir.

Lo prospectivo da pista sobre la conducta de la Administración pública cuando se valora junto a lo posdecisional porque uno y otro –lo prospectivo y lo posdecisional– son los atributos que explican el desempeño institucional que consigue alcanzar.



Capítulo III

Ética, eficiencia y confianza ciudadana

Contexto

El presente capítulo tiene como eje rector de exposición, la importancia de asociar con fines de gobierno y de una gestión puntual de los problemas y asuntos públicos, la relevancia de la ética, la eficiencia y la confianza ciudadana. Cuando el desencanto, el desprestigio y la desconfianza invaden a las instituciones públicas, no es posible que fructifiquen las políticas de gobierno en favor de los principios rectores de la vida colectiva. La distancia en ocasiones insalvable entre los gobernantes y los ciudadanos tiene como epicentro la falta de comunión, que a su vez tiene sus raíces en el desempeño no satisfactorio de las instituciones públicas.

En situaciones de este tipo, tanto los procesos como las acciones de gobierno corren el riesgo de perder legitimidad, lo cual da lugar a un déficit institucional de gestión que no es viable revertir cuando se acentúan los rendimientos decrecientes de la misma en un ambiente de desconfianza pública. De este modo, las contribuciones

de la ética tanto en los gobiernos como en las administraciones públicas, es una vía que debe capitalizarse para conjugar calidad del desempeño con responsabilidad democrática. De igual manera, el vínculo entre eficiencia y confianza ciudadana debe guiar el cumplimiento de las tareas de gobernación y administración, para que las instituciones públicas ingresen al terreno de la aceptación ciudadana.

En momentos en que el espacio de lo público tiene un dinamismo imparable, las instituciones administrativas y gubernamentales deben revisar no sólo su papel en la sociedad, sino proceder con base en los valores de la democracia, a la adopción de fórmulas que permitan restituir el prestigio que otrora tuvieron y que se diluye cuando la cultura faraónica del estatismo, provoca efectos corrosivos tanto en la sociedad como en la economía.

Por eso, la articulación funcional entre ética, eficiencia y confianza ciudadana, tiene que asegurarse con decisiones y acciones que favorezcan en el mundo de la democracia moderna, que la economía, la sociedad, las organizaciones civiles, las organizaciones políticas, los mercados y los ciudadanos requieren un contexto óptimo y legítimo para desarrollarse sin escepticismo o desconfianza creciente. En la actualidad, la administración de la vida social y política rebasa los criterios reducidos de los enfoques administrativistas, para dar paso a la óptica que revalora a las instituciones administrativas como palancas clave en la definición e implementación de las políticas públicas.

La relación entre ética, eficiencia y confianza ciudadana es elemento central para que las instituciones como el gobierno y la Administración pública tengan valor colectivo, el cual nace y se desarrolla cuando la gestión de los asuntos comunes se realiza de acuerdo a los principios y valores que fortalecen la convivencia republicana de las personas y grupos en los espacios plurales de la sociedad civil.

En el mundo de las instituciones públicas, en particular las dedicadas a las tareas de dirección social y pública, es importante destacar que en su relación con los gobernados, es fundamental que asuman un comportamiento que genere bases de aceptación y credibilidad para fortalecer la gobernabilidad democrática. En efecto, las instituciones públicas son portadoras de valores, prácticas y normas que tienen como destino último el ámbito de la sociedad, la economía y la vida política, con el fin de propiciar un ambiente favorable

al desempeño de las personas y las organizaciones. Su alcance en el espacio de lo público las compromete a tener un desempeño que sea no sólo eficaz, sino que permita aumentar los rangos de confianza que se tienen en ellas, por cuanto depositarias de los asuntos comunes.

Más allá del formalismo institucional –cumplimiento inercial, irrestricto y ritualista de las disposiciones escritas–, se localiza el imperativo de que las instituciones públicas sean ejemplo de desempeño y para ello, es importante que produzcan resultados que incidan en favor de los gobernados. Cuando existe déficit de aceptación en las instituciones públicas, no es posible avanzar por la senda de la democracia, ni en favor de una vida más vigorosa que sea el reflejo de normas y valores que contribuyan a ampliar la convivencia en lo público.

La vigencia plena de las instituciones públicas no admite la cultura de la simulación o bien, las prácticas que tienen como meta el cumplimiento medio de los compromisos adquiridos. En la democracia es fundamental que los resultados públicos sean no sólo conocidos por los gobernados, sino que sean fuente de confiabilidad para evitar crisis o rupturas que dañan el tejido social y el desempeño institucional de la economía. Hay en la democracia, imperativos éticos que no deben quedar de lado cuando se trata de fortalecer las tareas de gobierno porque las actividades a cargo de éste, quedarían en un plano de operación que es insuficiente para situar la complejidad institucional que encara. Ejemplo de imperativos éticos son la congruencia, la honradez, la integridad y la equidad que en ningún caso deben estar ausentes de toda oferta que tenga como objetivo favorecer la expresión más acabada de lo que significa el gobierno de los ciudadanos.

Desde el momento en que las instituciones son portadoras de reglas que tienden a la certidumbre, es fundamental que los responsables tengan a su cargo el cuidado del interés público. Éste no es la mera suma de intereses particulares que se organizan en normas escritas, sino que es el testimonio de cómo se orientan capacidades y recursos para dirigir a la sociedad hacia el cumplimiento de metas comunes.

Sin el valor de lo común, no hay plenitud del interés público, y en esa medida, las instituciones no cumplen las tareas que tienen encomendadas. Como principio rector, el interés público tiene que acreditarse con acciones

que favorecen las ventajas de la vida privada y la vida pública, sin alterar los finos equilibrios que deben asegurarse con las estrategias y políticas que dan sustento a la dirección de la sociedad. Nutrirlo con acciones eficaces y con el cumplimiento de las normas que son de su competencia, es la tarea que corresponde a las instituciones porque tienen los medios que posibilitan la creencia en él, a fin de que la sociedad tenga elementos de certidumbre para el mejor desarrollo de sus actividades productivas, distributivas, tecnológicas y de bienestar.

Una manera de contrarrestar los efectos nocivos de la desconfianza en las instituciones, es que se comprometan con la gestión de los asuntos públicos de manera no sólo continua, sino eficiente y transparente. Cuando prevalecen las prácticas de simulación, se altera la correlación de fuerzas en la sociedad, ocasionando impactos que desfavorecen la comunicación y la relación política entre los gobernantes y los gobernados.

Cuando prevalecen el secretismo y la falta de acciones diáfanas en lo público, no es factible dar paso a fórmulas de creatividad social que permitan un mejor entendimiento y cooperación entre los actores de la sociedad civil. Es alto el costo a pagar cuando el interés público únicamente es motivo para las posturas retóricas. Vigorizarlo, acreditarlo y defenderlo de modo razonable, es condición para que las acciones de gobierno tengan como referente su alcance y responsabilidad.

Las instituciones públicas tienen como responsabilidad mejorar la gobernación y administración de la vida colectiva, generando para ello, condiciones de desarrollo en los ámbitos local, estatal, federal, regional y comunitario. Por ello, su marco de actuación tiene fundamento constitucional, normativo y reglamentario, el cual responde a los valores –igualdad jurídica y política– de la sociedad moderna y el Estado de derecho. No se explica la acción institucional distante de esas reglas de actuación que deben cumplirse para favorecer un ambiente de entendimiento y convivencia entre los actores que compiten para obtener los recursos públicos y las ventajas de las decisiones colectivas.

Las tareas de regulación, convocatoria y articulación de intereses son de relevancia para que la convivencia de los grupos, organizaciones y personas tengan elementos de confiabilidad para dar lugar a una diversidad de acciones

colectivas. En este sentido, las instituciones son el medio para que las reglas del juego de la sociedad sean el punto cardinal que asegure la estabilización de los conflictos, la construcción de los acuerdos para negociar y el diseño de las políticas públicas que deben orientarse hacia la obtención de resultados específicos.

El objeto de las instituciones es contribuir a formar y desarrollar contextos que se caractericen por el impulso a la realización individual, la prosperidad colectiva y el logro del bienestar social. Su potencia depende de cómo los directivos y cuadros operativos cumplen las responsabilidades que se fundamentan en los valores y disposiciones que nacen a partir de las normas positivas. Para las instituciones es importante el reconocimiento que consiguen debido al desempeño que producen. Su impacto en lo público y en la vida social es inevitable, motivo por cual, despliegan acciones diferenciadas para asegurar que los recursos públicos sean aprovechados con eficiencia, tomando en cuenta las demandas en competencia. La aceptación de las instituciones requiere que los bienes y servicios producidos sean valorados de modo positivo por los gobernados. Los bienes y servicios son el medio que acerca a los gobernados con las autoridades en términos de aceptación y reconocimiento. Por eso, su costo, calidad y competitividad son cruciales para situar los espacios y márgenes que las instituciones tienen para obrar en ventaja de los beneficios sociales. Cuando hay errores, omisiones o ineficacia, la relación entre los gobernados y las propias instituciones es tensa.

En una situación así, surgen relaciones no deseadas ni esperadas que conducen a zonas de desprestigio que en nada favorecen a los dirigentes y administradores de la cosa pública. Junto a la calidad que están obligadas a producir las instituciones, también es importante el cuidado de su integridad republicana –cumplimiento de la oferta de gobierno y congruencia entre medios y fines– para que no sean cuestionadas hasta socavar sus bases o bien, propiciar condiciones que las desacreditan como sistemas de realización.

Cuando el desempeño de las instituciones se orienta por la senda de la operación eficiente, aumenta el capital de su prestigio, así como el grado de aceptación que tienen. Cuando la operación es errática e inoportuna, aumenta el desprestigio y el grado de rechazo que ocasionan, las sitúa en un terreno que compromete su viabilidad valorativa y funcional. Ello significa

que las expectativas de los gobernados se desalientan y en consecuencia, se alteran las bases del contrato social y político que se ha convenido con los gobernantes.

Alcance de la ética

En un plano de recuperación institucional para las administraciones públicas, los gobiernos, las políticas y la ética (Rodríguez,1997:54) se constituyen en punto fundamental de referencia para restituir y ampliar la confianza en los procesos y resultados que son producidos por las autoridades públicas. En la conducción de la sociedad es indispensable que la comunicación entre los gobernantes y los gobernados sea continua. Pero la comunicación es eficaz cuando la conducta de las autoridades responde al interés general y al cumplimiento inobjetable de hacer valer las normas jurídicas y políticas que son un activo imprescindible para sustentar las acciones administrativas y gubernamentales.

Es propio de las sociedades democráticas, que la comunicación entre los gobernados y los gobernantes sea confiable. Para ello, es importante que la palabra de la autoridad no sea expresión casuística para enfrentar los problemas complejos de la vida pública. Cuando la palabra no tiene sentido o propuesta, se desprestigia, y al mismo tiempo se cuestiona la investidura de las propias autoridades.

El desgaste de las palabras como las monedas de uso común, ocasiona el deterioro de la institucionalidad, hasta provocar en los gobernados signos de desaliento que en algún momento tendrá formas de sanción. Si gobernar es saber comunicar, es preciso que el prestigio de la palabra sea una constante para convocar a la suma de esfuerzos colectivos que son importantes para definir y cumplir las metas públicas.

El prestigio de la palabra puede estar en riesgo cuando se asumen conductas políticas sin reflexionar sobre sus consecuencias. En este caso, la ética de la responsabilidad (Weber,1973:50) es el ámbito que los dirigentes de las instituciones públicas deben tener presente para evaluar los impactos que se derivan con su actuación pública. La ética de la responsabilidad se refiere a que las conductas tienen consecuencias y en esa medida, hay que asumirlas

sobre todo cuando se tiene actuación pública. En ocasiones, el descrédito en los gobiernos es producto de la utilización de la palabra sin sentido y por ende, sin compromiso.

Por consiguiente, la actuación de los gobernantes cuando invocan la palabra sin valorar el impacto que puede ocasionar, es causa para que los ciudadanos pierdan el interés en lo que afirman, repiten o niegan en los foros públicos. También hay consecuencias cuando se llevan a cabo acciones específicas de gobierno. Es el caso de cuando las decisiones se convierten en acciones, es decir, en políticas públicas que, como productos de gobierno, ocasionan resultados que pueden favorecer a una comunidad o bien generarle desventajas. La parte sensible de las políticas públicas es que con su utilidad estratégica, son parte central en los procesos de gobierno y en los resultados que se obtienen. Valorarlas, calcularlas y situarlas en contextos específicos, es obligación de quienes gobiernan y en esa medida, es importante destacar que son una fórmula para ganar o perder apoyos en y desde la vida ciudadana.

El desprestigio de los gobiernos se origina cuando los costos (Lindblom, 1997:243) son mayores a los beneficios de las políticas públicas. En este caso, las consecuencias son inevitables, porque al invocar el interés público para justificarlas, es posible que en ocasiones se tenga un efecto contrario al mismo. En este punto hay efectos que deben asumirse, porque hay a la vez, formas de responsabilidad que se derivan cuando se adoptan las decisiones colectivas que se convierten en acciones de gobierno.

Desde la óptica de gobierno, hay implicaciones éticas, políticas e institucionales que es conveniente destacar. Toda oferta de gobierno es portadora de valores éticos desde el momento en que se formula con acento positivo. Si la ética concierne a códigos y normas que se orientan a lograr conductas ejemplares en cuanto honradez, eficiencia, responsabilidad y congruencia, los gobernantes tienen el reto de cumplirlos para aumentar el prestigio de las instituciones que tienen a su cargo. Cuando el buen ejemplo prevalece en la vida pública, los bonos políticos están a la alza y ello significa que tienen aceptación significativa para fortalecer su mandato.

La implicación ética en la política, concierne al hecho de que se entiende como una vía que permite conseguir arreglos y negociaciones para dirimir controversias, conflictos y contradicciones. Cuando la política tiene utilidad

social y pragmática, es reconocida como una opción confiable para conseguir que la sociedad viva con estabilidad y gobernabilidad. Un aspecto a resaltar, es que se vincula con el escenario donde hay ganadores y perdedores, es decir, con aquellos que en la competencia por los recursos y las decisiones de la autoridad, consiguen salir avante o no consiguen ganar algo.

En este sentido, el modo en que la política define esquemas de compensación para los no ganadores en un momento dado, indica que los triunfos y las derrotas en la democracia son transitorios. Por lo mismo, no son situaciones inmodificables, sino que con el curso de los acontecimientos se alteran las condiciones dadas por otras que son fruto de acciones concurrentes y divergentes. Los equilibrios del buen gobierno son dinámicos, no estáticos. Esto significa que un objetivo de la política consiste en que la lucha entre adversarios no se convierta en formas de aniquilamiento, lo cual refleja que su ventaja es para contrarrestar los efectos nocivos que se derivan de la competencia sin referentes ni límites.

En la vida política tienen derecho a convivir tanto coincidencias como disidencias. La política con contenido ético implica que unos y otros no se destruyan, sino que aprendan a vivir en la lógica de ganar y perder. El ejercicio del poder no es equivalente a practicar la política destructiva, aniquilante ni excluyente; exige sapiencia para desenvolverse en la pluralidad creciente de la democracia. Cuando la inclusión se convierte en norma sobresaliente de la autoridad, se demuestra que el respeto por la disidencia se ha convertido en un modo de vida, y por tanto, la política sin renunciar a sus fines, se revalora al considerar el carácter ético de la vida republicana, al respetarse el derecho de los demás a no coincidir, y al mismo tiempo, a tener un lugar en los beneficios públicos que se distribuyen.

Sin referencia a la ética, la política es una actividad que finca su eficacia en el axioma de que “el fin justifica los medios”. Tal situación es contraria a la vida pública moderna, misma que proclama que las acciones del poder tienen consecuencias que no se pueden ni deben soslayar. La omisión de la ética da lugar a prácticas realistas que tienen como sustento la aprobación política, no el beneplácito de los ciudadanos para que el capital político de los gobiernos que es la legitimidad, se incremente de manera sustancial.

En consecuencia, los valores de la política no son incompatibles con los valores de la ética. Si la política tiende al orden, al acuerdo, los compromisos, la estabilidad y los equilibrios dinámicos, la ética proclama los valores, las normas y códigos que deben cumplirse para preservar la gobernabilidad de la sociedad; en este caso, el respeto, la equidad y el bienestar desde el momento en que tienen contenido positivo, reivindican a las personas para que tengan mejores condiciones de vida y como éstas tienen en la sociedad un sitio de primer orden para el poder. El desarrollo de los seres humanos es compromiso importante e imprescindible para las instituciones públicas.

Por su parte, el contenido institucional de los gobiernos deriva de un conjunto de acuerdos que se logran entre los actores más conspicuos de la sociedad, con el fin de definir reglas de actuación con base en derechos y obligaciones. Las instituciones tienen como propósito crear condiciones de certidumbre para que los contrarios vivan y convivan de acuerdo a determinadas normas. Gobernar para crear, mantener y desarrollar las instituciones, implica que existen procesos de convocatoria desde los niveles directivos de la autoridad para que las fuerzas y grupos de la sociedad participen en la construcción de las reglas del juego que permiten la interacción y coordinación entre la sociedad y el Estado.

Cuando las convocatorias son públicas se promueven desde el poder para que sean, incluyentes y plurales; se refirma el valor de la democracia moderna y con ello el sentido ético de la convivencia humana. La construcción de las reglas del juego se desenvuelve en ambientes dinámicos, complejos y heterogéneos, donde concurren valores e intereses de carácter disímbolo. Por tanto, el proceso de gobierno es arduo, intenso y creciente hasta conseguir que la comunidad civil y política pueda analizar, discutir y proponer para su vigencia, las normas que se necesitan, a fin de conseguir que el orden político sea democrático, funcional y eficaz.

Tanto la vida privada como la vida pública, son el núcleo más importante a destacar para orientar y definir el alcance de las reglas del juego. Reconocer derechos, obligaciones, incentivos, sanciones, autorizaciones y restricciones, es la esencia de todo orden político y social para que las reglas que lo sustentan garanticen organismos, sistemas y procedimientos que propician la certidumbre que se necesita para vivir con civilidad.

El objeto de las instituciones (North,1994:227-228) es reducir la incertidumbre en el quehacer social, político y económico. Su misión consiste en impulsar los esfuerzos y capacidades de la comunidad civil y política hacia etapas de prosperidad compartida, considerando agendas de compromiso, recursos existentes, beneficios asegurados y convenios estratégicos para asegurar la gobernación de la sociedad.

Gobernar para todos, es compromiso ético que implica atender, escuchar y resolver necesidades de todos los miembros de la comunidad política, sin considerar cuestiones ideológicas, económicas, políticas o de género. La cobertura de las instituciones públicas es territorial, no sectorial, es decir, se asientan en un determinado espacio geográfico para asegurar condiciones fundamentales de vida con base en la autoridad, las normas, los recursos, la información y las estructuras de decisión que tienen bajo su potestad los atributos que consagran la existencia plural y democrática de la sociedad civil moderna. El gobierno de los ciudadanos es una premisa importante para puntualizar que la responsabilidad pública tiene significación ética desde el momento en que se deben producir los elementos que permiten a una comunidad tener de modo simultáneo derechos, obligaciones y beneficios compartidos.

Para la vida republicana de la sociedad civil, la ética es elemento fundamental en la orientación de los gobiernos y las administraciones públicas. El ejercicio del poder no es un conjunto de prácticas que tienen como objetivo conquistarlo, preservarlo y asegurarlo sin aludir a los valores que favorecen su credibilidad en la sociedad. Si los políticos y los administradores son los protagonistas del poder desde las instancias gubernamentales y administrativas, en ellos descansa el cuidado de la moral pública para que se extienda como un modo de vida que favorece el comportamiento coherente de los actores sociales y políticos.

La ética no debe soslayarse como referente obligado del poder democrático ni como un sistema de normas que estipulan la observancia de conductas y reglas que evitan la degradación de la sociedad y por tanto, de su organización política que es el Estado. Cuando la vida pública es invadida por conductas antisociales que dan lugar a la corrupción (Caiden,2001:233), el cohecho, la impunidad, la cleptocracia, la arbitrariedad y el patrimonialismo, significa que hay ausencia de elementos normativos y éticos que contribuyan a impedir

con vigor, la decadencia o el desprestigio de las instituciones administrativas y políticas.

El mundo de la sociedad civil y el universo del Estado no son áreas opuestas; lo que sucede en uno tiene repercusión en el otro; de esta manera, la práctica de la política sin vincularla con valores éticos, la convierte en una actividad inmoral, calculada y deliberada que tiene como objetivo básico la conquista del poder, teniendo como centro impulsor la máxima de que "el fin justifica los medios". En cambio, cuando la ética es asimilada por los actores del poder, hay menor riesgo de que ocurran situaciones que se convierten en males públicos.

Los males públicos que entre otros lesionan (Caiden,2001:235) el espíritu de lo público y las reglas de la democracia se relacionan con aspectos como el soborno, la desigualdad social, la opacidad, el fraude, la violación de los derechos civiles, el clientelismo, la malversación y el engaño. Por ello, la ética se ha convertido en pilar básico para llevar a cabo la reforma de la Administración pública y ello implica que la eficiencia no es incompatible ni con la democracia ni con los valores rectos del buen gobierno. Incorporar en los gobiernos y las administraciones públicas procesos de publicitación acompañados de un renovado esfuerzo a favor de la moral pública, es hoy día uno de los capítulos más relevantes de la gobernanza democrática. Ya no se alude al gobierno en sí, sino a los procesos que conllevan a aumentar la confianza en él y que se impulsan con base en los planteamientos de la gobernanza, es decir, bajo nuevos esquemas que definen el ejercicio del poder a través de reglas y procedimientos que tienen como objeto favorecer el escrutinio de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad para asegurar que el mismo no sea ajeno a los espacios de la vida democrática.

El orden institucional de la democracia necesita del compromiso de los líderes políticos y de los servidores públicos para configurar un ambiente de confianza que facilite que los asuntos a cargo de los gobiernos y las administraciones públicas tengan ámbitos de claridad, honradez y eficacia. Por ello, una vía para asegurar esos propósitos son las políticas de apertura, simplificación y desburocratización, las cuales tienen en común, evitar que la secrecía sea terreno fértil para favorecer un ambiente de sobregulación, dilatación y complicidades que únicamente expande la cultura faraónica de

lo inaccesible, lo viciado y lo arbitrario. El orden (Huntington,1991:32) institucional de la democracia es incompatible con la penumbra de los asuntos públicos, porque éstos, por definición, son materia común de la sociedad y los ciudadanos, no son exclusivos de las autoridades ni de los administradores a cargo de lo público.

En una relación de complejidad creciente, en los asuntos de la ética intervienen los líderes, los ciudadanos y los administradores del Estado; ello implica que la gestión de los asuntos públicos también relaciona al gobierno, los contribuyentes y el valor monetario de las políticas públicas, situación que obliga a instituir procedimientos que sean abiertos, puntuales y eficaces para vigilar y sancionar aquellas conductas que causan daño al patrimonio público. El nexo entre las autoridades y los contribuyentes es clave para diseñar e implementar los sistemas institucionales que favorezcan la mejor gestión de los asuntos públicos considerando a la vez, las normas que previenen y castigan las conductas que se fincan en la omisión, incumplimiento y desacato del interés público.

La confianza del público en las instituciones administrativas y gubernamentales exige que éstas se vigilen a sí mismas para evitar que se conviertan en cotos cerrados de poder y en consecuencia, de ilegalidad. El servicio público (Ministerio de Administraciones Públicas,1997:61) no debe ser fuente de arbitrariedad, ineficiencia o corrupción porque se dañan a la economía, las empresas, la productividad, las organizaciones sociales y los espacios de la vida civil, dado que necesitan continuamente de la atención y solución por parte de las autoridades y los cuerpos encargados de administrar las solicitudes y respuestas que se les formulan. Debe ser ejemplar por cuanto que es el responsable de unir a las autoridades con los gobernados y en esa medida está comprometido con los valores de la honradez, la legalidad y la eficiencia.

Cuando el servicio público en la vida democrática se nutre con los valores de la ética, se puede y debe proteger respecto de las conductas ilícitas, más aún, cuando se fortalece con normas institucionales que regulan con precisión tanto los incentivos como las sanciones. Tanto los costos de transacción como los costos de producción pueden disminuir en un contexto que favorece la honradez de las acciones públicas si al mismo tiempo se combinan eficiencia,

seriedad y responsabilidad para contribuir a la existencia de un clima idóneo para los negocios.

Por consiguiente, hay que evitar la práctica viciada y perjudicial de las externalidades negativas –costos que no se evalúan de manera monetaria pero que tienen repercusión en la calidad de vida porque la afectan o destruyen– que tienen su origen por ejemplo, en la amplía discrecionalidad de los cuerpos burocráticos desde el momento en que se autorizan decisiones y acciones que tendrán efectos no deseables en la sociedad como es la descarga de residuos químicos en las aguas de los ríos, lagos o mares. Es posible que los agentes económicos y algunos cuerpos burocráticos de nivel directivo y operativo convienen el establecimiento de una empresa de químicos, sin adoptar las medidas preventivas que evitan la destrucción de bienes públicos que están a su alrededor. En una situación así, se abre la puerta al abuso y a la irresponsabilidad que atentan contra la vigencia del interés público.

Hay ejemplos de que las cuestiones relacionadas con la ética ocupan un sitio importante en el quehacer institucional de los gobiernos y las administraciones públicas; en el caso de Australia, se encuentra vigente la Reglamentación del Servicio Público, en el Canadá, la Oficina del Consejo de Ética, en el Reino Unido la Oficina del Consejo de Ministros, en Estados Unidos, funcionan tanto la Oficina ética del Gobierno como la Biblioteca de Recursos Éticos de Ética Gubernamental, en Irlanda, la Comisión de Cargos Públicos, en Italia, la Oficina de Servicios de Inspección de Finanzas de la oficina de Contabilidad General Estatal. Los asuntos de la ética también preocupan a los países de Europa Central como República Checa, Hungría y Polonia, sobre todo para dejar atrás la visión patrimonial y las prácticas de corrupción cuando sus respectivos aparatos administrativos formaron sociedades cerradas que convirtieron a la burocracia estatal en un centro de privilegios que utilizaba los recursos públicos con ventajas propias.

Hoy que esos países han decidido ingresar a la etapa de la modernización, los rubros que tienen especial interés para formar sociedades más y mejor informadas son el servicio público y con él, las prácticas de transparencia, diseñando reglamentos que favorezcan la creación de un clima de credibilidad. El cumplimiento de los valores éticos tiene profundo significado político en la vida de los gobiernos, dado que la fiabilidad y credibilidad de los ciudadanos

en las instituciones públicas implica que éstas tengan un desempeño honrado, eficiente y responsable. Implica a la vez, que ética e integridad son binomio indisoluble para acreditar la fidelidad y lealtad de los políticos y administradores con la Administración pública, y en consecuencia, con los valores de la democracia.

Eficiencia

La eficiencia (Thaís,2001:214) como valor tiene relevancia cuando se alude al modo en que las instituciones públicas son capaces de generar los resultados que necesita la sociedad para vivir, sobrevivir y desarrollarse. En tiempos de las sociedades no abiertas ni competitivas, la eficiencia se quedaba únicamente en el renglón de lo administrativo y se exaltaba como una manera de alcanzar el cumplimiento de objetivos, pero sin relacionarlos con el conjunto de los sistemas políticos y sociales. Parecía que la eficiencia era únicamente un asunto de las oficinas gubernamentales y no algo que interesará a la sociedad y los ciudadanos. Parecía que era un logro de los cuadros burocráticos en sí mismos, sin considerar expectativas, demandas e intereses en conflicto. Parecía que ser eficiente era el objetivo último de las instituciones administrativas y gubernamentales, sin considerar asuntos básicos como la aceptación o el rechazo de los bienes o servicios que se producían para el público demandante de los mismos.

Nada más inexacto que considerar a la eficiencia como un valor absoluto que pertenece únicamente a las oficinas gubernamentales, cuando su importancia también consiste en tomar en cuenta lo que se piensa en la sociedad y en la vida pública. Al rebasar la eficiencia los marcos estrechos y a veces infranqueables de las sociedades no competitivas y los gobiernos no abiertos, ingresa a la agenda de la discusión y el debate público en el punto de que se relaciona con la articulación de medios y fines que son centrales en la gestión de los asuntos públicos.

La eficiencia se ha convertido en referencia obligada para calificar el desempeño de las instituciones gubernamentales, considerando su compromiso con la vida asociada. De este modo, se anula el carácter abstracto de la eficiencia para convertirla en un conjunto de prácticas e indicadores que se relacionan al final de cuentas, con la calidad de los resultados obtenidos en un tiempo dado.

Así, la práctica de las instituciones públicas como el gobierno y la propia Administración pública, tiene que ubicarse en la lógica del desempeño, lo cual significa que atienden, procesan, deciden e implementan acciones que tienen como destino último, el mejoramiento constante de las condiciones y niveles de vida. De nada sirven grandes objetivos sin aludir a la compatibilidad que deben tener con los medios de operación. De nada sirven medios efectivos, si los objetivos y metas no están debidamente planteados y definidos para dar curso a la acción pública.

El nexo entre fines y medios, así como de éstos con la capacidad operativa de las instituciones, es el camino más indicado para situar la importancia de favorecer los resultados que se fincan en el cumplimiento de las metas, el aprovechamiento de los recursos y la demostración de las capacidades relacionadas con las operaciones gubernamentales. El nexo entre medios y fines es vital para armonizar las políticas con los planes y proyectos; en esa medida, es factible determinar cómo la eficiencia exige relaciones de colaboración, cooperación y gestión para concretar los objetivos públicos.

El universo de la eficiencia comprende aspectos valorativos y técnicos que se relacionan con el compromiso político que tienen las instituciones administrativas en la vida pública, esto es, si la Administración pública se compromete con proyectos de vida en favor de los ciudadanos, su cumplimiento y efectividad son un camino para ubicar las relaciones entre los ciudadanos y las propias instituciones administrativas para generar un ambiente de aceptación o rechazo con lo que realizan.

Cuando la eficiencia se acredita con satisfactores amplios para la vida en común, hay elementos para confiar tanto en los directivos como en los operadores, por cuanto que son los responsables centrales de la gestión pública. Hoy día, el arte de gobernar también consiste en dar movimiento efectivo a la Administración pública para que sea la institución que, al comprometerse de manera directa con el desarrollo de la sociedad, se encuentre en el epicentro de los apoyos o disidencias que los gobiernos enfrentan cuando se alude a los resultados que se obtienen.

Como valor relativo, la eficiencia depende de condiciones objetivas para que sea un elemento de aportación institucional. El mundo de la Administración pública se caracteriza por recibir la influencia de los ciudadanos de manera

intermitente. Tanto las presiones como las exigencias públicas, son factores que inciden para que la escala de la eficiencia sea visualizada de acuerdo a rangos. Esto significa que la oportunidad y calidad de los bienes y servicios son vitales para que los ciudadanos formulen valoraciones y tipos de evaluación sobre el desempeño de la Administración pública.

En consecuencia, el logro de la eficiencia es un asunto que se relaciona con el apoyo político que los ciudadanos proporcionan a los gobiernos, cuando éstos dan respuestas puntuales tanto a las demandas colectivas como a las individuales. La relación directa entre la Administración pública y el público de la sociedad civil es la pista más visible para determinar si la eficiencia obtenida consiste en que las propias instituciones administrativas cumplen de modo satisfactorio las tareas que tienen encomendadas.

La eficiencia es producto directo de las capacidades de gestión que se producen y desarrollan en la Administración pública. La conjugación de esfuerzos, la inversión y reinversión de recursos y el desarrollo de las habilidades directivas y operativas, han de desembocar en el cumplimiento de los objetivos y metas que dan dirección y sentido a la acción pública y gubernamental. Frente a los esquemas de la eficiencia irrestricta e impecable que en la actualidad no tienen base de aplicación y demostración confiable, la sociedad contemporánea la entiende como parte de los procesos de gobernación, lo cual implica que cuando se administra se gobierna, y que sin la Administración pública, el gobierno, aunque tenga voluntad para hacer las cosas, carecería de la fuerza material que se localiza en la movilización de los recursos que llevan a cabo las instituciones administrativas.

Así pues, la eficiencia es más que la relación mecánica entre insumos y productos; es en cambio, el resultado entre lo que se propone como metas de gobierno y lo que realmente se consigue en materia de resultados. La diferencia entre lo que se propone y lo que se consigue, es el rostro de la eficiencia traducida en el mejoramiento de la calidad de vida y en el aumento del reconocimiento ciudadano hacia la capacidad de gestión que se logra acreditar. En sociedades que tienen a la competencia como un valor fundamental, la eficiencia no puede quedar distante de la misma. En la lógica de la competencia intensa y abierta, la competencia llega hasta los ámbitos privado y público, ocasionando que uno y otro tengan un desempeño óptimo para responder a la diversidad del público ciudadano.

La eficiencia no es exclusiva ni de lo privado ni de lo público, pero en este ámbito, son más visibles las exigencias para que las instituciones respondan a las demandas en competencia que tienen su origen tanto en el mercado, la sociedad y la vida pública. La eficiencia en las instituciones administrativas trasciende los planteamientos mercantiles, gerencialistas y financieros que a veces se postulan desde diversos foros de la vida social y pública para que sea revalorada como un asunto de confianza política que involucra directamente a las autoridades responsables de la conducción en la sociedad.

Sin desconocer su contenido técnico que es fundamental en la lógica de la eficiencia, ésta como valor, forma parte de las exigencias públicas que se formulan a los gobiernos para que respondan con creces a las voces y demandas ciudadanas. Si un gobierno falla, no destacan los errores técnicos de sus dirigentes sino las consecuencias que se derivan de ese modo de gestión. Si un gobierno cumple lo que promete, sus aciertos tampoco son exclusivamente técnicos, sino que se relacionan con la capacidad política que tiene para responder a las preferencias de los ciudadanos.

Por tanto, la eficiencia es más que la suma de las partes, es decir, alude al modo en que se gobierna a la sociedad, lo cual implica que su obtención depende de cómo se utilizan y aprovechan los medios de la Administración pública, considerando la pluralidad de demandas que se formulan a la autoridad y la diversidad de respuestas concatenadas que se implementan desde los diversos centros de la gestión pública.

En el tiempo actual, la eficiencia se relaciona con los valores –calidad, bienestar, prosperidad– de la democracia, mismos que están estrechamente relacionados con modos y condiciones de vida. La eficiencia como valor no tiene identidad propia, sino cuando es comprendida en el universo axiológico de la democracia moderna. Ser eficiente en la democracia implica tener capacidad para mejorar y transformar de manera cualitativa las condiciones de vida en la sociedad civil. La eficiencia en sí misma, es abstracción tecnocrática.

La eficiencia en relación y compromiso con la democracia, es realidad factual que puede cuantificarse y entenderse de manera cualitativa. No se queda en indicadores de gabinete ni tampoco en la medición que en ocasiones se extrapola para valorar la realidad a partir de elementos constantes. Para

los ciudadanos activos y contestarios, la eficiencia debe corroborarse con la prestación que ellos reciben de los bienes y servicios públicos. La administración de la sociedad no se concibe más a partir de la eficiencia introspectiva, la cual alude únicamente a cuestiones de mejoramiento interno de las oficinas gubernamentales, sin incursionar por la senda de la vida pública, con el fin de comprobar el alcance real y efectivo de las acciones institucionales.

Un ingrediente que se utiliza para trabajar de manera organizada con la eficiencia son los indicadores de medición. La utilidad de éstos consiste en que a partir de ciertas valoraciones se acepta y conviene que determinados elementos numéricos se adopten para llevar a cabo el ejercicio de medición. De este modo se formulan índices, coeficientes, regresiones y algoritmos que tienen como finalidad seleccionar aspectos de la realidad objetiva para trabajar con métodos cuantitativos, a fin de identificar los aspectos más confiables que permitan ubicar la medición de los recursos del gobierno y la Administración pública.

La medición es un ejercicio necesario para evitar que los recursos se utilicen sin criterios y procedimientos relacionados con su cuantía. La medición tiene como característica que se sustenta en operaciones de cálculo, lo cual indica que no hay resultados absolutos ni incontrovertibles. La medición favorece con determinadas variables y factores definidos que el valor numérico de los recursos públicos tiene elementos de localización, identificación y cuantía que es factible monitorear en razón de los compromisos, objetivos y metas de las políticas públicas.

Como pieza importante en la eficiencia, la medición es un conjunto de aproximaciones confiables que se derivan de la aplicación de fórmulas cuantitativas que evitan la dilatación o el ejercicio inconmensurable de los recursos públicos. Por ello, es importante que los elementos cuantitativos de la eficiencia sean valorados en esquemas relativos, nunca en conclusiones categóricas que corresponden al mundo de lo imponderable y la racionalidad oceánica.

La eficiencia es un valor normativo, no una forma científica para alcanzar resultados absolutamente previsibles. La eficiencia es un valor, no un conjunto de pasos que deben seguirse de manera irrestricta para conseguir la

utilización óptima de los recursos. La eficiencia es un valor, no un arquetipo de cómo hacer las cosas para llegar sin contratiempos a los objetivos deseados. La mejor utilización de la eficiencia consiste en valorarla como un marco – guía que orienta la obtención de los resultados sobre la base de elementos que se han definido de acuerdo al sentido, propuestas y objetivos de las políticas públicas.

El peor error en asuntos de eficiencia es valorarla distante de las políticas públicas como si fuese un faro que indica lo que debe hacerse de manera correcta. La eficiencia como valor es definida con el concurso de actores diversos que tienen interés en conocer de modo real, confiable y veraz los rendimientos de la acción de gobierno, considerando desde luego, el contexto de éstos, así como los compromisos que tienen ante sí. La valoración sobre la eficiencia es siempre un ejercicio de subjetividades –individuales o colectivas– que a partir de elementos que se obtienen con el auxilio de métodos y metodologías, seleccionan aspectos susceptibles de medición con el concurso de indicadores.

La sobrevaloración de la eficiencia conduce a callejones sin salida cuando se compara mecánicamente la relación entre insumos consumidos y productos que se consiguen. Desde el momento en que la eficiencia se define y analiza en el universo de las instituciones públicas, ingresa al terreno de la discusión y el análisis hasta llegar a puntos específicos que permiten estructurar su sentido de manera pragmática. En la búsqueda de la eficiencia es importante destacar que los asuntos y problemas de los gobiernos no sólo son complejos, sino que tienen como característica que son reincidentes y retorcidos. Ello implica que la realidad objetiva no existe con propiedades tangibles ni de manera organizada, menos explícita, sino que es necesario crearla con el uso de conceptos, categorías operacionales, metodologías e indicadores de medición para convertirla en un objeto de conocimiento y en un ámbito de intervención institucional en el cual se interesan actores gubernamentales y no gubernamentales.

En este razonamiento intervienen la percepción y comprensión de la propia realidad y sobre esa base se definen los puntos que permiten ordenar para fines de análisis, definición y estructuración, las relaciones causales que permiten la identificación y localización de los problemas públicos. Por tanto, es necesario entender la eficiencia como el resultado de ejercicios de valoración

que con determinados instrumentos metodológicos, permiten la construcción de unidades de medida que tiene utilidad aplicada en razón de los problemas específicos que se formulan. En ningún caso la eficiencia es algo dado; requiere explicación, interpretación y argumentación para ir al fondo de su significado y validez. Hay que evitar la obsesión por la eficiencia desde el momento en que se considera algo sacralizado, es decir, como elemento que combina creencias no razonadas que dan como cosa evidente lo que necesita reflexión cuestionamiento y acuerdo.

En la óptica de los gobiernos es común que la eficiencia se invoque de manera frecuente. Es fundamental en este sentido, no perder de vista que las capacidades de gestión pública que producen y reproducen los gobiernos depende de cómo definen los problemas que les corresponde atender y qué soluciones convienen adoptar desde el punto de vista institucional. Esto es relevante porque orienta y define la eficiencia a la que aspiran y en ese sentido, la relevancia de los datos que utilizan es determinante para calificar los hechos que exigen la intervención de las autoridades para su atención y solución.

Si los problemas públicos no se definen *a priori*, sino que exigen definición, en esa medida las soluciones de los mismos deben contextuarse no en el plano de lo deseable, sino de lo factible, es decir, del conjunto de oportunidades, elecciones y restricciones que concurren en los marcos institucionales que se encargan de la valoración y las decisiones que se adoptan en la vida pública. Si algo se puede y debe hacer, es el referente para situar a la eficiencia como un asunto de resultados. Si algo existe como irregularidad, limitación o elemento irresoluble que no puede modificarse con la intervención de las autoridades públicas, no es aconsejable ni factible definir un hecho como un problema público. En este sentido, existen restricciones insalvables para construir a la eficiencia como valor aplicado. La eficiencia se inscribe en las normas, reglas y operaciones que los gobiernos crean para asegurar su funcionamiento metódico; por ello, lo que es incompatible con esos elementos –normas, reglas y operaciones– no alcanza el reconocimiento de problema público, menos de solución potencial.

Es fundamental que el universo institucional de la eficiencia se tome en cuenta para evitar el ejercicio estéril de los resultados sin contratiempos, los cuales se obtendrían siempre y cuando si la realidad operativa de las propias

instituciones públicas funcionara con la precisión de un reloj, lo cual en los contextos de lo social y lo político es imposible. La eficiencia impecable es fruto de sistemas cerrados, es decir, sin conexión con el medio ambiente y en consecuencia, no hay actores ni problemas a tomar en cuenta para asegurar su éxito.

Es importante destacar que la eficiencia de los gobiernos y las administraciones públicas se consigue en sistemas abiertos, es decir, en sistemas que tienen relación, comunicación, interacción y coordinación con el medio ambiente, lo cual es decisivo para valorarla en términos de calidad, oportunidad o restricción. Los gobiernos no deben renunciar a la eficiencia porque es su carta de presentación y legitimidad en la sociedad; lo importante es que tengan claridad de lo que significa como valor y práctica para no dar paso a posturas que en ocasiones la idealizan para dar lugar a la relación invertida de que los medios son más importantes que los fines. La eficiencia tiene en el horizonte de la vida gubernamental y social, un significado relevante que la ubica como un valor al que los gobernados no renuncian ni renunciarán, dado que su condición de vida se evalúa cuando se invoca para destacar las ventajas que han obtenido con las acciones públicas.

En este sentido, la eficiencia ingresa al terreno de la democracia porque es inevitable su nexo con los gobernantes y los gobernados. Este nexo en la democracia es complejo porque se relaciona con la capacidad que se tiene desde el gobierno para dar cumplimiento a las metas públicas y al mejoramiento continuo de las condiciones de vida de los gobernados. La eficiencia de un gobierno se acredita con la igualdad, la prosperidad, el bienestar y la equidad que son valores reconocidos en las sociedades democráticas para que los gobernados vivan bien y puedan vivir mejor. Frente a esos valores, la eficiencia tiene un compromiso mayúsculo para que sean factibles, situación que denota el imperativo de tener capacidades de gestión con alta calificación profesional para que el gobierno de la sociedad civil moderna demuestre ante los gobernados que acredita los apoyos y confianza que tiene.

La razón pública del poder obliga a que los gobiernos sean eficientes en un plano realista, evitando construir escenarios en los que se pretende la vigencia de soluciones exhaustivas. La razón política del poder es que las autoridades han sido electas para que en un periodo determinado, sean capaces de alcanzar resultados positivos, con el propósito de renovar la

confianza en las instituciones con el apoyo de los ciudadanos. La razón social de la eficiencia tiene su origen en que diversos grupos y organizaciones reconocen que el gobierno es capaz de transformar positivamente sus condiciones de vida.

Confianza ciudadana

Un atributo de las sociedades modernas es que la confianza debe arraigarse como un modo de vida que da origen a relaciones de compromiso que se orientan a fructificar en tipos de acuerdo institucional, los cuales son fundamentales para asegurar la pluralidad democrática. La confianza es parte esencial del patrimonio de la sociedad moderna, pues con ella es posible generar la cultura de la aceptación y la credibilidad, las cuales son medulares para dar coherencia a los acuerdos públicos que se logran con el concurso de los actores sociales y políticos.

Cuando la confianza se deteriora, disminuye la potencia institucional de los sistemas políticos y sociales, dando paso a comportamientos que no se caracterizan por impulsar el patrón asociativo de la vida pública, sino por aquellos que ocasionan dudas sobre el curso y consecuencias de los asuntos públicos. En la medida en que el espacio de lo público se amplía y democratiza (Mohababat,2001:255), la confianza debe cuidarse no sólo desde el poder, sino también desde las organizaciones de la sociedad para que se instituya como un sistema de vida del cual se nutre la certidumbre que se necesita para impulsar con mayor eficacia los proyectos de vida de la sociedad.

La confianza (Maguirre,1977:77) es un activo que tiene valor inconmensurable, pero que es importante cuidar y alentar en favor de la vida económica y social. Cuando la confianza se consolida como norma de vida, significa que la cultura democrática se arraiga en los diversos sectores de la comunidad política y que, por tanto, es posible tener una forma de comunicación abierta y fluida entre las autoridades y los ciudadanos que se traduce en una convivencia más fructífera que desarrolla las ventajas de la cultura democrática.

En el desarrollo de las sociedades modernas, la confianza no es algo dado ni tampoco responde a tendencias deterministas en el sentido que puede tenerse únicamente con compromisos retóricos, es decir, mediante compromisos

que nacen con posturas que son fruto del uso del lenguaje ordinario. La confianza es un valor que se defiende cuando se apoyan las ventajas de la democracia y se invoca cuando los actores sociales y políticos estimulan la competencia, sin violentar las reglas del juego que definen el funcionamiento de la propia sociedad. En este sentido, el valor de la confianza implica que hay cumplimiento de acuerdos y que las autoridades tienen conciencia de que la ética es importante adoptarla para multiplicar su aceptación en los espacios de la ciudadanía (Maguirre,1977:82).

La confianza tiene su génesis en que la palabra y los compromisos con base en la vida republicana, se acreditan hasta conformar un clima de entendimiento y aceptación entre los contrarios, con el objetivo de evitar que los conflictos y tensiones sean fermentados. Una herramienta que hace factible que la confianza se extienda a lo largo y ancho de la sociedad son, sin duda, las políticas públicas. Con ellas se alude al modo de gobernar a la sociedad y tienen como cualidad, la incorporación de la voz, las capacidades y la corresponsabilidad de los ciudadanos para la atención y solución de los problemas públicos.

Como método de gobierno, las políticas públicas –corresponsabilidad de las autoridades con grupos organizados de la sociedad–, enlazan a los ciudadanos con el gobierno y de ese modo, la atención de los asuntos públicos no queda como potestad o monopolio infranqueable de éste. Desde el momento en que los ciudadanos tienen oportunidad de intervenir en el diseño, implementación y evaluación de la gestión del gobierno, la confianza aumenta y se destierran los signos de suspicacia o reserva que en ocasiones surgen cuando la autoridad no tiene un comportamiento visible en el espacio de lo público. Lo público del gobierno tiene en las políticas públicas un camino para fortalecerse. Lo público del gobierno significa que hay instituciones abiertas, interrelacionadas y comprometidas con la apertura y la transparencia institucional que al convertirse en política pública, incide a favor de los activos de la confianza ciudadana. Lo público del gobierno es consecuente con los movimientos de la democracia y con el compromiso de que los ciudadanos no se alejen de las autoridades legales y legítimas.

Así, la aceptación pública debe incrementarse para que no se diluyan los índices de credibilidad en las autoridades gubernamentales. No menos importante es que la transparencia madure como un tipo de política pública

que tiene un doble corredor. Por un lado, que los gobiernos construyan vías de acceso para que los ciudadanos puedan conocer las fuentes de información que son de interés público. Por otro, que los ciudadanos comprueben que hay alternativas formales y reales para hacer efectivo el derecho a la información. Cuando se unen los dos corredores, no hay motivo para tener duda o reserva sobre la actuación pública de las autoridades y los gobiernos.

La transparencia (Villanueva,2003:XXXIII) como política, implica acceso (Ministerio de Administraciones Públicas,1977:69), apertura, públicitación y conocimiento de la cosa pública por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad. Es un estadio del desarrollo (Pichardo,2004: 129) institucional que refleja cómo los ciudadanos y los gobiernos se han puesto de acuerdo para definir y aplicar reglas que faciliten que los archivos gubernamentales sean punto de apoyo para producir, consultar y distribuir información pública, la cual debe entenderse como un bien compartido. El derecho a la información por parte de los ciudadanos se materializa con la política pública de transparencia, misma que establece los procedimientos que deben cumplirse para llevar a cabo la consulta y envío de la información cuando es solicitada por parte de las personas físicas y morales, así como por los agentes productivos (Quintana,2006:35).

No menos importante es que la rendición de cuentas también sea un medio para aumentar la confianza en los gobiernos y las administraciones públicas. La responsabilidad de la autoridad en el ambiente de la vida democrática, consiste en que sus actos y acciones no son impunes; por el contrario, tiene como premisa central que el poder público asuma la obligación de informar el estado que guarda la administración de la sociedad en materia de planes, políticas, programas, proyectos, acciones, resultados, logros, errores, omisiones y oportunidades que se generan con el concurso de las instituciones administrativas y gubernamentales. La rendición de cuentas refleja como los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial interactúan para dar vida a una de las facetas más importantes en la relación del Estado y la sociedad. De este modo, la administración de lo común y la consecuente rendición de cuentas, son el signo de las sociedades que transitan por los valores de la democracia para dar vigencia al principio de que el gobierno de la república, tiene pesos y contrapesos que es importante consolidar para asegurar el ejercicio legal, legítimo y razonable del poder político (Shelder,2005:24).

Una ventaja de la rendición de cuentas (Manjarres,2003:43) es que la administración a cargo de los directivos y los cuerpos de operación tiene que observar y cumplir las reglas, procedimientos y normas que se relacionan con los resultados de la gestión pública. Ésta se inscribe en la lógica de la democracia procedimental, es decir, en el conjunto de actividades, prácticas y operaciones que se ejecutan para que la actuación de la autoridad no sea discrecional, sino apegada a un sistema de atribuciones que debe cumplirse para evitar la desconfianza en el gobierno por parte de la sociedad.

La eliminación de la impunidad, la irresponsabilidad y la arbitrariedad, es uno de los objetivos más importantes de la rendición de cuentas para dar cuerpo y sentido de confianza al comportamiento de los gobiernos. La rendición de cuentas alude al mundo de las relaciones horizontales de poder, desde el momento en que un órgano autónomo, profesional y competente del Estado, tiene facultades para llevar a cabo tareas de vigilancia, fiscalización y supervisión frente a los otros de los poderes como el Ejecutivo y el Judicial, sobre el modo en que se lleva a cabo la gestión de los asuntos sociales.

En consecuencia, la gestión de los asuntos comunes, es decir, públicos, conlleva para los políticos y lo administradores responsabilidad creciente para que se conduzcan con eficiencia, honradez y legalidad. Fuera de este marco de actuación, germina la desconfianza que puede convertirse en un tipo de corrosivo capaz de lesionar los cimientos del edificio institucional de la sociedad. El control democrático del poder es una de las características más sobresalientes de la rendición de cuentas, porque implica a un mismo tiempo, fiscalizar y sancionar la acción de la Administración pública. Involucra a funcionarios electos y designados, los cuales tienen la obligación de dar vida a la gestión puntual y republicana de los asuntos públicos.

Comprende la observancia de derechos, obligaciones, recompensas y sanciones que tienen como objetivo desterrar la cultura de la impunidad y de la irresponsabilidad. Se sitúa en primer plano la calidad del desempeño obtenido, la información que produce él mismo y las consecuencias de la responsabilidad asumida. Específicamente, la rendición de cuentas permite conocer los costos y los beneficios que se derivan con el cumplimiento de las metas y programas específicos que corresponden a la oferta de gobierno y al modo en que se ejerce la administración a favor de la sociedad. Al mismo tiempo, el desempeño institucional es objeto de indicadores que tienen como

fin la valoración cuantitativa de los recursos públicos, los cuales tienen su origen en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos.
En consecuencia, los gobernantes y los administradores del Estado tienen el deber de informar lo que hacen y sobre todo fundamentar por qué actúan de una manera u otra cuando se trata de entender los resultados que se obtienen con la utilización de los recursos públicos que los contribuyentes generan con el pago de impuestos. La rendición de cuentas es uno de los pilares de la democracia representativa. Implica que la vigilancia y fiscalización sobre las acciones administrativas y gubernamentales del Estado están sometidas a la revisión de órganos de Auditorías, los Tribunales de Cuentas ó las Entidades de Fiscalización, los cuales realizan las operaciones que conllevan a esclarecer el ejercicio de los recursos públicos, el cumplimiento de objetivos y la responsabilidad que corresponde en ese sentido tanto a las autoridades electas como a los administradores del Estados. Por tanto, la información que se produce con la rendición de cuentas no sólo debe ser de naturaleza pública, sino que debe ser sistematizada, clara y objetiva para que la confianza en los políticos y los administradores de la cosa pública sea creciente, no decreciente.

Con la rendición de cuentas se formulan opiniones y juicios sobre el desempeño de los gobernantes. Es el momento en que los gobernados tienen la posibilidad de calificar su actuación como responsables directos de la gestión de los recursos que conllevan a la gestión de las políticas públicas. Es el momento en que el gobierno como institución tiene los medios para regularse a sí mismo, evitando con ello, que se convierta en una institución distante de la voluntad y las exigencias de los ciudadanos.

En este sentido, el control (Valadés,2000:147) del gobierno, es al mismo tiempo el control del poder y en la democracia, los controles son indispensables para que tenga vigencia el gobierno de los ciudadanos y la administración de la vida pública. Por tanto, la efectividad de la rendición de cuentas no se agota en los procesos de vigilancia y fiscalización, sino que ingresa al espacio de la política, el cual se relaciona con el voto de recompensa y el voto de castigo a cargo de los ciudadanos sobre el desempeño de las autoridades de gobierno. En la democracia representativa, el desempeño último de los gobernantes es objeto de evaluación ciudadana –rendición de cuentas vertical– vía los procesos electorales. Cuando los resultados conseguidos no cumplen las expectativas de la sociedad, cuando hay ineficiencia, dilación e irresponsabilidad de los

gobernantes, el voto ciudadano será de castigo. Cuando los resultados son eficientes y satisfactorios, el voto es de recompensa.

Con la rendición de cuentas, los políticos y los administradores están obligados a ser cuidadosos con el modo en que se gobierna a la sociedad; ello significa que deben seleccionar aquellas políticas y programas que tengan ventajas compartidas para la vida civil y política. El tipo de políticas, así como los impactos de las mismas en la sociedad y la economía, son determinantes para perfilar el voto de castigo o el voto de recompensa. En este sentido, la rendición de cuentas es una fórmula de fiscalización para que la administración de la sociedad, que es al mismo tiempo el modo en que se gobierna, sea objeto de una vigilancia oportuna, con el fin de salvaguardar para ventaja de la comunidad política, la vigencia del interés público.

La rendición de cuentas debe entenderse también, como una forma de control externo sobre la administración y la gestión de las políticas públicas. Dicho control es importante para garantizar que los políticos y los administradores no sean juez y parte en la gestión de los asuntos colectivos. Por ello, tienen la obligación de cumplir con normas, reglas, procedimientos e indicadores que se elaboran, con el fin de que toda evaluación que se realice sea imparcial y confiable. La rendición de cuentas es un paso a favor de la democracia porque llevar a cabo el control a partir de esquemas de vigilancia, seguimiento, monitoreo y fiscalización, tiene como objetivo evitar que la impunidad caracterice a los gobiernos que son electos con el voto de los ciudadanos. La rendición de cuentas es un medio para evitar la patrimonialización del poder, desde el momento en que puede y debe aplicar políticas preventivas, correctivas y tipificar las faltas u omisiones en que se incurre en el cargo público.

En este caso, le corresponde a los órganos de fiscalización la definición y aprobación de los controles que deben cumplirse por parte de la Administración pública para garantizar el cumplimiento diáfano de los planes, políticas y servicios públicos, con base en las normas que para tal efecto, se han aprobado de manera obligatoria. La confianza no es algo dado en las esferas de la vida pública, sino un conjunto de actores, etapas, procesos, políticas, tiempos y condiciones que deben cumplirse para que se erija en uno de los valores más significativos de la vida social y política. La confianza no se agota en la aceptación de la palabra de la autoridad, sino en la demostración

y acreditación de conductas que, desde el poder público, sean ejemplares y congruentes con el espíritu y contenido de la vida republicana.

Así, la rendición de cuentas es un ingrediente central en la construcción de la confianza y debe preservarse como una faceta básica en el quehacer de las instituciones administrativas y gubernamentales. En el ejercicio democrático del poder, la rendición de cuentas es un modo para generar un clima de confianza que permita a los gobernantes y los gobernados construir puentes de comunicación y colaboración para ensanchar y fortalecer los valores de la vida pública. La rendición de cuentas configura otro rostro del poder y contribuye a que la Administración pública no sea valorada como algo extraño a la sociedad, sino que sea reconocida como el *habitat* de los ciudadanos.

La rendición de cuentas implica que los gobernantes han de explicar lo que realizan en el tiempo que tienen a su cargo funciones, deberes y recursos públicos. Una característica del poder democrático, es que informa lo que realiza no sólo como protocolo –informes de gobierno– sino con operaciones más detalladas que son el resultado de auditorías, revisiones, análisis y evaluación sobre su forma de actuación pública. Lo importante en este caso, es el conocimiento de la acción del gobierno revisando estructuras, procedimientos, objetivos, metas, políticas, programas y ejercicio de recursos públicos para inferir las implicaciones y consecuencias que se derivan en un momento dado.

Un elemento distintivo de la rendición de cuentas es que el propio Estado autoriza que un poder constituido en su seno, tenga calidad de cuerpo autónomo, profesional e independiente para vigilar y fiscalizar a los demás poderes, en este caso, el poder controla al poder y ello permite que los poderes objeto de la rendición de cuentas han de responder por las acciones y comportamientos que acreditan en el marco de las instituciones. Se avanza con ello, en un capítulo importante para la vida democrática que consiste en que la sociedad vía órganos fiscalizadores pueden sancionar a quien incurre en responsabilidades administrativas, penales y políticas. Se cierra con ello, el paso a la impunidad porque la rendición de cuentas es una fórmula para que el Estado se gobierne mejor y a la vez pueda cumplir eficazmente su tarea de gobierno.

En este proceso, los responsables de la administración del Estado tienen la obligación de responder a las actividades relacionadas con la rendición de cuentas y en un planteamiento de pesos y contrapesos, se evita que el poder sea evasivo ante el poder y que en todo caso, el poder en la democracia tiene los medios para regularse, vigilarse y fiscalizarse. Estos atributos del poder son garantía para que la rendición de cuentas horizontal sea el camino que el Estado utiliza para evitar que sus órganos de poder tomen distancia de la función fiscalizadora que la sociedad crea a través de organismos autónomos e independientes.

La rendición de cuentas horizontal tiene como elemento de eficacia la factibilidad de que pueden evaluarse y revisarse las acciones de otros, valorando el apego a la ley y la veracidad de las acciones que han llevado a cabo. Desde esta perspectiva se toman en cuentas las agencias del Estado, el ejercicio de los presupuestos, la implementación de las políticas públicas y el cumplimiento de los objetivos para identificar su eficacia. La finalidad de la rendición de cuentas horizontal es que las acciones realizadas tengan valor legal, es decir, que se cumplan las normas que autorizan a las agencias tener a su cargo las tareas de vigilancia y fiscalización.

El foco principal de la rendición de cuentas es la responsabilidad de las autoridades electas en su condición de gobernantes y de los administradores que se encargan de los tiempos, recursos y políticas que acreditan la tarea de gobierno. El control sobre el poder tiene en la responsabilidad la piedra de toque para su regulación y rendimiento positivo. La importancia de la responsabilidad (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,2000:19) se inscribe en la cultura de la democracia, porque los recursos que se ejercen para cumplir las políticas públicas tienen su origen en el pago de los impuestos y en esa medida, la sociedad a través de los órganos de fiscalización, tiene el derecho de conocer el desempeño de los servidores públicos, así como el modo en que cumplen con sus tareas.

La rendición de cuentas horizontal permite además, identificar anomalías, omisiones, ilegalidades, incumplimiento que pueden superarse, así como la responsabilidad que se deriva en cada una de ellas. Permite a la vez, la adopción de medidas preventivas y correctivas para mejorar el ejercicio de la función pública y utiliza para ello, pruebas y evidencias que permiten corroborar o no, las fallas y faltas en que se incurre en un periodo determinado.

La fiscalización que se ejerce con la rendición de cuentas, analiza y cuestiona lo realizado; no se detiene en la revisión *per se* de los controles, sino que trasciende esa tarea hasta constituirse en un proceso que conoce a fondo las operaciones relacionadas con la función pública.

La rendición de cuentas es un proceso obligatorio sustentado en normas del derecho positivo. No es en ningún caso, un proceso voluntario que se consuma en sí mismo ni por la buena fe de quienes tienen la obligación de hacerla efectiva. La obligatoriedad de la rendición de cuentas involucra razones y argumentos que se esgrimen por quién está obligado a informar y quién lleva a cabo la tarea de preguntar y analizar lo que otros realizan.

Se trata de un modo de ejercer el poder con base en normas y reglas autorizadas, lo cual implica que no es un acto unilateral, sino que refleja la interacción de varios elementos que se articulan para hacerla efectiva. El ejercicio del poder en la lógica de la racionalidad institucional, es el sustento de la rendición de cuentas para asegurar que el poder mismo cumpla con las normas que lo obligan a ser legal y eficiente. El ejercicio del poder tiene rendimientos crecientes desde el momento en que se apega a las normas y es capaz de cumplir con las metas y objetivos de las políticas públicas. Tiene rendimientos a la baja, cuando se desvía de las normas y genera resultados contrarios a los previstos y autorizados por las disposiciones escritas.

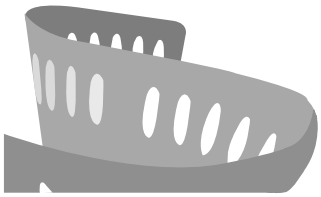
La administración de las cuentas sería otra forma de aludir a los procesos de rendición porque las propias cuentas públicas tienen como lógica procedimental el cumplimiento de requisitos, tiempos, normas, operaciones y procesos que se enlazan institucionalmente para dar sentido al objetivo de que el poder controle al poder. Erradicar lo impropio, lo ineficiente y lo irresponsable, es el triple objetivo de la rendición de cuentas para evitar el deterioro institucional del Estado de derecho. Por ello, es un proceso que combina coacción, incentivos y castigos. La coacción significa que existen los poderes y facultades para que los propios responsables de los órganos del Estado cumplan de manera imperativa. Los incentivos se vinculan con el reconocimiento otorgado a quienes cumplen con las normas que los obligan. El castigo significa que hay consecuencias derivadas del incumplimiento de las reglas vigentes y por tanto, hay responsables que serán objeto de sanciones.

Respecto a la rendición de cuentas vertical, su vigencia es fundamental para evaluar directamente los resultados que se obtienen con la actuación de los políticos y administradores del gobierno. Alude la misma a que los ciudadanos, vía las elecciones, tienen la oportunidad de premiar o sancionar a los gobiernos una vez que conocen las acciones e impactos que son capaces de producir y que tienen relación directa no sólo con sus condiciones de vida, sino con sus expectativas y preferencias. Conviene recordar que la rendición de cuentas vertical se sustenta en la lógica del mandato, es decir, los ciudadanos deciden quién debe gobernarlos y en esa línea, hay un compromiso entre los políticos electos que ganan una investidura con el voto de los ciudadanos.

La relación entre los políticos electos en calidad de autoridades y los ciudadanos da lugar a las categorías del principal y el agente. El principal que es el ciudadano, emite su voto para que las autoridades electas cumplan las expectativas de los propios ciudadanos y el agente que son las autoridades electas, han de procurar que los medios de la acción gubernamental se orienten a cumplir lo que en su condición de candidatos ofrecieron a los electores. Se establece así, un vínculo entre el mandato conferido a las autoridades electas por el mandante que son los ciudadanos para dar cumplimiento a la oferta de gobierno. En consecuencia, la elección de autoridades es al mismo tiempo la elección de políticos y de las políticas públicas que se ofrecen a los ciudadanos, este hecho le confiere al compromiso político una magnitud significativa que no puede desconocerse cuando se alude a la rendición de cuentas.

Por eso, las elecciones son fundamentales para renovar o retirar la confianza a un gobierno porque son el momento decisivo en que el voto de los ciudadanos puede favorecerlo o castigarlo. Las expectativas de los ciudadanos tienen punto de arranque cuando un gobierno inicia su mandato; pero tienen también un aspecto terminal que se relaciona con el fin del mandato conferido. Es aquí cuando la memoria de los ciudadanos juega un papel clave para evaluar lo prometido y lo conseguido. El momento es decisivo porque durante el ejercicio del cargo, los ciudadanos no tienen los elementos institucionales para sancionar a los gobernantes que incumplen la oferta de políticas públicas y tampoco hay procedimientos puntuales para destituir al gobernante que se aparta de los ofrecimientos que ha formulado.

La desventaja de los ciudadanos ante las autoridades se localiza en que durante el periodo de la gestión gubernamental éstas no están legalmente obligadas a cumplir lo prometido. En consecuencia, habría políticas públicas que se quedan en el nivel del ofrecimiento sin que existan mayores consecuencias legales que comprometan a la autoridad. En cambio, el castigo político sería la parte más destacada de la rendición de cuentas vertical para que los votantes evalúen con el castigo a los gobiernos que no cumplen lo ofrecido. El voto de castigo da lugar a nuevas preferencias electorales, a la alternancia en el poder y expulsa de éste pacíficamente a las autoridades incumplidas. Se consuma así, el poder del ciudadano en calidad de votante al revocar el mandato conferido.



Capítulo IV

Importancia estratégica para reformar la Administración pública: hacia la innovación y el Gobierno electrónico

Contexto

En la vida de los Estados contemporáneos, la reforma de la Administración pública es punto nodal para aumentar, potenciar y desarrollar sus capacidades de dirección e implementación para dar sentido a la institucionalidad y los procesos de gobierno. La ubicación estratégica de la Administración pública es uno de los elementos a valorar en todo momento para situar su alcance y efectividad tomando en cuenta el cúmulo de energías y acciones que se producen en la vida civil y política.

En este sentido, la reforma de la Administración pública trasciende la visión instrumental y procedimental que la ciñe a ser únicamente el brazo ejecutor del Estado, cuando por su importancia y sistemas de operación, es la responsable de cumplir y producir las normas que garantizan la conservación efectiva y fáctica de la sociedad, utilizando para ello, los medios legales, organizacionales, políticos y fiscales de manera inteligente

y estratégica. Una faceta a destacar en la reforma de la Administración pública, es la relación entre innovación y tecnología, la cual da paso a la instauración y el funcionamiento del gobierno electrónico. Éste indica una etapa de desenvolvimiento que refleja cómo el poder aprovecha la tecnología para impulsar acciones que tienden a conseguir etapas más productivas y consistentes para la sociedad y los gobiernos.

Así, la concepción del poder rebasa la comprensión axiológica y normativa que sin duda tiene y que es importante para el conjunto de la sociedad, pero en la visión de las realidades inéditas que vive la Administración pública, no es aconsejable soslayar que la relación entre el poder y la tecnología transforma la organización burocrática tradicional, para ubicarla en una dimensión posburocrática que da cauce a los procesos de diseño, rediseño e innovación.

Con la tecnología digital, la Administración pública es una pieza importante en el diseño y operación del gobierno electrónico, el cual aprovecha el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para ampliar y mejorar su relación con la sociedad y los ciudadanos.

La vida de las instituciones públicas transita por una diversidad de cambios que apuntan hacia la conformación de nuevas condiciones de vida que se inscriben en la lógica de la transformación estructural, incensante y compleja de la sociedad contemporánea. Las pirámides burocráticas que otrora respondieron a la era de la industrialización y que tuvieron hasta la mitad del siglo XX, un auge inusitado como sistemas de respuesta, operación e implementación, son reemplazadas por formas de gestión que se caracterizan por la disminución de los tramos de control, la reestructuración de las plantillas de personal, el reciclaje de la capacitación, la revisión de los costos administrativos, la adopción de la tecnología para acelerar procesos y aumentar la calidad de los bienes y servicios; la referencia a los valores del mercado para aumentar la calidad de la gestión y la inserción de las organizaciones contemporáneas en los patrones de la apertura y la competencia, son entre otros, los factores que modifican tanto el perfil como el papel de las instituciones administrativas.

La Administración pública no es ajena al cúmulo de transformaciones que se desarrollan en la sociedad y los mercados porque es un actor que determina y es determinado por los movimientos que se desarrollan en la vida

pública y productiva. Con el impulso estructural, espacial y temporal de la globalización, los Estados incursionan por derroteros que incluyen la apertura y la innovación tanto de las estructuras como de los sistemas de operación que se utilizan en la producción de los bienes, los servicios y las mercancías. En este sentido, los Estados son actores y autores de cambios que se orientan a reencauzar los movimientos administrativos que les corresponde llevar a cabo, para consolidar la estabilidad y gobernabilidad de la sociedad en un ambiente de presiones, intercambios, reestructuraciones y transformaciones.

El mundo administrativo que corresponde al Estado moderno y que se enlaza con la sociedad civil a través de la extensión de su complejidad –racionalidad, formalidad, control, jerarquía, procesos, burocratización– no ha desaparecido al igual que cuando se postuló el fin de las ideologías o el fin (Fukuyama,1988) de la historia. Tiene ahora nuevos referentes –intensidad de lo público, ciudadanos contestatarios, organizaciones autónomas, demandas crecientes de mayorías y minorías, así como la importancia de diluir la exclusión social para fortalecer los procesos de inclusión– que modifican la visión unidimensional que se tenía de los asuntos públicos y del juego político del poder. En consecuencia, no son las oficinas públicas ni los gabinetes encapsulados, el lugar único donde se define lo que debe hacerse para dar respuesta diferenciada y específica a las demandas sociales.

En la actualidad, las autoridades políticas, la burocracia gubernamental y los ciudadanos organizados, han establecido sistemas de comunicación y cooperación que dan cuenta de cómo lo público ha dejado de ser un ámbito exclusivo e inaccesible del Estado para convertirse en un lugar de convivencia abierta y plural que incluye a las autoridades y los ciudadanos. La racionalidad burocrática no se impone *per se* a través de la autoridad, el saber y los controles administrativos del cuadro administrativo, sino que debe tomarse en cuenta qué sucede en la vida asociada y cuáles son los actores que se involucran en el comportamiento de los asuntos colectivos.

El mundo administrativo no es más una sociedad cerrada que decide por sí mismo, sino que tiene relaciones complejas con las organizaciones de la sociedad, las cuales son una fuerza constituida para presionar sobre las decisiones públicas y la distribución de los recursos fiscales que demandan inteligencia en su aplicación y aprovechamiento. Frente a la racionalidad burocrática –dominio de procedimientos, cálculos, procesos, rutinas, reglas

y normas–, la emergencia cada vez más vigorosa de la racionalidad pública –gobierno de los ciudadanos–, juega un papel central porque es producto de interacciones y sistemas de realización que son propios de las sociedades abiertas y activas, dado que son consecuentes con los valores de la democracia contemporánea que permiten invocar el valor de las políticas públicas para articular los procesos de corresponsabilidad.

Los valladares burocráticos –formalismo (Sckenikof,1990:129), ritualismo, sobreregulación– que en el pasado fueron garantía de la racionalidad estatal irrestricta, han tocado límite frente al mundo de lo público – social que cada vez es más diferenciado, intenso, contestario y corresponsable en la medida en que se desestatiza el ámbito de la sociedad. Frente a tal situación, las instituciones administrativas replantean medios y acciones para articular con flexibilidad y eficacia los cometidos que deben cumplir. El replanteamiento de los medios y fines responde al imperativo de que lo público ha recuperado iniciativa, energías y formas de organización que permiten a los grupos más activos asumir un papel creciente en los procesos que se relacionan con la integración de la agenda de gobierno, que es el verdadero compromiso institucional para decidir qué hacer y qué no hacer desde los sistemas de autoridad.

De cara a la sociedad civil, la relación entre medios–fines se enlaza con los espacios ciudadanos que exigen el derecho de intervención en la dinámica de los asuntos públicos. La relación de los medios y los fines no es una cuestión exclusiva de la valoración burocrática, sino que se toma en cuenta el comportamiento de los contextos que, con la pluralidad democrática, demandan mayor sapiencia para que los directivos y operadores de gobierno sean eficaces para hacer frente a la diversidad de intereses y demandas.

No hay duda de que la Administración pública contemporánea vive en la intensidad de la redistribución del poder que es fruto de los reacomodos dados entre los Estados, las economías y los diferentes órdenes de gobierno que se han creado con el desarrollo de la democracia política. Las relaciones horizontales que actualmente prevalecen en la sociedad civil, son indicador de cómo el poder se expresa con más actores, recursos, estrategias y acciones que reclaman un lugar en los procesos y beneficios de la vida pública para evitar que la exclusión sea un auténtico modo de vida. Por eso, lo público ha dejado de ser equivalente a lo “oficial” que representa invariablemente a las

autoridades legales y legítimas que se constituyen con la voluntad política de los ciudadanos. Esta situación influye para que la Administración pública no sea un referente en sí misma, sino actor constructivo en el nuevo entramado de las relaciones sociales.

Como actor constructivo –definición, construcción y cumplimiento de proyectos de vida–, la Administración pública no retiene, sino que aprovecha los recursos y capacidades de las organizaciones sociales para definir e impulsar el cumplimiento de las políticas públicas en el espacio diferenciado y focalizado de la vida en común. Es por la senda de la racionalidad pública –cooperación y eficacia junto a las acciones de la sociedad–, cuando las instituciones administrativas recuperan su prestigio para que no sean valoradas como males sociales que frenan la inventiva de las energías colectivas. La administración de lo público y hacia lo público, es una de las tendencias más significativas para dar cauce a sus acciones, objetivos y resultados finales. En esta línea, las transformaciones de la sociedad son la clave para situar la dimensión valorativa e institucional de la Administración pública, considerando la complejidad creciente de las sociedades contemporáneas, la aceleración de los procesos de globalidad y el aumento de los intercambios en gran escala.

Valor positivo de la Administración pública

Una vez que la Administración pública ha superado las etapas de escepticismo, desencanto y desconfianza que vivió desde finales de los años setenta y con intensidad en los años ochenta, se reconoce su importancia en el desarrollo de la vida productiva y en la determinación de los objetivos y políticas que son necesarias para alentar las capacidades individuales y sociales que dan sentido al cumplimiento de las metas que corresponden a la acción colectiva. Empiezan a quedar atrás los tiempos, las reformas y las acciones que la sometieron con el patrocinio del Consenso de Washington durante largo tiempo a los procesos de ajuste, privatización y férrea disciplina fiscal que disminuyeron los rendimientos de la vida económica que alentaba y la calidad misma de los servicios que proporcionaba a la población civil y ciudadana.

Las restricciones financieras y fiscales se convirtieron en el talón de Aquiles de la Administración pública porque limitan su radio de acción, al convertirla

en el foco crítico que provocaba los desajustes mayores que la sociedad tenía en su base económica y en los procesos de intercambio. Las decisiones de Estado que optaron por más intervencionismo en la sociedad y la economía, fueron la causa del crecimiento burocrático, presupuestal y financiero de la Administración pública, hasta llegar a situaciones críticas relacionadas con la caída de la producción, el endeudamiento, el déficit fiscal y el freno a los agentes del mercado.

Las decisiones políticas en favor de la cultura del intervencionismo, ocasionan la relación asimétrica entre el mercado y las instituciones administrativas, hasta generar el encarecimiento de los costos de transacción que son fundamentales para estimular o inhibir la inversión privada en la economía. Así, la Administración pública ingresa a la senda de las decisiones erráticas, los costos disparados, los impactos desiguales y la pérdida de confianza por parte de la sociedad, las fuerzas productivas y los ciudadanos. En ese panorama, el triunfo de los grupos neoconservadores en los años ochenta –localizados en Europa Occidental, América del Norte, Europa, América Latina– en los procesos electorales y políticos que dan como resultado la alternancia en el poder, es el punto de arranque para situar las políticas restrictivas que tienen como objetivo alentar el mercado, desburocratizar la economía, incentivar a los particulares y dar vigencia a restricciones que eviten la expansión de la Administración pública tanto en la producción como en la distribución de los bienes y servicios.

En los años noventa de la centuria pasada y con el oleaje de la democratización (Morlino,2005:226) en cuanto fuerza que se estimula y extiende desde diversos puntos del planeta, surge una nueva visión de la Administración pública fincada en la necesidad de revitalizar su papel, y para ello se alientan reformas vinculadas con la responsabilidad política ante los ciudadanos y la sociedad, la claridad institucional, la profesionalización y el reciclaje del servicio público, la gobernabilidad y la gobernanza democráticas y la ética gubernamental. Esas reformas no fungen como un bisturí que eliminan órganos y funciones, sino que tienden a convertirla en una palanca de aptitudes reconocidas y necesarias para impulsar mejor la capacidad instalada –real y potencial– de la sociedad. Dichas reformas la consolidan como una institución que es capaz de reconocer lo que se demanda en la vida pública y para ello asume el cambio como un imperativo que fortalece su razón de ser, esto es, desarrollar las capacidades individuales con un sentido comunitario que haga factible la efectividad de las capacidades colectivas.

Esas reformas la rescatan de la tesis del Estado mínimo (Nozick,1974: 77) y del fundamentalismo del mercado que se han extendido de manera incontrovertible como si fueran un axioma sagrado. La ubican en todo caso, en la visión constructiva del Estado, el mercado y los sistemas de intercambio, entendidos como instituciones indispensables para el desarrollo consistente y productivo de la sociedad moderna. Se toma distancia así, de la polarización innecesaria entre el mercado y el Estado; entre el mercado y la Administración pública para dar paso al reconocimiento de aquellas instituciones que son imprescindibles para asegurar las ventajas comparativas de la vida asociada. En este caso, ni el mercado es adverso al Estado, ni el Estado es antitético al mercado; de igual manera, ni el mercado implica la anulación de las instituciones administrativas, ni el mercado se daña con la regulación inteligente a cargo de las instituciones administrativas. El Estado y la Administración pública son espacios institucionales para alentar, promover e incentivar al mercado para que sea competitivo, productivo y eficiente con base en los procesos de innovación tecnológica. La visión determinista y explosiva de que el mercado y la Administración pública tienen relación antagónica carece de sentido, porque al situar la relación Estado – sociedad es factible corroborar que la Administración pública no es contraria a la sociedad ni al mercado porque su misión es alentar el desarrollo de la vida individual para que la vida pública sea más productiva y consistente.

La visión positiva –hogar común de las personas y las organizaciones civiles– de la Administración pública es un paso en favor de su institucionalidad democrática, la cual favorece que su alcance legítimo sea su carta de aceptación en el mundo de los ciudadanos y sus organizaciones. Vinculada con los espacios privados y públicos, tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas relacionadas con el interés general y con la mejor conservación del Estado.

La Administración pública es el pilar de la vida asociada por cuanto le corresponde tomar decisiones colectivas, distribuir recursos y determinar el orden de prioridades que definen su acción en la sociedad. Es por ello, la institución más comprometida con el interés general, el bienestar compartido y el logro de la equidad para evitar que la desigualdad social y económica se convierta en un corrosivo que fulmine la existencia del orden político. Es la institución más comprometida con el desarrollo de lo individual, lo colectivo y lo comunitario, dado que de estos ámbitos depende la prosperidad de la

sociedad y la consistencia del Estado. Su valor positivo debe entenderse como el atributo más conspicuo que la define al proclamar la salvaguarda del interés público que es el punto cardinal para ubicar la gestión de los asuntos comunes.

En consecuencia, no es viable prescindir de las aportaciones institucionales, funcionales y operativas de la Administración pública, porque son fundamentales para organizar, coordinar y desarrollar las actividades productivas de la sociedad. A través de las políticas públicas, asegura la dirección, coordinación, estímulo e implementación de las decisiones y acciones que se vierten a la vida en común para responder a las demandas y necesidades en competencia. Ubicada en el corazón de los procesos de gobierno, se encarga de la coordinación e implementación de aquellas políticas que dan cumplimiento a los valores de la equidad, el bienestar, la inclusión social, la participación de los ciudadanos y la dignidad de las personas. Sus tareas no son sólo normativas en sí, sino que responden al sistema axiológico que define a la sociedad moderna como un tipo de sociedad comprometida con el liberalismo, la democracia y el republicanismo (O´Donell,2001:316-317).

El liberalismo postula la importancia de que el ser humano sea portador de libertades civiles y políticas para que se realice tanto en la vida privada como en la vida colectiva en términos productivos, positivos y responsables. Las libertades son la garantía para evitar los abusos del poder político y corresponde a la Administración pública asegurar su vigencia para que las categorías normativas de persona y ciudadano tengan una vigencia amplia y reconocida en los espacios de la sociedad moderna.

La democracia se entiende en este sentido, como un sistema de reglas, procedimientos, respuestas y soluciones que garantizan la atención y solución pacífica de los problemas y en ese sentido, la Administración pública proporciona capacidad de operación –personal, recursos, planes, políticas, proyectos, tecnología– para contribuir a procesar y elaborar las decisiones que permiten asegurar la estabilidad y el desarrollo de la sociedad con el concurso de las políticas públicas.

El republicanismo alude a cómo se instituye la forma de gobierno –la república– para dar paso a la articulación de intereses, órdenes de gobierno,

competencia de autoridades, formas de participación y representación, así como el funcionamiento de las instituciones entre ellas las administrativas, porque éstas tiene a su cargo responder al espacio de lo común con medidas que, sustentadas en la universalidad de lo constitucional, se deben traducir en políticas específicas que se vierten hacia ciudadanos y grupos que demandan la intervención de la autoridad en los asuntos comunes.

Por otra parte, frente a la postura reduccionista –reformas economicistas– que la alejan de la savia social y política que le es consustancial, la Administración pública se ha reencontrado con la vida pública después de un largo periodo de ajuste, recuperación y cambio que ha implicado salvaguardarla, no obstante los procesos que han intentando reducirla para que sea un apéndice en la cosmovisión de las posturas tecnocráticas. Este proceso ha sido largo, hasta reconocer que es el camino de las reformas institucionales y organizacionales, el medio más confiable para enfrentar su responsabilidad como el gobierno de la comunidad civil y política.

De este modo, la administración del espacio de lo social es al mismo tiempo la administración de la vida pública, situación que es importante resaltar para no confinarla al patrón de la productividad –reducción de costos en sí mismos– que la valora más como un aparato oneroso para los ciudadanos, no como una institución clave para la gobernabilidad de la propia sociedad. La administración del espacio social es un compromiso en gran escala que debe cumplirse sin enajenar los principios vitales –depositaria del interés compartido, público, social y solidario– que la identifican como una opción imprescindible para mejorar de modo continuo las condiciones de la vida pública.

La administración de la sociedad implica un papel activo con las personas, los grupos y las organizaciones que también pueden y deben aportar elementos medulares para el mejor desarrollo de la vida pública. La administración del espacio social, es fundamental para ordenar, articular y coordinar la suma de los factores productivos y sociales que pueden aportar sus capacidades a favor de la vida asociada. Cuando la administración del espacio social es efectiva, las condiciones de vida tienen indicadores favorables que reflejan cómo la capacidad de gobierno es superior a la tasa de problemas y demandas que se gestan y desarrollan en la sociedad. Los indicadores favorables se relacionan con la vigencia de las libertades civiles y públicas, el logro del bienestar,

los beneficios comunitarios, regionales y locales, el aumento del empleo, la disminución del subempleo, el fortalecimiento de la salud pública, la conexión eficiente entre economía y educación, la apertura de las instituciones públicas, la responsabilidad de los políticos y los administradores ante la sociedad, la participación ciudadana en los asuntos públicos y el aumento de la representación política en la definición de la agenda institucional.

El valor institucional de la Administración pública deviene del contrato (Rosseau,1973:80-82) social y político que se establece entre los ciudadanos y la autoridad, el cual se renueva de manera periódica, a partir de relaciones de confianza y reciprocidad. Su valor público se origina porque es la encargada de asumir la gestión de los asuntos comunes con base en los valores de la sociedad democrática. En todo caso, las fallas o errores en que incurre por efecto de su operación institucional, no son motivo válido para intentar desmembrarla para que sea eficaz; lo efectivo es asumir su reforma para rehabilitarla como el sistema que se relaciona con los fines del Estado, los compromisos del gobierno y el desenvolvimiento productivo de la vida asociada.

La vida contemporánea es inexplicable sin la Administración pública porque esta es un conjunto de vasos comunicantes que a través de los procesos de gestión, coadyuvan a que las actividades productivas, sociales y políticas tengan un ambiente de regulación y resultados que favorecen un mejor comportamiento de los factores de la producción y de los agentes sociales.

Reforma de la Administración pública

Así como las instituciones tienen momentos de auge y plenitud, también pueden ser afectadas por la ley de los rendimientos decrecientes debido al agotamiento de sus medios de acción, al incremento y complejidad de los problemas públicos; la formación de nuevas demandas y la presión de los actores sociales y políticos que modifican la visión inicial de los procesos del gobierno. En este caso se impone la revisión de las capacidades, potencialidades y aptitudes que tiene para identificar los caminos que permitan a los sistemas de gestión acreditar formas de intervención pública para que sean objeto de transformación estratégica y efectiva.

Las capacidades institucionales tienen que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y la vida pública porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público. Toda capacidad es producto de la sapiencia y el pragmatismo y su utilidad no es perenne, sino que debe evaluarse de manera periódica, considerando que los movimientos de las vida pública no sólo son continuos, sino intensos, diferenciados e interdependientes, lo cual implica que lo útil de hoy, no implica que lo sea en el futuro. Las capacidades institucionales son la base de la acción de gobierno y en ese sentido, la Administración pública está comprometida con la revisión continua de sus capacidades, porque de ellas depende la calidad de la gestión pública.

Las instituciones, es importante recordarlo, son concebidas y diseñadas para responder a las exigencias de condiciones objetivas y específicas de vida y su funcionamiento, por tanto, no sólo tienden a desenvolver lo mejor de sus capacidades, sino que con el transcurso del tiempo histórico, político y económico, denotan tipos de desgaste que es importante atender para erradicar de su seno el rezago o la obsolescencia. Una alternativa para rehabilitar la vida de las instituciones es utilizar las reformas para depurar inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que dieron de sí y que por lo mismo, no tienen oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente, motivo por el cual, han de ingresar a zona de valoración, revisión y mejoramiento. Las reformas responden a las instituciones que favorecen la incorporación de mejoras relacionadas con la transformación de las condiciones que han de permitir el mejor cumplimiento de los objetivos y las metas Las reformas se inscriben en la lógica de alterar, modificar y fortalecer lo que existe; en este caso, el orden administrativo que es crucial para los gobiernos.

El orden administrativo es el referente que debe tomarse en cuenta para emprender la reforma de la propia Administración pública. El orden administrativo se integra por autoridades, órganos, normas, reglas, procedimientos, competencias y responsables que se conjugan para asegurar la estabilidad de la acción pública considerando los procesos de conducción, interacción, ejecución y evaluación. Es por tanto, un referente importante para situar la necesidad, ventajas y limitaciones de la reforma de la Administración pública porque define las reglas del juego que deben cumplirse para asegurar tanto la unidad de mando como los movimientos de las instituciones que se encargan de la gobernación de la sociedad.

El orden administrativo forma parte del mundo institucional de los gobiernos y en ese sentido, se rige por normas que deben cumplirse para dar certidumbre a la conducta de los gobiernos, sobre todo en las sociedades democráticas que se caracterizan entre otros aspectos, por el cumplimiento de las reglas que autorizan y limitan tanto las conductas individuales como colectivas. De este modo, la reforma de la Administración pública tiene como referente inicial y final el orden administrativo y sobre esa base se ha de diseñar e implementar para revitalizar la capacidad de gestión del gobierno. La gestión (Caiden,1998:50) del gobierno tiene desde luego carácter instrumental y aplicado, pero forma parte del orden administrativo y en esa medida, su valor es institucional, es decir, es parte de las reglas del juego que regulan las interacciones en las líneas de mando, los tramos de control, los sistemas de operación y la definición de los objetivos y metas que integran los grandes propósitos del gobierno. A partir de esta situación, es importante situar los valores, objetivos, alcance y estrategia para que sean considerados como elementos de primer orden en el universo de la reforma de la Administración pública.

La reforma de la Administración pública es la opción pragmática para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La Administración pública moderna no pude anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficacia, el cual es equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y los agentes económicos, pues de otro modo se pueden constituir no en un medio que permite solucionar problemas, sino como el origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública.

Consecuentemente, ninguna etapa que se vive es inmutable para la Administración pública y los medios de gestión operativa. La visión constructiva de la Administración pública consiste en que opta por la prospectiva, es decir, por el descubrimiento del mundo que está por venir, a fin de hacer frente al tiempo presente con mejores herramientas de dirección, operación, implementación y evaluación que le permitan la mejorar la gobernabilidad en la sociedad y el Estado.

En este sentido, la reforma de la Administración pública no se agota con la modificación técnica y tecnológica de los medios que utiliza, sino que tiene como arquetipo principal las transformaciones de la sociedad y simultáneamente, el sentido de transformación del Estado. Sin este referente, las reformas se truncan, debilitan o estancan porque son consideradas en sí mismas, no como elementos que han de coadyuvar para que la Administración pública sea la operación vital y estratégica del Estado en la sociedad. La categoría transformación es fundamental para situar por qué las reformas son opción aconsejable para acercar a la sociedad con el Estado. En este caso, la reforma de la Administración pública no se ciñe al arreglo de la casa en sí, sino al arreglo que posibilita que la acción de gobierno sea más efectiva y confiable para la sociedad civil.

Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la Administración pública tiene oportunidades y restricciones (Pichardo,2004:77-78) para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir. Ambas se conjugan para dar vida a nuevas etapas que se consideran deseables, esperadas y factibles. Lo importante en la reforma de la Administración pública es valorarla como una redistribución del poder, es decir, como la modificación del orden administrativo existente, en el cual surgen nuevos actores que desempeñarán un rol distinto al prevalece. Sin alusión a la redistribución del poder, la reforma de la Administración pública corre el riesgo de que se valore como un asunto en el cual lo importante son los medios a utilizar y no los fines que debe cumplir.

El énfasis en el mejoramiento de los medios sin considerar los fines sustantivos que la acreditan por su valor público, es un paso accidentado que únicamente destaca el nuevo orden de la casa –reforma introspectiva de la Administración pública– y deja a un lado la responsabilidad política y social que sin duda tiene en su relación con el Estado y los gobernados. La importancia y compatibilidad de los medios y fines alude a la naturaleza del gobierno, es decir, a la institución que se encarga de dirigir a través de las políticas públicas y los procesos de implementación la vida diferenciada de la sociedad civil. En este sentido, los medios y los fines no son datos intrascendentes, sino los motores que posibilitan que tanto los valores como los objetivos puedan cumplirse con base en las agendas institucionales. Esos motores deben articularse con visión de conjunto y con capacidad para lo complejo, dado

que gobernar implica saber moverse en los ámbitos macroestructurales y en los sitios focalizados que también reclaman resultados favorables.

De igual modo, cuando no se articulan los medios con los fines, hay la posibilidad de que el paradigma de la reforma de la Administración pública sea más de naturaleza técnica y esquemática, con lo cual es imposible que tenga respuestas puntuales para el mundo de la política y las políticas públicas que son un espacio a considerar de manera primordial para evitar la postura fallida de que la Administración pública funciona mejor sin los políticos y más eficientemente con los técnicos. En una situación de esta naturaleza, predomina el enfoque gerencial, lo cual implica que es entendida como un ingenio cibernético, es decir, como un sistema de comunicación y control que tiene sus propios dispositivos para funcionar de manera autorregulada y eficiente. La postura autorregulada de la reforma de la Administración pública implica en un horizonte de abstracción mayor, que hay contextos sin limitaciones, autoridades sin problemas, información simétrica, aprovechamiento óptimo de recursos y equilibrio permanente en las instituciones. Esta visión es inexacta, porque la autorregulación cibernética no aplica para la Administración pública pues sería negar que en su seno no existen el conflicto y la cooperación. Únicamente en un ejercicio extremo de racionalidad oceánica y gerencial, puede sostenerse que la reforma de la Administración pública no transita por espacios de poder o bien que no son importantes para alcanzar su mejoramiento operativo. Incluso, conceptos como eficiencia, eficacia y productividad son inexplicables cuando se abstraen del mundo de las instituciones porque se alude más a su contenido formal, no tanto a su valor empírico que debe relacionarse con las estructuras reales de poder.

La categoría poder no puede aislarse de la reforma de la Administración pública porque es el camino más importante para ubicar las ventajas y restricciones que es conveniente reconocer para asegurar el éxito de la reforma misma. En todo proceso de reforma hay intereses convergentes y divergentes que orientan los tiempos, estrategias, negociaciones, oportunidades y dilaciones que se presentan en la obtención de los resultados. La reforma de la Administración pública responde a la correlación de fuerzas y a las relaciones de causalidad que se originan en su ámbito institucional y que es preciso localizar para que sean copartícipes de los procesos de gobierno, los cuales se encargan de su regulación efectiva.

La redistribución del poder es una categoría básica para no caer en la óptica imprecisa de que todo seguirá igual. Redistribuir el poder significa la ampliación de los círculos de decisión en la operación de los sistemas administrativos para dar cauce a nuevos arquetipos –proyectos– que tienen como objetivo reorientar patrones de conducta y desempeño en una dirección determinada. Redistribuir el poder implica afectar estructuras, procesos y procedimientos para dar paso a otras pautas relacionadas con el diseño de las políticas y los programas que se encaminan a modificar el estado prevaleciente de las cosas.

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza. Si reformar implica dar una nueva forma a lo que existe –el poder– lo importante es hacer compatible los medios con los fines para evitar su dislocación. Por eso, la reforma de la Administración pública más allá de las metas productivas y técnicas que en algunas ocasiones la animan, debe tener como eje de orientación que el poder es motivo de negociación, intercambios, costos, ventajas, límites y márgenes de acción. Intervienen en él, directivos, operadores, cuerpos de apoyo, camarillas y cenáculos de decisión que no es conveniente soslayar cuando se definen los cambios a realizar, los objetivos a cumplir y las metas a implementar.

La reforma de la Administración pública no es un proceso holístico, es decir, no se lleva a cabo de conjunto y mediante un golpe de timón. En razón de la institución que es, la reforma se debe caracterizar por un conjunto de etapas que deben impulsarse de manera incremental. El cambio incremental es la suma de etapas que se articulan y concretan hasta consumar la gran reforma de la propia administración. La reforma de la Administración pública es una reforma del poder, y en ese sentido, sus tiempos, pasos y objetivos tienen un valor político que corresponde al inicio y el término de los calendarios que rigen la vida democrática. De este modo, la aceleración y desaceleración de la reforma es parte medular de los tiempos políticos porque se enlaza con tipos de proyecto que se impulsan a partir de actores específicos del poder organizado. El viejo esquema de que es un proceso permanente no tiene efectividad plena cuando es situada en el contexto de las opciones y las limitaciones formales y reales.

El horizonte de las reformas no es abierto ni promisorio, sino restrictivo (Arellano,2006:66) y limitativo. El peor riesgo de una reforma es situarla únicamente en el horizonte de las posibilidades sin considerar los factores adversos a la misma. Su eficacia no depende de los objetivos y metas que se definen para cumplirla, sino de la capacidad que se tiene para hacerlos efectivos, a pesar de restricciones propias y ajenas.

La reforma de la Administración pública forma parte de la estructura del Estado, y en esa medida, su factibilidad (Arellano,2006:65) depende de cómo los reformadores la conciben en el universo de los poderes y poderíos que debe enfrentar y regular para avanzar en los objetivos y metas que la justifican. Si la valoran como una reforma de indicadores de productividad y estadísticas de rendimiento, se trata de una reforma introspectiva, es decir, de oficina. Si la valoran como el abatimiento de costos en sí mismos, la convierten en un ejercicio de alcance mercantil. Si la valoran como una nueva forma de relación entre los ciudadanos y la propia Administración pública a partir de procesos abiertos y participativos, será una reforma más completa y viable, porque una demanda de la sociedad es que los aparatos administrativos no sean cerrados ni sobrepuestos a la vida colectiva. La apertura de la Administración pública con resultados de efecto multiplicador –eficacia, calidad (Drucker,1994:67), consenso– es el punto cardinal de la reforma que se necesita para dar respuesta a las relaciones entre las instituciones administrativas y los ciudadanos.

Por otra parte, la reforma (Pichardo,2004:74) se desenvuelve en dos polos tensos a saber: la permanencia y el cambio, lo cual implica que tendrá apoyos pero también resistencias. La permanencia se inscribe en la estabilidad que posibilita el funcionamiento de las instituciones y la preservación de las normas y valores que garantizan la vigencia y la regulación eficaz de los problemas y conflictos. El cambio alude a la modificación, alteración y advenimiento de nuevas etapas que son indispensables para revitalizar la capacidad de los sistemas de operación que tienen a su cargo las tareas estratégicas vinculadas con la gobernación y administración de la sociedad.
En consecuencia, la reforma no es un proceso unidireccional, predeterminado o exhaustivo que puede seguirse de manera irrestricta hacia la racionalidad sin límites (Arellano,2006:58); por el contrario, debe entenderse como un proceso diferenciado, tenso, incierto y de racionalidad limitada, lo cual no implica falta de capacidad para llevarla a cabo, sino toma de conciencia de que su recorrido se inscribe en el realismo institucional, que es al mismo

tiempo, el realismo político que la define como una relación de conflicto, cooperación y negociación que son parte de la pluralidad de actores que en ella intervienen.

Por tal motivo, el conflicto es inevitable, por lo cual es importante el funcionamiento continuo de instancias estabilizadoras para que sea regulado y encausado. Respecto a la cooperación, sin duda es indispensable para que los actores involucrados en la reforma sumen capacidades, esfuerzos y formas de compromiso para dar cuerpo a los objetivos y políticas que la animan. Finalmente la negociación es la parte medular que determina los tiempos y velocidad de la reforma, dado que es un componente inevitable cuando se trata de situar los apoyos y decisiones que deben impulsarla como un proceso complejo.

En ocasiones, los reformadores de la Administración pública omiten que el conflicto y la cooperación son parte esencial en los cambios institucionales; son piezas del motor que impulsan o retrasan las estrategias (Arellano,2006: 40) de reforma, sobre todo, cuando ésta no es producto de acuerdos y negociaciones que favorezcan un contexto de aceptación. Si el Estado tiende a la conservación, los cambios en la Administración pública se han de orientar a establecer un orden de cosas que sea congruente y efectivo con la razón del propio Estado.

La reforma de la Administración pública tiene tiempos de oportunidad y tiempos de inconveniencia que es fundamental tomar en cuenta para definir tanto su alcance como el impacto en las estructuras dinámicas del poder. Si la Administración pública es el núcleo que garantiza la existencia material y efectiva del Estado, debe reformarse reconociendo esa situación porque no es válida una reforma que afecte su naturaleza, valores, objetivos y responsabilidad. Toda reforma a la Administración pública es una reforma en el seno (Pichardo,2004:58) del Estado. Omitir este hecho, conlleva a considerar que los asuntos de la Administración pública se resuelven con el uso intensivo de las técnicas y las tecnologías, cuando la efectividad de éstas depende de cómo se valora o revaloran las instituciones administrativas entendidas como la palanca que concreta la efectividad estatal.

Innovación y gobierno electrónico

Un paso clave en la reforma de la Administración pública son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la sociedad, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. Los tiempos de la innovación acelerada que corresponden a la globalidad, dan cuenta de una panorama intenso en acontecimientos, relaciones y actores sociales. En una época sin precedente, la revolución de los materiales es uno de los aspectos básicos a considerar para explicar la innovación y renovación continua de las fuerzas tecnológicas.

Hay en el presente, contextos –sociedad del conocimiento– que dan cauce a la innovación en todos los órdenes de la vida, y en particular, las instituciones administrativas han ingresado al terreno de su exigencia, después de haber formado parte de la sociedad industrial y la revolución productiva que sacudió los sistemas técnicos y tecnológicos que permitieron desde el siglo XVII, consolidar las economías del capitalismo avanzado. Estos acontecimientos son importantes en el desarrollo que las mismas han tenido y forman parte de los activos que nutren su riqueza intelectual y operativa. La innovación es un tipo de fuerza productiva que se desarrolla en el ámbito de la sociedad del conocimiento, que debe entenderse a la vez, como la sociedad posmoderna (Drucker,1994: 20).

La innovación, siguiendo el pensamiento de Joseph Schumpeter, es "destrucción creativa". Implica dar paso a lo novedoso (Drucker,1994:67), lo genuino y lo original. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida. La innovación en cuanto tendencia y fuerza productiva, altera el orden regular de las organizaciones e instituciones administrativas, porque da paso a un conjunto de ingenios relacionados con los tipos de diseño, productividad, calidad y consistencia que permiten transformar el perfil y el contenido de las propias organizaciones.

Los patrones rutinarios e inerciales no están distantes de los impactos de la innovación y viven periodos de desestabilización hasta que se adaptan a los retos que se derivan con los cambios acelerados del comercio, las finanzas, la

tecnología, las nuevas demandas sociales y las nuevas formas de organización económica y política. La innovación acelerada es propia de la sociedad del conocimiento, la cual, para crecer y desarrollarse, necesita de la producción del conocimiento significativo que permite la construcción y consolidación de la base productiva y distributiva de la propia sociedad.

Como "destrucción creativa", la innovación significa cambios de fondo que afectan las estructuras medulares de los sistemas de vida. Implica la construcción de los elementos que dan vida a las instituciones para que puedan adaptarse, sobrevivir y desarrollarse en el contexto acelerado de la globalidad. La innovación se sitúa más allá del conservadurismo dinámico, el incrementalismo (Lindblom,1979:238) desarticulado y las inercias improductivas que en ocasiones responden a los periodos de larga estabilidad que provienen de la regularidad de los acontecimientos y los hechos.

Así, innovar significa alterar, modificar y transformar los sistemas de vida para que se conviertan en palancas determinantes en la producción de las condiciones institucionales y organizativas que son base de la acción colectiva. No implica el regreso a lo que dio de sí. No es una moda. Tampoco una reiteración de lo conocido. En este caso, su impacto obliga a revisar no la naturaleza –razón de ser, compromisos, responsabilidad– de las instituciones, sino las capacidades operativas que tienen para optar por su mejoramiento radical, es decir, de raíz, para que cumplan mejor las tareas que tienen encomendadas.

No es casual que de la innovación se desprendan conceptos como diseño, rediseño, reestructuración, cambio estructural y reforma para situar el estado que guardan las instituciones y las organizaciones contemporáneas, entre ellas, el Estado y la Administración pública. Cada uno de esos conceptos, se relacionan desde la óptica de la sociedad del conocimiento y con el impacto de la innovación tanto en lo referente a las relaciones verticales como a las relaciones horizontales que estructuran el mundo institucional de las organizaciones complejas.

Por tanto, los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e

incertidumbre que son la constante de las sociedades liberales y las economías de mercado.

Gobierno electrónico

Las respuestas institucionales para garantizar la gobernación y administración de la sociedad contemporánea, son el indicador más fehaciente de cómo los conflictos y problemas ingresan al núcleo de las reglas, los procedimientos y los códigos para orientar su tratamiento y formas de solución. En este sentido, el gobierno electrónico es un medio para incidir en el comportamiento democrático de las sociedades y una respuesta de magnitud importante para que las Administraciones públicas tengan los elementos idóneos que permitan institucionalizar las necesidades y requerimientos con mejores medios de respuesta gubernamental. El gobierno electrónico se sitúa en el desarrollo de la sociedad (Mastrini y Becerra,2004:123) de la información, en la cual el conocimiento juega un papel importante tanto en la producción del valor como del plusvalor. En la vida contemporánea, la economía de mercado es inexplicable sin el impulso de la electrónica y en esa lógica, la vida de las instituciones se ha transformado hasta generar nuevos patrones de desempeño, productividad, eficacia y calidad operativa.

El gobierno electrónico debe entenderse como una etapa mayor de innovación que corresponde al desarrollo vertiginoso de las fuerzas productivas, el cual es alentado con el avance continuo de la tecnología. Como nunca, la tecnología se utiliza con fines de poder tanto en los Estados como en los mercados. Su alcance no conoce fronteras y la realidad espacial y temporal de la globalidad, es un elemento determinante para estimular sus capacidades y potencialidades Su impacto, en este caso, tiene como efecto positivo procurar una nueva relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas, con el fin de que los procesos de apertura, comunicación e intercambio se realicen de manera rápida e ininterrumpida. La tecnología (Crovi,2004:34) se ha convertido en punta de lanza para acelerar los tiempos, condiciones y procesos de los sistemas administrativos para que sean más efectivos y menos costosos. Así mismo, la reducción de las etapas, instancias, procesos y procedimientos es indispensable para que la efectividad del gobierno electrónico tenga elementos favorables para su mejor desarrollo.

El gobierno electrónico es, en palabras de Daniel Bell, "una tecnología intelectual" (Bell,1975:69), lo cual implica que no se trata de la suma agregada de elementos cibernéticos, sino que existe en su contenido toda una concepción de la vida tanto en sus aspectos intelectuales, culturales, económicos, políticos y sociales. Por eso, no es simplemente un conjunto de ingenios electrónicos, cuya aplicación favorece la combinación del cálculo, la velocidad, la programación, la sistematización y la efectividad de la información para tomar decisiones y movilizar recursos que tienen impacto público. El gobierno electrónico es una etapa del desarrollo institucional –consolidación de los instrumentos legales, operativos, culturales y políticos que aseguran las capacidades del buen gobierno– en el cual el ejercicio del poder se lleva a cabo atendiendo a los imperativos del desarrollo global que, como factor de impulso, acelera los cambios en la sociedad modificando condiciones y relaciones de vida.

Ante este panorama, la vida administrativa de los gobiernos contemporáneos ha ingresado a los procesos de revisión para dar paso a estructuras ágiles, flexibles, adaptativas e innovativas que son más consecuentes con el mundo de la globalidad que la densidad y centralización de las instituciones públicas. La visión de las pirámides burocráticas, los tramos de control en su versión faraónica y la sobredilatación de las áreas administrativas da paso a la importancia de los procesos, los resultados, los indicadores del desempeño y el impacto de las acciones administrativas y gubernamentales que se vierten hacia la economía de mercado y la sociedad civil. Hoy día, la capacidad de respuesta de los gobiernos depende de su grado de innovación tecnológica y de la capacidad que despliegan para que su mundo administrativo sea una alternativa de solución y no de problemas para la sociedad, las empresas y los ciudadanos.

Como tecnología intelectual, el gobierno electrónico es una forma de funcionamiento de los gobiernos contemporáneos que es fruto del desarrollo del Internet (Crovi,2004:42), y que obliga a que las dimensiones organizativas de los propios gobiernos sean revisadas a la luz de los imperativos de la globalidad. La tecnología intelectual es fruto del conocimiento de punta que se sintetiza en *software* de altísima elaboración que tienen la capacidad para almacenar, registrar y utilizar amplios volúmenes de información relacionados con la complejidad organizada de los gobiernos, y que éstos se aprovechan a través de la red de redes que es el Internet (León y Ramírez,2004:164).

El gobierno electrónico es un testimonio fehaciente de la sociedad del conocimiento y de la apertura de horizontes más amplios que demandan respuestas eficaces. En este sentido, los poderes del gobierno Ejecutivo, Legislativo y Judicial han ingresado en cuanto a su operación y funcionamiento, a la era de la tecnología avanzada para que sus estructuras, procesos y procedimientos sean objeto de revisión, inclusión y mejoramiento en la amplitud de las operaciones que dan vida a las decisiones y acciones de gobierno.

En el caso del Poder Ejecutivo, instancia en la cual se encuentra adscrita la Administración pública, la idea del gobierno electrónico obliga a revisar la relación que guarda la misma con el público ciudadano. Además de la comunicación más directa que puede establecerse entre la propia administración y el público ciudadano, no hay duda que las exigencias de calidad, oportunidad y efectividad relacionadas con la producción y prestación de los servicios públicos son ahora más intensas. La administración de la vida pública demanda mejores procesos de gestión, es decir, del modo de hacer y rehacer las políticas que permiten atender y satisfacer las necesidades colectivas.

La administración de la vida pública ha ingresado a las exigencias de la tecnología y los procesos que conllevan a que la gobernación de la sociedad tenga como punto medular no sólo la estabilidad política en sí, sino el mejoramiento cuidadoso, focalizado y continuo de la calidad de vida. La administración de la vida pública en la era del gobierno electrónico, no implica postergar la calidad de vida, sino que con la aplicación inteligente de la tecnología se ingresa a la senda que permita tener mayor seguridad civil y política combinada con mejores rendimientos en la atención que se proporciona a los gobernados.

Por tal motivo, la tecnología utilizada con fines de poder, implica para la Administración pública el cumplimiento de los elementos siguientes en escala amplia: 1) comunicación; 2) transparencia; 3) control; 4) cultura y 5) legitimidad.

En cuanto a la comunicación, la Administración pública tiene que diseñar e implementar los sistemas que favorezcan que la información civil de la población, pueda ser registrada atendiendo a la seguridad, la protección y confiabilidad de que será utilizada con fines constructivos. Se abre así, la

oportunidad de confiar en la Administración pública para que sea la depositaria de información que concierne a la vida civil.

Respecto a la transparencia, una demanda reiterada de los ciudadanos es que la Administración pública no sea un coto cerrado. Que sea abierta, visible y receptiva, es una exigencia para que los ciudadanos accedan a ella consultando las fuentes de información relacionadas con la utilización de los impuestos y el destino último de las políticas públicas. La transparencia es parte de las relaciones de reciprocidad que deben establecerse entre las instituciones administrativas y los usuarios de las mismas: los ciudadanos. Con ello se dejan atrás formas de opacidad que únicamente provocan desconfianza y desencanto en los propios ciudadanos.

En relación al control, los ciudadanos tienen la oportunidad de exigir a la Administración pública claridad en el uso de la información que tiene a su cargo. Con el uso de la tecnología se puede ampliar el control democrático de los ciudadanos sobre la Administración pública, dado que toda duda o aclaración puede despejase incluso a distancias geográficas significativas invocando el derecho a la información. El control democrático sobre la información que la administración resguarda, produce y distribuye tiene ahora sistemas de monitoreo –desde la sociedad civil– que facilitan un seguimiento más efectivo.

Respecto a la cultura, el arquetipo del gobierno electrónico (Colmes,2003:9-10) no responde únicamente a cuestiones tecnológicas y operativas, sino que implica también pautas de comportamiento que es importante tener presente en el ejercicio del poder. Se abre de este modo, la viabilidad para dar paso a la cultura de la información entendida como un sistema de conductas vinculadas con la forma en que los ciudadanos ingresan al aprendizaje del mundo de la tecnología administrativa y gubernamental para aumentar el conocimiento que se tiene sobre la información que se registra y produce en las instituciones públicas.

La prestación de los servicios públicos por parte de las instituciones gubernamentales, es el indicador más confiable para ubicar la cultura de la información, la cual debe favorecer a los ciudadanos para que la Administración pública sea reconocida como el hogar natural y confiable

de la vida pública. El vínculo entre los ciudadanos con las instituciones administrativas tiene en el gobierno electrónico aspectos que destacan los procesos de gestión e implementación de servicios que favorecen mejores rendimientos a partir del diseño o rediseño de los procesos que dan vida y movimiento a las decisiones políticas y administrativas.

En consecuencia, es factible que la vida productiva sea alentada con nuevas formas de gestión que combinen rapidez, oportunidad y reducción de costos. En efecto, la gestión pública apoyada con medios tecnológicos contribuye a que los agentes del mercado y los agentes sociales tengan como ventaja que invierten menos tiempo en trámites que inciden de manera directa en los costos de transacción. Cuando la gestión pública se apoya con tecnologías de punta, los procesos productivos se aceleran hasta configurar una nueva relación entre el mercado y el gobierno en términos de disminuir tiempos, distancias y procesos que pueden y deben favorecer un ambiente institucional más ágil, competitivo y efectivo para que los procesos públicos desde las instituciones administrativas, sean más consistentes. En este sentido, el uso de la tecnología para racionalizar las operaciones de planeación, programación, presupuestación y control es un paso importante para ordenar, reordenar y aprovechar mejor los recursos públicos tanto en su faceta de localización como de ejecución. Junto a este punto, los sistemas de contabilidad y evaluación pueden tener mejor sincronización al facilitarse el procesamiento de amplios volúmenes de información que se pueden organizar para fines de consulta y suministro para la toma de las decisiones públicas.

Finalmente y sobre la legitimidad, la Administración pública tiene el compromiso de responder a los ciudadanos de manera eficaz y equitativa para atender tanto a problemas como a las expectativas que se nutren con las preferencias de los ciudadanos. El uso de la tecnología en los asuntos del gobierno, debe ser oportuno para que los usuarios –los ciudadanos– de la propia administración pública tengan la ventaja de comunicarse con ella para dar cumplimiento a las necesidades de información que tienen. La tecnología utilizada como un medio permite acercar a los ciudadanos con la Administración pública. El acceso a los servicios de información del gobierno, es oportunidad para que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer el estado que guarda la propia información público – gubernamental en sus diferentes aspectos y facetas que son materia del interés público. Los expedientes electrónicos de los ciudadanos es un paso en favor de la

actualización de los datos personales y facilita con rapidez su consulta y aplicación.

Si la Administración pública logra que los ciudadanos acepten y practiquen las reglas para acceder al mundo electrónico de la información, la relación directa que tengan con las instituciones administrativas sería fuente de una nueva legitimidad a saber: ser parte activa en la información pública que debe considerarse como bien público, es decir, accesible a todos que la solicitan. Por tanto, la legitimidad estaría dada por el reconocimiento que los ciudadanos le confieren a la Administración pública al responder (Martín,2001:204) en la sociedad del conocimiento, a requerimientos específicos que permitan conocer y valorar la importancia electrónica de las operaciones institucionales.

Por otra parte, el valor electrónico de la Administración pública se relaciona de modo directo con los costos de transacción que tienen impacto directo en la prestación de los trámites que los ciudadanos realizan para llevar a cabo la apertura de alguna empresa o para cumplir con los requisitos que les impone su condición de civiles. La reducción de los costos, los tiempos y las instancias para la vida civil y asociada, es uno de los objetivos fundamentales para mejorar la relación directa entre los ciudadanos y la Administración pública. Asimismo, la información en tiempo real – que es fundamental para la toma y adopción de las decisiones- es uno de los aspectos más sobresalientes de la aplicación de la electrónica a la Administración pública, permitiendo a la vez, que los usuarios de la vida civil, -empresas, organizaciones, ciudadanos, colegios, confederaciones, particulares- puedan acceder a la consulta directa de los servicios administrativos relacionados con el pago de impuestos, documentos de identificación, consulta de bancos de datos, obtención de información económica, política y social, impresión de formatos para trámites personales, consulta y obtención de documentos legales y reglamentarios, recoger quejas de los usuarios, responder a sus necesidades y peticiones, facilitar la impresión digital de fotografías, consulta de información gubernamental, alentar la prestación de servicios en línea, consultar los sitios web, en suma, mejorar la calidad de los servicios administrativos del gobierno a favor de la sociedad, la población civil y los ciudadanos.

Junto a las ventajas electrónicas del gobierno, es importante acelerar los procesos de simplificación administrativa y de mejora regulatoria (*regulatory*

reform) para evitar la pérdida de tiempo, el aumento innecesario de los costos y la triangulación de los trámites que, por su impacto, frenan la actividad económica de los agentes productivos. Un paso más consiste en que la digitalización permite la desmaterialización de los trámites con el establecimiento de sitios electrónicos (Ugalde,2004:18) y crea a la vez, un nuevo tipo de consenso: el informático.

El consenso informático tiene valor institucional porque su aceptación por parte de los usuarios de la Administración pública que es la población civil y los ciudadanos, es un paso que permite reconocer la utilidad que genera a la sociedad las ventajas del propio uso de la tecnología, pero tiene como trasfondo un valor político que es incuestionable porque forma parte de relaciones de poder a través de las cuales se enlaza la sociedad con el gobierno. En este sentido, el consenso informático no es únicamente valor tecnológico, sino una etapa en la cual se refleja el ejercicio del poder a partir de relacionar necesidades, demandas, expectativas y soluciones. Implica que el poder utiliza la tecnología para intervenir de modo ordenado en el rendimiento creciente de las instituciones públicas y en el caso de las de carácter administrativo, se refleja cómo la articulación inteligente de medios y fines es la base para ampliar la legitimidad por resultados, es decir, la legitimidad que posibilita la convivencia pacífica de los contrarios.

Con el gobierno electrónico es posible inferir lo siguiente: 1) la sociedad del conocimiento define la etapa postindustrial dando valor considerable a la información estratégica que se genera; 2) la información se produce de manera colectiva y diferenciada para ser un valor de primer orden; 3) es una respuesta a los imperativos de la nueva economía, la cual le confiere a la digitalización, importancia creciente para dar vida al comercio, las finanzas y los servicios; 4) el uso del Internet es parte de la nueva organización de la economía de mercado, la sociedad y las instituciones administrativas; 5) es posible democratizar el acceso a las redes de información para acercar la Administración pública con la sociedad; 6) tanto para la vida privada como la pública, es posible la reducción significativa de los costos de transacción; 7) la Administración pública puede digitalizar los procesos y procedimientos en favor del público ciudadano; 8) la prestación de los servicios públicos puede ser más incluyente y equitativa tanto para los ciudadanos como para la organizaciones sociales; 9) es viable la elaboración de bases de datos con sentido y ubicación estratégicos; 10) disminuyen las distancias geográficas

para efectos de consulta y trámites; 11) permite conocer la información en tiempo real que es fundamental para la toma de las decisiones colectivas; 12) alienta el mejoramiento de los procesos de gestión institucional y operativa al aumentar la calidad de los procesos y disminuir los costos de operación y 13) se favorecen los procesos de descentralización a través del concepto de redes.

Por otra parte, el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (León y Ramírez.2004:19) en los asuntos del Estado, da paso a la era de los gobiernos electrónicos que son una forma de desarrollo institucional y organizativo relacionada con la búsqueda de un ejercicio eficaz del poder al vincular mejor a las administraciones públicas con los ciudadanos para asegurar formas de colaboración, participación y corresponsabilidad. De igual modo, es posible mejorar con una mayor difusión de la información del gobierno, lo relacionado con la evaluación del desempeño porque pueden coadyuvar en esa tarea, organismos externos como los despachos de auditores, los colegios de profesionales, las universidades públicas, los organismos privados y los organismos sociales para conocer con mayor imparcialidad la calidad de gestión que desarrollan las instituciones administrativas, favoreciendo así, una mayor identificación entre los ciudadanos y la propia Administración pública. En la medida que las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo tareas vinculadas con el desempeño de la Administración pública, se amplía el radio de acción de lo público – social para dar paso a contrapesos que evitan que la opacidad prevalezca sobre la importancia que tienen las prácticas de accesibilidad y transparencia.

El vínculo entre tecnología y poder da como resultado el gobierno electrónico que es una etapa en la cual la innovación se comporta como un factor que permite aumentar las capacidades de respuesta para asegurar la gobernabilidad en la sociedad y el Estado. La tecnología sirve a fines positivos y fines negativos que son elementos importantes el la operación administrativa y política de los gobiernos. La tecnología con fines positivos concierne por ejemplo, a evitar prácticas de corrupción porque con la política de transparencia se evita que la discrecionalidad de los servidores del gobierno prevalezca sobre el acceso y la publicidad de los asuntos comunes. La información gubernamental se puede organizar y sistematizar mejor con el auxilio de la tecnología, y en esa medida, puede consultarse y aprovecharse con amplitud para ventajas de los agentes económicos y de la población civil.

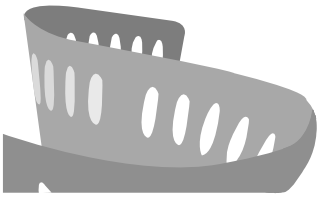
La tecnología con fines negativos implica destrucción como es el caso de las guerras, las invasiones territoriales, el combate al crimen organizado, el ataque a bandas que trafican con seres humanos, el desmantelamiento de grupos subversivos, el control de las fronteras con criterio militar, el sometimiento de grupos que atentan contra la integridad del Estado al provocar asonadas, revueltas, levantamientos y disputas territoriales para las cuales se utiliza la programación digital para usar el armamento que debe impactar en blancos seleccionados de manera específica.

La tecnología, desde la óptica del poder político, forma parte de los rendimientos crecientes del mismo, porque la eficacia que se acredita, se manifiesta por las capacidades que desarrolla para alcanzar los objetivos propuestos. En el caso del gobierno electrónico, aunque es un avance significativo de la tecnología, también es una etapa donde la organización y el ejercicio del poder es producto de una visión de la racionalidad estatal que utiliza la tecnología para multiplicar ventajas, beneficios y realizaciones.

La tecnología aplicada con fines de poder, permite por ejemplo, prevenir y monitorear sobre cómo proteger a la sociedad con políticas de seguridad civil frente a desastres naturales como huracanes, tsunami, tornados, incendios, desbordamientos de ríos; la erupción de volcanes y el derrumbe de zonas en tierra movediza. Permite además, desarrollar acciones contra actos de sabotaje y terrorismo que son un riesgo para la población civil debido al impacto destructivo que conllevan. Contribuye a la vez, a digitalizar los planos de las ciudades con fines de protección y seguridad para tener capacidad inmediata de respuesta frente a inundaciones, grietas, hundimientos, ríos desbordados, presas hipersaturadas, apagones, fugas de gas, ruptura de líneas de agua, petróleo, electricidad; además permite hacer frente a la suspensión o alteración del transporte mecánico, eléctrico y aéreo; comprende a la vez, el monitoreo por aire, mar y tierras de las unidades encargadas de realizar tareas de transportación; igualmente los movimientos de inmigración y migración son parte vital para la vida de los gobiernos y en esa medida, las Administraciones públicas se encargan de diseñar e implementar acciones preventivas y correctivas para regular la vida cotidiana de la sociedad. Lo relacionado con el combate a la delincuencia y el crimen organizado es una faceta estratégica para la seguridad de la sociedad y el propio gobierno. La identificación de movimientos subversivos con el uso de la tecnología satelital, es otra ventaja que puede conseguirse, lo mismo que el desplazamiento de

tropas de un lugar a otro; no menos importante es la preparación de acciones para intervenir con el auxilio de la información y las imágenes, para formular estrategias de ataque y defensa cuando está en riesgo la población civil y la seguridad del Estado.

En este sentido, la Administración pública asume la esencia, ventajas y alcances del gobierno electrónico y se constituye en la institución que tiene a su cargo la importancia de crear y diseñar mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración al servicio del público ciudadano, implica que el desarrollo de la tecnología se vierte al seno de la sociedad para transformar cualitativamente sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo tanto en el plano individual como el colectivo. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, las empresas y las organizaciones civiles para que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios que son los ciudadanos y la propia Administración pública.



Capítulo V

Sentido y reformulación del gobierno

Fundamento

Los gobiernos son instituciones orientadas a la salvaguarda de la vida social y económica, lo cual incluye, desde luego, la protección y seguridad de la población civil y los ciudadanos. Su tarea es importante en la medida en que la responsabilidad que deben cumplir se relaciona con la vigencia del interés público y con la preservación de las bases que permiten a la sociedad civil asegurar sus formas de convivencia, las relaciones de intercambio y el modo de participar en los asuntos comunes. La arquitectura de los gobiernos tiene como horizonte la complejidad de la vida asociada y los retos que se generan con el concurso de fuerzas y poderes que no cesan en la formulación de las demandas y la presión organizada de los conflictos de interés, los cuales son consecuencia de la pluralidad democrática tanto en el plano ideológico como político.

Los gobiernos (Deutsch,1971:204-205) son instituciones cuya operación se inscribe en los procesos que demandan la intervención

de las autoridades para construir la racionalidad política de los sistemas sociales con el concurso de los actores más conspicuos de la vida asociada. La racionalidad política es el resultado de capacidades y sistemas de funcionamiento que acreditan el conjunto de estrategias que se implementan para dotar a lo colectivo – social de los elementos más importantes de vida. La política implica la armonía entre fines y medios para que el quehacer institucional sea no sólo oportuno, sino eficaz. En la lógica de los gobiernos destaca su valor institucional que deviene de la concepción política que desarrolla en la sociedad moderna.

Consecuentemente, las relaciones de sociabilidad que se forman y consolidan en la vida pública, son el punto de partida para situar los esfuerzos y recursos que se encaminan a producir el efecto multiplicador que permita el ejercicio de la autoridad. El mundo de las relaciones de sociabilidad se enlaza con las capacidades individuales y sociales que permiten el desarrollo creativo de la esfera pública. Son relaciones que se articulan con elecciones, preferencias y compromisos que permiten la conexión de lo privado y lo público a partir de su valoración positiva al sumar recursos y acciones en el cumplimiento de las metas compartidas.

Por consiguiente, las relaciones de sociabilidad denotan cómo la vida moderna necesita que el individualismo exacerbado sea superado para dar paso al comportamiento que favorece la vigencia de la colectividad emprendedora que es un atributo de las sociedades libres y constructivas. Esto significa que en las relaciones de sociabilidad, los gobiernos tienen como tarea aprovechar los nexos, recursos y sinergias que favorecen un ambiente de creatividad institucional para organizar la base económica de la sociedad e impulsar los procesos de intercambio que aseguren la producción, circulación y distribución de los bienes y servicios públicos.

En esta lógica, los gobiernos son imprescindibles, porque al conducir (Deutsch,1971:2069)a la sociedad facilitan la organización, coordinación y estímulo de los factores de la producción. Tienen para ello las herramientas legales, reglamentarias y presupuestales que, al utilizarse como medios del quehacer institucional, permiten que los recursos existentes sean aprovechados para la atención y respuesta de las necesidades colectivas. La utilidad institucional de los gobiernos es condición fundamental para favorecer las condiciones que estimulan el desarrollo de los agentes privados

y sociales. Esa utilidad se manifiesta en la combinación del ámbito de las decisiones con los tramos de operación que se canalizan para producir el impacto de las acciones de gobierno. La utilidad institucional se acredita por el conjunto de tareas y acciones que cumplen en los diferentes ámbitos de la vida colectiva y que dan como resultado el desarrollo de lo individual y lo público en un plano de articulación y coordinación.

Desde el momento en que los gobiernos dan paso al cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades, se fortalecen como un tipo de institución que favorece el desenvolvimiento productivo de la economía de mercado y con ello, el mejor aprovechamiento de las fuerzas productivas. La utilidad institucional es un asunto relevante para asegurar el orden político y el desarrollo integral de la sociedad con base en políticas democráticas que dan forma a la participación y representación de los ciudadanos en la administración de la vida pública.

En este caso, el orden político es el resultado del manejo inteligente de los conflictos, el cual se demuestra con el funcionamiento efectivo de las instituciones, a fin de generar certidumbre en favor de los factores de la producción y de los grupos de la sociedad que demandan estabilidad con gobernabilidad. Cuando las instituciones absorben a través de agencias, reglas, procedimientos y normas las demandas en competencia, significa que hay distintos tipos de respuesta para evitar su estallido en términos de riesgo o violencia. El orden político es condición fundamental para que los movimientos económicos y políticos de la sociedad moderna tengan los cauces institucionales que permiten que los problemas y conflictos se conviertan en oportunidades de realización y en sistemas de acción concertada. El orden político no implica ausencia de conflictos, sino aptitud para abordarlos, procesarlos y solucionarlos con base en normas constitucionales, legales y administrativas a cargo de órganos competentes y responsables.

Respecto al desarrollo, hay condiciones -calidad de la democracia- que demuestran cómo los agentes productivos, sociales y políticos articulan esfuerzos, preferencias y valores para llevar a cabo la postulación de objetivos compartidos y de esa manera multiplicar la energía y los recursos que posibilitan el aumento en la calidad de vida. El desarrollo de la sociedad es también fruto de la capacidad institucional –dirección, regulación, operación, corresponsabilidad, cumplimiento de metas colectivas- que los gobiernos

tienen para armonizar con eficacia el necesario crecimiento económico con las exigencias de que la riqueza producida sea motivo de una distribución oportuna y equitativa.

El desarrollo es una etapa de vida que se caracteriza porque la sociedad, los mercados, las organizaciones civiles, los inversionistas, los ciudadanos y los gobiernos demuestran capacidad para crear y alentar formas de cooperación que tienen como resultado el progreso material, la calidad del desempeño económico y el aseguramiento de condiciones de vida que son no sólo deseables, sino ejemplares por cuanto a la obtención de los resultados conseguidos. Implica además, el predominio de relaciones incluyentes para generar ventajas productivas y distributivas que se canalicen a fortalecer la vida individual, comunitaria y social. Frente al desarrollo, los gobiernos tienen como tarea un conjunto de compromisos que demandan acuerdos para conseguirlo y por tanto, asumen la coordinación de los esfuerzos y capacidades sociales para dar cuerpo y acción metódica a las actividades de la sociedad. El sentido del desarrollo en la sociedad contemporánea no es algo privativo de los gobiernos, sino una tarea que deben compartir tanto las autoridades como la propia sociedad. Más aún cuando se pretende conseguir el desarrollo integral, situación que implica aprovechar recursos y sumar esfuerzos para alentar las tareas de corresponsabilidad.

La misión de los gobiernos es relevante en lo que concierne a la construcción y los estímulos de las condiciones óptimas de vida. De su capacidad instalada depende la certidumbre social y económica que es propia de sociedades que han optado por la sinergia del mercado y el propio gobierno para alentar y asegurar la producción de los bienes y servicios públicos. Cuando los gobiernos se relacionan con los ciudadanos y la sociedad, se generan compromisos en distintos aspectos a saber: fiscal, económico, social y equitativo. Estos aspectos son medulares para situar la relación entre gobernados y gobernantes; entre apoyos y disensos; entre legitimidad y calidad de vida; entre oferta de gobierno y capacidad de gestión pública

En lo fiscal, el financiamiento del gasto y la inversión públicos por parte de los contribuyentes, implica como reciprocidad, que los gobiernos han de tener capacidad para asegurar sus condiciones de vida. La seguridad pública entendida como un bien indivisible, es para todos los miembros de la comunidad civil y política y en ese sentido, los recursos que necesita

se obtienen en la estructura productiva de la sociedad, hasta convertirse en una función que debe cumplirse de manera irrestricta. De la eficacia de la seguridad pública, depende el grado de adhesión que los ciudadanos tienen con el orden establecido.

En lo económico, la capacidad de los gobiernos para impulsar la vida productiva, se relaciona con oportunidades de inversión, tasas de rentabilidad y oportunidad para recibir estímulos fiscales que alientan el objetivo de ampliar las inversiones. Implica además, que la fuerza de trabajo tiene oportunidad de ingresar a la economía formal no sólo para desarrollar habilidades y pericias, sino para tener ingresos reales que le permitan tener una subsistencia razonable, formar ahorro y un sistema de seguridad social que sea confiable. En este caso, el nexo entre sistema económico y sistema educativo es la prueba más compleja para determinar si la eficiencia terminal de las instituciones educativas superiores tiene con los egresados una opción para convertirse en una palanca de la productividad social.

En lo social, los recursos y capacidades que se orientan al esquema de la economía de mercado, deben ser suficientes para proteger y garantizar que la fuerza productiva tenga los medios que permitan su reproducción sana y competitiva. Lo social es asunto importante para atenuar desequilibrios, disminuir desigualdades y evitar la exclusión de personas y familias. Por eso, el balance social de los gobiernos debe ser efectivo para evitar la existencia de la miseria y la opulencia que son la negación de una vida pública efectiva, productiva y emprendedora. Lo social es un radio de acción que debe atenderse de manera prioritaria, dado que es un espacio donde se corrobora o no, la efectividad de las políticas públicas que se orientan a mejorar y fortalecer la calidad de vida. Lo social es también un sitio donde coexisten condiciones favorables de vida y los métodos que se aplican para compensar situaciones precarias con la aplicación de programas asistenciales. Es un sitio que denota como los asuntos domésticos no se resuelven siempre con eficacia en el espacio de lo privado, y por ello el espacio público – gubernamental asume su atención institucional a fin de preservar el interés de lo público.

Finalmente el valor de la equidad, es el reto mayor que los gobiernos enfrentan para acreditar su capacidad institucional. La equidad consiste en otorgar a cada persona lo que corresponde tomando en cuenta el principio de igualdad. Si ésta implica eliminación de privilegios o favoritismos, en esa medida la

equidad debe materializarse como un sistema de prácticas institucionales que tienen como propósito fortalecer la igualdad real entre las personas, los grupos y las regiones. La vigencia efectiva de la equidad es otra forma que los miembros de la sociedad tienen para manifestar su adhesión con el orden político, desde el momento en que tienen oportunidad de lograr beneficios que favorecen su condición de vida. Cuando las instituciones responsables de garantizar la equidad social fallan, aumentan las posibilidades de una fractura social que puede arriesgar la cohesión política de la sociedad. Por eso, la equidad es un valor a garantizar con políticas y programas que reviertan condiciones adversas de vida y potencien las que son favorables.

La misión de los gobiernos es de relevancia y en consecuencia son instituciones imprescindibles para llevar a cabo la dirección política de la sociedad. Tienen a su cargo la vigencia de las libertades civiles y las libertades políticas, las cuales son fundamentales en la visión de la sociedad moderna y la vida democrática. Las atribuciones que cumplen forman parte de acuerdos, mandatos y responsabilidades que se inscriben en ámbitos constitucionales y el derecho positivo, lo cual los obliga a responder a las demandas de la sociedad civil.

En este sentido, los gobiernos tienen diversos instrumentos para definir y orientar la acción institucional de modo creativo y efectivo. Para tal efecto, las políticas públicas, los presupuestos, los programas, los proyectos y las atribuciones que encaran se articulan para producir resultados específicos que garanticen el desarrollo de la sociedad, calculando en todo momento, la efectividad de los medios para que sean consecuentes con los fines que deben cumplirse. El comportamiento de los gobiernos es la combinación de elementos normativos y acciones reales para que subsistan en razón de lo que es la sociedad y las capacidades que tienen para dar vida a la gestión de los procesos institucionales.

Auge y deterioro

Con el desarrollo de los acontecimientos y problemas de la vida en común, los gobiernos ingresan a procesos de deterioro que se enlazan con momentos de crisis que indican el final de una etapa y el inicio de otra. En el caso de los gobiernos modernos que han tenido condiciones favorables para su expansión,

auge y desarrollo, es importante destacar que también han ingresado a ciclos que revelan los límites institucionales y operativos que tienen frente a las realidades que se forman y reproducen en la sociedad civil. Son ciclos que denotan el desarrollo de etapas que han llegado a su término, sin desconocer los propósitos por cumplir y que son fundamentales en la comprensión puntual de la sociedad moderna.

En efecto, como organizaciones complejas (Harmon y Mayer,1999:56-57) y diseñadas para lograr fines determinados, los gobiernos se han desempeñado con ventajas a favor –previsión y regularidad de acontecimientos– que han permitido el desarrollo de las políticas con orientación eficaz. En ambientes de regularidad social y política, los gobiernos modernos tuvieron a su cargo el cumplimiento de objetivos que se relacionaban con la sociedad industrial, que fue el paradigma más acabado en el mundo occidental. Con las ventajas del cálculo, la monetarización y la aplicación de las normas positivas del derecho, los gobiernos, vía las administraciones públicas especializadas y profesionales, llevaron a cabo tareas que las caracterizaron como instituciones aptas para responder a los planteamientos que surgían en la sociedad civil.

Destaca en este sentido, la importancia de las tareas de planeación, programación y control que se relacionan con la visión de prever acontecimientos e influir sobre los mismos para asegurar rendimientos favorables. El mundo industrial proporcionaba los elementos idóneos –conocimiento aplicado, tecnificación, saber profesional, manipulación inteligente de recursos, investigación continua, construcción de arquetipos tecnológicos– para racionalizar la vida comunitaria y dar cumplimiento a las expectativas de vida. Con el saber técnico y especializado de las burocracias gubernamentales, la dirección de la sociedad se valoraba como un proceso complejo, pero sujeto a controles funcionales que permitían asegurar la regularidad de las instituciones públicas al absorber las demandas e intereses en conflicto.

El paradigma de la sociedad industrial –producción de valor a través de máquinas– se convierte pues, en el referente más acabado para definir, articular e impulsar la acción de los gobiernos en una escala de ventajas compartidas que corresponde a un esquema de economía de mercado, pero con fuerte presencia gubernamental en los procesos de intercambio. El orden y las capacidades (Zabludovsky,2003:223) de la oficinas públicas son el

medio para estructurar la vida social, facilitando que los propios gobiernos se movilizaran como si fuesen máquinas con operaciones precisas y algorítmicas que permitían una regulación no expuesta a cambios imprevistos. La noción de cálculo es elemento sobresaliente para que las funciones de organización, coordinación y supervisión se desarrollen con precisión (Weber,2001:55), sincronía y certidumbre en los diversos espacios del quehacer administrativo. El cálculo permite jugar con valores numéricos que destacaban las alternativas para decidir sobre el curso de las políticas públicas de manera ordenada, teniendo como horizonte temporal la importancia de cumplir metas y objetivos en el futuro. Permite además, medir los recursos públicos sobre la base de proyecciones confiables que a su vez respondían al comportamiento estable de los problemas colectivos.

La misión de los gobiernos se entendía como necesaria e inamovible porque de ellos dependía el éxito o el fracaso de la vida productiva. La tendencia seguida sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial se caracteriza por el aumento creciente de las organizaciones y estructuras administrativas, las cuales tuvieron un papel medular en el cumplimiento de los compromisos sociales y los desafíos económicos al definir e implementar políticas públicas en esa dirección. La operación de los gobiernos se encaminaba a favorecer la expansión de la vida empresarial, pero al mismo tiempo crecían las oficinas burocráticas sin más límite que la decisión política que las alentaba. El nexo entre la vida empresarial y las oficinas públicas se estimula con rapidez, ocasionando que el fenómeno de la burocratización (Weber,2001:51) sea uno de los elementos más constantes que caracterizan a la sociedad industrial y a los gobiernos intervencionistas. El crecimiento y expansión de las oficinas públicas da como resultado una serie de redes que se desarrollan de manera exponencial hasta conformar un sistema de gestión sustentado en amplios aparatos de decisión burocrática que tenían a su cargo la función rectora de la sociedad.

Por otra parte, las exigencias –producción estandarizada, en serie y maquinizada– de la economía industrial dan como resultado la formación de una sociedad con producción y consumos masivos, lo cual ocasiona que la atención de los gobiernos crezca sin considerar de modo prioritario la proporción entre recursos demandados y capacidad instalada para procesar problemas y demandas crecientes. Un logro importante de los gobiernos modernos es que conjugan libertades civiles y políticas con el logro del

bienestar social teniendo como punto central el estímulo a la demanda y el consumo diversificado de los bienes y servicios para fortalecer las relaciones y procesos del mercado. Bajo este planteamiento, los acuerdos entre los factores de la producción y los líderes representantes de la fuerza de trabajo, no tuvieron mayor implicación porque se reconoce que los objetivos del bienestar social son susceptibles de cumplirse con el concurso de las acciones administrativas y gubernamentales.

Asimismo, el modelo de bienestar social a cargo de los gobiernos cobra fuerza y expansión y sobre la lógica de los derechos universales –igualdad, equidad, prosperidad– que se reconocen en la sociedad moderna, se estimula que amplios grupos sociales tuvieran acceso a los beneficios compartidos. La universalización de los derechos sociales por cuanto a beneficios, se concreta en individualidades específicas que, sumadas de manera colectiva, dan como resultado la existencia del bienestar social. La universalización (Offe,1994: 100-101) de los derechos sociales es uno de los atributos más conspicuos que los gobiernos asumen en la sociedad industrial y constituyen la parte más visibles de los compromisos que adquieren para asegurar la estabilidad y efectividad de la vida asociada. Los derechos sociales llegan a ocupar un lugar relevante en la agenda de los gobiernos y por ello la maquinaria administrativa orientaba su funcionamiento para dar cumplimiento a una de las exigencias más intensas que tenían su origen en la presión organizada de los grupos corporativos.

Sin embargo, las condiciones estables de la sociedad moderna se modifican de manera importante, dando paso a la aceleración de procesos que apuntan por los intercambios amplios, la revisión de las atribuciones de los gobiernos en la economía, el auge de la economía de mercado, la formación de nuevas energías sociales y políticas que reclaman un sitio no sólo en la sociedad, sino en la formulación de las decisiones públicas. La sociedad industrial empieza a ser reemplazada por la sociedad del conocimiento y con ello los sistemas de vida ingresan a una etapa de revisión y replanteamiento. Lo que antes era objeto de previsión y conductas anticipadas, pierde su lugar ante el cúmulo de acontecimientos que se caracterizan por la rapidez con que suceden hasta modificar la concepción misma de las cosas.

El predominio de las turbulencias (Kliksberg,1993:118) sobre los ejercicios de planeación, de la incertidumbre sobre la certidumbre, de los reacomodos

estructurales frente a la estabilidad de largo alcance y de las mutaciones sobre los cambios previsibles, se inscriben en la intensidad de procesos que indican el final de una época sustentada en la racionalidad *ext ant* que es el fruto más confiable del progreso científico y tecnológico. Esa época que corresponde a la modernidad formada en el siglo XVIII, agota su eficacia en la segunda mitad del siglo pasado y limita la certeza de la racionalidad como instrumento principal de su reproducción y sustento. Con la aceleración de la globalidad a partir de los años setenta de la centuria pasada, la sociedad contemporánea agota la fuerza de la modernidad como modo de vida y se proyecta hacia la producción de nuevos sistemas de convivencia que tienen como referente los desequilibrios agudos, las crisis irreversibles, el declive de los paradigmas centralizados y las formas crecientes de intervención gubernamental tanto en la sociedad como en la economía.

Ante esta situación, los gobiernos modernos articulados sobre la base de diseños con racionalidad predeterminada y normativa empiezan a vivir condiciones sociales y políticas que no encajan en su óptica para llevar a cabo la regulación de los procesos sociales y políticos. Las crisis –agotamiento de modos de vida y surgimiento de nuevas condiciones objetivas de convivencia– se acentúan como fenómenos recurrentes que rebasan la precisión de los cálculos ortodoxos que otrora se apoyaron en valores numéricos, pero de manera irrefutable.

La emergencia de nuevas realidades –economía de los servicios como instrumento clave en los intercambios económicos y monetarios, el aumento de la exclusión social a consecuencia de la pobreza, la expansión de la globalidad capitalista hacia las sociedades de Europa del Este– se sitúa más allá de la relación invariable entre el pasado, el presente y el futuro; la disolución de centros de poder con alcance totalizador – Unión Soviética – abre el camino para el surgimiento de otras realidades geopolíticas –fin de Yugoslavia– que obligan a la reestructuración de las relaciones de poder a nivel mundial y al reacomodo regional como fórmula institucional para articular capacidades, recursos, valores y acciones, hasta conformar un panorama de alcance importante que modifica la visión que se tenía con el periodo de la Guerra Fría, en el cual se reconoce de modo fehaciente el protagonismo de sólo dos potencias a saber: los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Con el nuevo escenario geopolítico en el cual la globalidad capitalista se expande y desarrolla modificando la realidad

espacial y temporal de la sociedad contemporánea, la lucha por el poder es ahora más intensa desde el momento en que se reconoce la existencia de otros centros de decisión que juegan un papel importante en el mundo como China Comunista.

No menos importante es que los gobiernos de la sociedad moderna formulen y desarrollen tipos de respuesta para un mundo con movimientos predecibles que corresponde a la industrialización, y por ello, sus formas de desempeño son alteradas cuando la inestabilidad y el cambio se aceleran como procesos que denotan el ingreso a condiciones de vida que dan juego al mercado, a los grupos no gubernamentales, a la iniciativa ciudadana y a las organizaciones civiles que demandan un lugar en la toma de las decisiones colectivas.

Además, ante la escasez de recursos fiscales, los gobiernos modifican su papel, en particular en lo relacionado con las políticas expansivas del bienestar social al optar por un enfoque focalizado, es decir, específico y no tanto masivo para otorgarlo. Con la presión de los mercados que se alimentan con la innovación científica y tecnológica, los gobiernos asumen la tarea de revisar las capacidades y límites que tienen para asegurar un desempeño eficaz. Tienen ante sí, la acción e interacción de actores, fuerzas y relaciones que se interesan en la participación de los asuntos comunes y despliegan para ello, acciones que tienen como meta influir en el perfil y contenido de las políticas que se adoptan desde los niveles de la autoridad pública. Con la democratización del poder, las relaciones de la sociedad y el gobierno se desenvuelven en ámbitos de mayor reclamo y complejidad, debido a que los ciudadanos empiezan a dejar atrás formas no activas de participación y asumen un papel importante en el comportamiento de la vida social y económica.

Los otrora aparatos burocráticos y centralizados de los gobiernos llegan al límite de su eficacia, es decir, no pueden crecer ni expandirse más, debido a que tienen contrapesos efectivos en la sociedad civil y ante la presión organizada de los grupos ciudadanos, ceden en la ocupación de los espacios sociales que son reclamados por instituciones no gubernamentales que reivindican la autonomía de gestión y la conducción consensuada de los asuntos públicos. En consecuencia, se desgastan los procesos y las políticas hipercentralizados y sobreviene una crisis de gestión que tiene consecuencias serias en el desempeño de los gobiernos.

Consecuentemente, la planeación vertical, las políticas intervencionistas, los programas abrumadores y el agotamiento de los recursos fiscales es prueba del agotamiento de la gobernanza estatizada, la cual compromete la vida institucional de los propios de los gobiernos y los efectos que derivan de esa situación, tiene implicaciones estructurales y funcionales que alteran los patrones de vida en la sociedad civil, porque se altera el desempeño de la economía y de las organizaciones de la comunidad civil y política. La crisis de gestión es el resultado de que la forma de vida propia de la sociedad industrial no da más de sí y ante el oleaje de la globalidad contemporánea, se impone el replanteamiento de los sistemas de operación e implementación relacionados con las políticas públicas.

Las señales del agotamiento gubernamental y burocrático que indican la existencia de una crisis irreversible en la vida de los gobiernos y que afecta la vida productiva de la sociedad son: 1) la desproporción entre ingresos y gastos lo cual dificulta el financiamiento realista de los presupuestos públicos; 2) el reclamo por una mayor libertad económica y las proclamas para disminuir la estructura administrativa de los gobiernos; 3) la dificultad para financiar de manera sana el bienestar de manera universal; 4) la falta de capacidad instalada –gestión de políticas– para responder a la sobrecarga de las demandas sociales; 5) la imposibilidad de continuar con el impulso irrestricto a la centralización improductiva; 6) la sobreregulación de los procesos económicos y sociales que desalienta a los agentes del mercado; 7) los rendimientos decrecientes de la burocratización que bloquean el aprovechamiento de las energías sociales; 8) el aumento de la incertidumbre y la falta de eficacia para adoptar e implementar decisiones no previstas ante la velocidad de los acontecimientos sociales y políticos; 9) la existencia recurrente de los problemas públicos y su grado de autonomía frente a las decisiones gubernamentales y 10) el desajuste de la gestión pública ante los viejos y nuevos problemas que enfrenta con carácter interdependiente.

En este sentido, el horizonte de la racionalidad exhaustiva (Lindblom,1959: 205), la eficiencia pulcra y los rendimientos deseados y esperados, empiezan a sucumbir ante la ineluctable realidad de la globalidad (Berger y Huntington,2002:14-15) contemporánea, ocasionando que los gobiernos no puedan reaccionar con oportunidad ante los problemas de la sociedad. La sincronía de la centralización se rezaga ante el comportamiento caótico –desorden organizado– de los problemas y en esa medida la gestión

gubernamental empieza a acumular un déficit de operación y resultados conseguidos.

La respuesta administrativa y tradicional de los gobiernos es insuficiente para atender y procesar demandas que rebasan los asuntos que enfrentan. Surgen nuevas demandas vinculadas con la defensa de valores como la inclusión social, la equidad de género, el respeto por las étnias y los nacionalismos; los reclamos por las autonomías regionales, la defensa del medio ambiente, la superación de la pobreza sin tutela estatal, la reivindicación de la autogestión social, la corresponsabilidad ciudadana y el imperativo de que los asuntos públicos no sean considerados únicamente para el dominio de lo estatal.

Los límites funcionales del gobierno llegan a tocar fondo y con ello su capacidad de respuesta no es la óptima para aumentar los tramos de la legitimidad. Por el contrario, ingresan a una pendiente de riesgo porque son cuestionados desde diversos foros de la sociedad y la suma de reclamos se enlaza con la necesidad de que no sean un problema agudo para la propia sociedad, sino institución confiable para fortalecerla y rehabilitarla con soluciones eficaces. Con una gestión deteriorada, no es recomendable insistir en la adopción de soluciones viejas para problemas nuevos; tampoco que los instrumentos de diagnóstico que se utilizaban para captar datos de la realidad objetiva, se fincaran en el axioma de los formatos homogéneos, porque la diferenciación de estructuras y problemas se acentúa más en la sociedad de la posmodernidad. La valoración de la realidad tiene que hacerse de manera distinta y ello implica modificar los enfoques de la operación gubernamental.

Nueva Gestión Pública

Ante un panorama de resultados insatisfactorios de la gestión gubernamental en el ámbito de las sociedades industriales, los propios gobiernos son evaluados con el escrutinio de los ciudadanos de manera crítica. Conceptos como Administración pública, gestión gubernamental, políticas intervencionistas y Estado planificador son motivo de desacreditación sistemática por parte de grupos inconformes con el aumento de la actividad del Estado en la economía, la cual no se traduce necesariamente en mayor eficiencia y productividad social. Aumenta el desprestigio de las instituciones

gubernamentales, las cuales no tienen en el horizonte de la globalidad de los años setenta y ochenta, respuestas idóneas para problemas y situaciones que exigen otra forma de tratamiento.

En este sentido, se impactan la tesis del keynesianismo y el neoconservadurismo, porque el primero se asocia con la intervención estatal en la economía, el aumento del gasto público, la mayor presencia administrativa del gobierno en la sociedad, el fortalecimiento de la demanda agregada y el compromiso sin reserva con el bienestar social. El neoconservadurismo (Habermas,1991: 127-128), por su parte, se identifica con la disminución de los compromisos sociales del gobierno, la reducción del gasto público, la eliminación de órganos administrativos, la revisión de las actividades económicas del gobierno, el fortalecimiento intenso de los mercados y la disminución del costo fiscal de los propios gobiernos a los ciudadanos.

Consecuentemente, se intensifica la dicotomía gobierno – mercado y se forma un ambiente no receptivo para la gestión pública – gubernamental. Esa dicotomía también incluye a la burocracia frente a la gestión empresarial, dando como resultado una percepción que favorece y reconoce el éxito de los agentes del mercado. Es el tiempo en que políticas como la privatización son colocadas en la agenda de los asuntos públicos para que se impulsen y adopten de manera universal.

La "promesa de la privatización" como lo expresó Raymond Aron, se extiende a las diferentes latitudes del mundo contemporáneo para proclamar que había llegado el tiempo de iniciar transformaciones profundas en la vida institucional de los gobiernos. Inician en las sociedades del capitalismo avanzado como Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, los procesos que conducen a disminuir las dimensiones administrativas de los gobiernos para que sean más competitivos, eficientes y menos costosos. Así, la "revolución conservadora" se inicia con la promoción de los neoconservadores para modificar no sólo el perfil, sino también la operación misma de los gobiernos. No más aparatos densos y costosos en materia administrativa y burocrática, se convierte en una bandera que se encamina a la reestructuración de los gobiernos y con criterios de redimensionamiento a la baja, empieza la depuración de organismos, atribuciones y responsabilidades para que los gobiernos recuperaran su función original, es decir, que sean los promotores

de la inversión privada y que tengan a su cargo las tareas que son esenciales para la reproducción del orden social y político.

Las primeras medidas que se adoptan se relacionan con políticas de ajuste fiscal, redimensionamiento administrativo, disminución del déficit fiscal, tratamiento a la baja de los montos de deuda interna y externa; depuración de compromisos y demandas sociales, descarga de tareas no estratégicas y valoración del mercado como un sistema de respuestas para la atención de algunos asuntos públicos. El arquetipo de gobierno que defienden los neoconservadores es fundamentalmente de regulación para que los agentes del mercado tengan seguridad y confianza para invertir. No más gobiernos sobredimensionados (Aguilar,1997:20-21) ni sobredilatados, es la postura del neoconservadurismo, lo cual implica el inicio de una etapa de vida que se finca en el desprestigio de las burocracias públicas, al considerarlas como fuente de ineficiencia, improductividad y gastos onerosos que únicamente consumen los recursos de los contribuyentes, es decir, de los ciudadanos.

La visión de los gobiernos crecientemente intervencionistas llega a su fin con la aplicación de políticas restrictivas y con el impulso que se da a los mercados y a las empresas privadas. Los modelos de gestión empresarial son puestos como ejemplo de que el mundo privado es más eficiente y competitivo, mientras que la capacidad gerencial de los gobiernos es puesta en evidencia sin mayor restricción. Ante esta situación, tanto los políticos neoconservadores como el electorado que se desencanta con las fallas de los gobiernos grandes, toman la delantera y ganan terreno en las elecciones, lo cual provoca que durante más de diez años, los gobiernos sean objeto de reestructuración (construir una nueva gobernanza) para erradicar de los mismos los errores y fallas que conllevan al desprestigio del desempeño ineficiente.

En ese camino se sitúan países como Australia, Canadá, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica entre otros En este sentido, prevalecen los tiempos del reciclamiento gubernamental para devolver a los agentes económicos de la sociedad, campos de acción, ventajas comparativas e incentivos para restituir la confianza en el papel regulador de las instituciones gubernamentales. Las tendencias neoconservadoras frenan la expansión de las estructuras administrativas y con ello el auge de los mercados se intensifica como fórmula exitosa para organizar, aprovechar y utilizar recursos a favor de la actividad económica. La otra forma de organizar

y aplicar recursos para la sociedad y que es representada por el gobierno, no tiene un impulso acelerado y en cambio es motivo de frenos hasta que las políticas de reestructuración –apertura externa, desregulación, liberalización, privatización- favorecieran un clima institucional más ordenado y mensurado para llevar a cabo la gestión de los asuntos públicos. Ello implica que había que ordenar las haciendas públicas para evitar el gasto y la inversión pública que no se justificaban

Las políticas de reestructuración económica y social son aplicadas como elemento correctivo y disciplinario para restituir el realismo financiero en los gobiernos y evitar que las burocracias (Haro, García, Gil y Ramírez,2004:61) públicas tuvieran amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de los recursos públicos. Por ello, no es casual que líderes políticos como Margaret Thatcher, Ronald Reagan, Pierre Mourroy, John Major, Helmut Kolh tuvieran éxito como dirigentes políticos, dado que encabezaron movimientos no intervencionistas en favor del gobierno y al resaltar las fallas (Haro, Gracía, Gil y Ramírez,2004:64) de éste, favorecieron un ambiente proclive a una visión más austera y de bajo perfil de las instituciones gubernamentales tanto en la sociedad como en la economía.

De esta manera, las libertades económicas, los mercados, los intercambios y el papel de los agentes económicos son exaltados por encima de las burocracias, las estructuras sobredimensionadas, los programas extensos y los gastos sin controles democráticos como medios más confiables que permitían la restitución de la confianza pública en la misión reguladora del gobierno. El cambio hacia posturas que retraen al gobierno en la economía se convierte en una tendencia que caracteriza a sociedades que se definen por llevar a cabo la disminución de los espacios, estructuras y políticas de corte estatizado.

Un modo para crear las nuevas condiciones –gobernanza democrática– de vida tanto para el gobierno como para la sociedad, es la reforma de la Administración pública, la cual es producto de posturas que desean modificar el perfil y el funcionamiento que venía siguiendo con la vigencia activa del Estado de bienestar. La reforma implica valorar la Administración pública a la luz de los mercados y con ello dar vida a una transformación importante en su seno. La reforma se gesta en países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido para dar cuenta de que la Administración pública progresiva (Arellano, 2004:19) había llegado al límite de su eficacia y que era inviable

insistir en el paradigma de la centralización (Prats,2006:115), el formalismo y los procesos estandarizados.

La Administración pública en la versión weberiana (Prats,2006:112) y el bienestar estatizado, tienen dificultades de aprendizaje, operación y desempeño en un mundo globalizado, competitivo y con intercambios mayúsculos lo cual obliga a la revisión y depuración de las estructuras administrativas, los procesos y los sistemas de operación para dar paso a la reforma (Prats,206114) de la Administración pública bajo la óptica de la Nueva Gestión Pública (Ormond y Löffler,1999:143-144). La reforma es una propuesta heterodoxa que pugna por un cambio a fondo en la organización y operación de las administraciones públicas. Es una propuesta distinta a las tendencias de expansión y crecimiento que caracterizaron el desenvolvimiento de los gobiernos modernos y por tanto, tiene importancia porque es retomada por diversos actores sociales y políticos que tienen interés en reactivar los mercados y el intercambio económico, diminuyendo la presencia de las políticas estatizadas. En la visión de la reforma destacan planteamientos como la "reinvención del gobierno" formulada por David Osborne y Ted Gabler; el "Estado proveedor de Peter Drucker"; "Gobierno alerta y Governance in Transition" conceptos acuñados por la OCDE y "Atravesando la burocracia" de Michael Barzelay.

Estos planteamientos son representativos de lo que implica la otra visión de los gobiernos y las administraciones públicas para que sean sometidos a procesos de cambio estructural y erradicar la falta de funcionalidad en materia de resultados finales. Si las fallas –corrupción, improductividad, obsolescencia, ineficiencia– de los gobiernos ocasionan costos negativos para la sociedad, es importante eliminar los "sobrantes" en materia de atribuciones, personal, gastos y políticas que retrasan el avance de la sociedad y conducen a callejones sin salida a la vida productiva.

Con el auge de los mercados, la reforma de los gobiernos y las administraciones públicas se inscribe en la lógica de la competitividad y los cambios que se originan con la innovación, se postulan de manera amplia en diferentes foros nacionales e internacionales para dar curso a la modificación de los aparatos gubernamentales. La reforma que tiene como prédica la Nueva Gestión Pública, la cual se apoya en cuatro bases importantes de carácter teórico y metodológico para defender los postulados que genera, a saber: la elección pública, el neoinstitucionalismo

económico, la relación principal – agente y el gerencialismo. Lo relacionado con el diseño, rediseño y operación de las estructuras públicas debía sustentarse no sólo en la utilización de herramientas técnicas y tecnológicas, sino en una concepción que justifique el no crecimiento ni la expansión de los volúmenes burocráticos, utilizando para ello, una óptica ecléctica que no proviene de las ciencias administrativas, sino del enfoque que consiste en aplicar las categorías del análisis (Haro, García, Gil y Ramírez,2004:49) económico a la política, mismo que se extiende a las cuestiones administrativas.

Los elementos teóricos y metodológicos aludidos, proporcionan, para fines de este enfoque, los recursos cognoscitivos y aplicados que permiten elaborar el universo cognoscitivo de la Nueva Gestión Pública, entendida como una opción pragmática que se orienta a la solución de las fallas administrativas de los gobiernos a partir de criterios que tienden a la eficacia operativa de las políticas y programas de carácter público, enfatizando la necesidad de que no crezcan las estructuras burocráticas que los apoyan.

En este sentido, a continuación se destacan los elementos sobresalientes de la versión teórica y metodológica que permiten la estructuración de la Nueva Gestión Pública.

Elección pública

A partir de la categoría fallas de gobierno, la Nueva Gestión Pública incorpora en sus planteamientos ideas relacionadas con el control de la burocracia y los sistemas de operación que tiene a su alcance como los presupuestos, la regulación, los permisos, las tarifas y las políticas. Estos instrumentos son pilares en el trabajo que se lleva a cabo en las oficinas gubernamentales y son determinantes en la orientación que siguen las instituciones de gobierno en la sociedad y la economía.

El desempeño de la burocracia es motivo de revisión y análisis para establecer los controles que permitan una mejor vigilancia sobre lo que realiza. El objeto es centrar (Ayala,1996:246) en las políticas públicas, un interés particular para determinar cómo se elaboran y aplican en diferentes contextos en los cuales hay actores y grupos de interés que presionan para tener ventajas en las decisiones finales. Un aspecto que se destaca de modo específico es la relación

entre los políticos y los burócratas en relación a la elaboración y ejercicio del presupuesto. Si una de las fallas visibles de los gobiernos son los asuntos del déficit, la propuesta de la Nueva Gestión Pública se encamina a demostrar que antes que el interés público, los políticos y la burocracia defienden intereses que tienen ventajas sobre los asuntos de interés público. La idea de maximizar (Ayala, 1996:249) los intereses de los directivos y operativos es una de las causas principales que son motivo de cuestionamiento y de la necesidad de controlar esas conductas porque no coinciden necesariamente con las expectativas de los ciudadanos y la sociedad.

En este sentido, es importante identificar la relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo debido a las múltiples conexiones que se establecen para estructurar los presupuestos públicos. La importancia de crear contrapesos en esta tarea es primordial y por ello los procesos electorales son relevantes, dado que de ellos surgen los representantes de los ciudadanos que tienen atribuciones para ejercer una vigilancia estrecha en la asignación de los recursos. Junto a los procesos electorales, es preciso insistir en la relevancia de los equilibrios presupuestales y en la asignación clara de los derechos de propiedad para establecer límites al poder (Ayala,1996:254) de la burocracia.

Sin restricciones constitucionales y legales, la burocracia se erige en un poder con amplías prerrogativas para llevar a cabo la administración de la sociedad. Conviene recordar en este caso, que los políticos y los burócratas llevan a cabo la tarea de asignar y distribuir recursos, así como definir la aplicación de los incentivos a partir de compromisos dados entre diversos actores sociales y políticos. Por ejemplo, el diseño e implementación de las políticas crediticia, fiscal y monetaria es un campo institucional que es definitivo en el desempeño de los agentes económicos. Su orientación valorativa, así como su contenido específico, se canalizan a estimular comportamientos específicos en el mundo de la economía de mercado y esa situación es determinante para la producción y distribución de la riqueza material. En la democracia, el diseño (Peters,2003:140) de las instituciones debe permitir la vigencia de controles interinstitucionales para evitar asimetrías pronunciadas entre los poderes institucionales. Si la burocracia se identifica con los fines del Estado, éste en la visión de la elección pública, tiene a su cargo poderes compulsivos que ejerce incluso a manera de monopolio y en ese sentido, se constituye en

un poder que se acepta como un “mal necesario” y por tal motivo, no puede estar sin vigilancia y controles, porque la sociedad no tendría oportunidad de conocer no sólo su alcance, sino la lógica de cómo ejerce el poder en nombre del “interés público”.

En este caso, el Estado constitucional se caracteriza por la distribución de competencias y atribuciones que limitan su poder y lo encauzan hacia el cumplimiento de las normas positivas del derecho para asegurar la vigencia de los valores democráticos. La burocracia y el Estado sin alusión a la categoría poder público, son entidades que se comportan únicamente como sistemas de coerción que tienen facultades amplias que, de no regularse de manera explícita, son el origen de abusos y arbitrariedades que afectan las libertades civiles y políticas. Desde la óptica de la Nueva Gestión Pública, se debe evitar (Arellano y Cabrero,2005:602) que la burocracia sea un centro a través del cual se fomentan y reparten prebendas, rentas, así como el pago de lealtades que son contrarios a los fundamentos de la constitucionalidad y legalidad que caracterizan al Estado como institución. Por tal motivo, la relación del gobierno con los ciudadanos se sustenta en un contrato mediante el cual el primero garantiza la vigencia de bienes públicos como la seguridad pública, el orden político, la justicia y la defensa de los intereses públicos. Ese contrato implica relaciones recíprocas que, al incumplirse, alteran la relación de los gobernantes con los gobernados y con ello se reproduce la falta de legitimidad en las instituciones del propio Estado.

Neoinstitucionalismo económico

La Nueva Gestión Pública retoma del neoinstitucionalismo económico elementos que permiten situar un perfil realista respecto a qué elementos considerar para garantizar resultados eficaces. Uno de ellos que es fundamental consiste en valorar al Estado como una institución básica en la creación de un ambiente que permita la certidumbre social, política y económica. Para ello es conveniente, como bien apunta Douglass C. North, definir las reglas del juego que deben y han de prevalecer en la sociedad moderna. Las reglas (North,1994:227-228) del juego deben traducirse como las instituciones que la sociedad necesita para su organización, funcionamiento, intercambios, restricciones, sanciones e incentivos que garantizan la seguridad y claridad con base en los valores de la economía de mercado. Esas reglas han de

favorecer que la iniciativa individual y la acción colectiva tengan cauces para que se desarrollen de acuerdo a los mercados económicos y los mercados políticos.

Las reglas del juego se relacionan con la vigencia de las instituciones administrativas, gubernamentales, políticas y judiciales que son necesarias para garantizar la certidumbre en el conjunto de la vida pública. Ello implica que la administración de la sociedad, el marco legal y los procesos judiciales funcionen con eficacia, lo cual implica que los procesos de gestión pública sean alimentados con reglas diáfanas y puntuales para que las operaciones a realizar tengan un contexto confiable. Implican a la vez, que el Estado es aceptado no como un "mal necesario", sino como la institución más importante de la sociedad que tiene a su cargo la dirección y coordinación de los actores sociales. El Estado (North,1994:31-32) como productor y reproductor de reglas del juego, ocupa un lugar de primer orden en la certidumbre que la sociedad necesita para su desarrollo. En particular, los asuntos relacionados con la visión macroeconómica –control de la inflación, manejo de la deuda externa e interna, tasa de crecimiento, paridad de la moneda, disminución del déficit fiscal, reservas monetarias– de la sociedad resultan esenciales para el mejor desempeño de la economía de mercado en términos de intercambio, rentabilidad y reinversión de capitales. En este sentido, la gestión pública se inscribe en el marco institucional del Estado y es el medio que permite que las políticas públicas sean objeto de una implementación cada vez más efectiva en la cual se combinan costos y beneficios.

Otro aspecto importante a destacar en la Nueva Gestión Pública es la importancia que para la misma tienen los costos (Ayala,1999:174-175) de transacción y la economía (Ávila,2003:10-11) de la información. Una gestión pública efectiva contribuye a que los costos de transacción no se incrementen para los inversionistas y los ciudadanos. En un sentido amplio, los costos de transacción comprenden las actividades de planeación y programación que es necesario cumplir para abrir por ejemplo, un negocio, una organización altruista o una entidad de servicio; abarcan también los arreglos y las negociaciones que favorecen la operación de los ámbitos privado y público con fines de institucionalidad democrática; incluye a la vez, la elaboración, sanción y vigencia de contratos para dar certidumbre a los agentes económicos en cuanto a los intercambios, la compra, venta, cesión, donación y aprovechamiento de los activos, propiedades y patrimonios, así

como la explotación de los mismos para conseguir beneficios tangibles; comprende también la existencia de tribunales que permitan la solución de las controversias entre los particulares. El impacto de los costos de transacción se relaciona con el sistema jurídico y regulatorio que hay en la sociedad y con la calidad de los procesos de gestión pública que a su vez están relacionados con el desempeño de la burocracia gubernamental, el abatimiento de los tiempos, costos y procedimientos; con la simplificación de los trámites administrativos, con la innovación tecnológica y con el rediseño de las organizaciones para que sean más adaptativas y flexibles. En este punto, los costos de transacción son determinantes para atraer o no a los inversionistas privados, las asociaciones civiles y las agrupaciones públicas; en este sentido, la calidad de gestión pública es decisiva para alentar los procesos de inversión con base en la economía de la competencia.

Respecto a la economía de la información, la gestión pública la retoma para formar los bancos de datos, así como los sistemas de archivo, consulta y trasmisión que se necesitan para que los procesos económicos y sociales tengan elementos completos en cuanto a su alcance, utilización y ventajas. Si la información se entiende como un bien público, a los gobiernos les interesa que se convierta en un factor que estimula los incentivos para asumir empresas de riesgo y para que la población civil conozca los canales que permiten apoyar las actividades de la vida civil y productiva. Lo relacionado con costos, riesgos, oportunidades y desventajas son situaciones que cotidianamente se encuentran presentes en la sociedad y la economía. La toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida asociada es un factor de primer orden que exige la existencia de sistemas de información que permitan erradicar confusiones, dudas e incertidumbre. Lo relativo con acciones, créditos, mercados, oportunidades de inversión, tiempo de trámites y la obtención de resultados no es un asunto que se ciñe únicamente a cuestiones económico – financieras, sino que involucra expectativas, competencia, riesgos y ventajas que deben considerarse de manera amplia.

La economía de la información es un asunto que interesa a la Nueva Gestión Pública porque en la obtención, clasificación y aprovechamiento de la propia información hay operaciones y actividades administrativas que son fundamentales en su realidad tangible. Por tanto, los mercados fincan la clave de su existencia en la actualidad y oportunidad de la información que es necesaria para los inversionistas en el corto, mediano y largo plazo. La

competencia y el intercambio de bienes y servicios se apoya en información de mercado. En este caso, el gobierno es un productor y distribuidor de información de diversa índole que es adquirida y consumida por los agentes del mercado. Cuestiones como las políticas de regulación, compras, impuestos y estímulos son vitales para orientar a los inversionistas respecto a decisiones presentes y futuras.

Las transacciones nacionales e internacionales son parte del cúmulo de información que se encamina a través de los procesos de gestión y por ese motivo, hay interés de los gobiernos para utilizar las tecnologías de la información que contribuyen a su localización, almacenamiento y consulta. Como bien público, la información no es algo dado, sino que debe producirse, es decir, fabricarse con base en criterios, reglas, procedimientos, tiempos y decisiones que se relacionan de manera inequívoca con los procesos de gestión pública.

En el horizonte de la economía de la información intervienen dos factores básicos a saber: el principal y el agente, es decir, los políticos y los burócratas que ocupan un lugar central en la gestión pública porque son el pivote en el diseño, definición, implementación y evaluación de las políticas públicas entendidas como la estrategia y la acción misma del gobierno. Lo importante en la Nueva Gestión Pública, es cómo la información contribuye a generar ambientes de certidumbre y confianza que permitan disminuir los costos de transacción de acuerdo a la lógica de los intercambios, la competencia y el aumento de la tasa de ganancia. Éste es el punto más relevante a considerar desde una perspectiva de ventaja para los agentes económicos.

Relación principal–agente

Esta relación es la columna vertebral en los procesos de gestión pública porque de ella depende la calidad de la acción del gobierno. Es una relación donde coexisten los políticos (principal) y los burócratas (agente) entendidos como las palancas que ponen en movimiento a los gobiernos. Es por tanto, un asunto que tiene influencia decisiva en los costos de transacción y en la economía de la información, motivo por el cual, la Nueva Gestión Pública valora la relación del principal y el agente considerando que en el comportamiento de los gobiernos hay valores, conflictos de interés,

maximización del presupuesto, manejo de la información y relaciones asimétricas que no es factible desconocer. Del tipo de relación (Ross,1973: 133) entre el principal y el agente depende la calidad de la gestión pública. Por ello, cuando hay una relación de conflicto entre ambos, se ocasionan consecuencias como las siguientes: 1) aumentan los costos de transacción; 2) la información (Stiglitz,1989:220) se fragmenta, aumentando las relaciones asimétricas que ocasionan costos altos en los mercados; 3) los procesos de evaluación son erráticos, dando paso a la falta de confianza en los mismos; 4) se favorece el patrimonialismo como práctica que distorsiona los ámbitos privado y público; 5) se deteriora el logro de la eficiencia en el cumplimiento de las metas y objetivos de las agencias públicas; 6) se retrasa la aplicación de los incentivos; 6) hay ausencia de coordinación óptima en favor de los agentes del mercado; 7) la comunicación no es fluida en los diversos niveles jerárquicos; 8) se acentúan las relaciones informales como una forma de trabajo que puede estar por encima de las normas escritas y legítimas; 9) aumentan los conflictos de interés y 10) la elaboración del presupuesto ingresa a un ambiente de regateo.

Para la Nueva Gestión Pública, el principal debe controlar –vía instrucciones, informes de trabajo, resultados conseguidos, auditorías, incentivos, sanciones, manejo del presupuesto– vigilar y evaluar al agente de modo sistemático para que cumpla con las tareas que se le encomiendan aunque ello no implica que existan coincidencias en lo que realizan. La importancia del agente es que se convierte en el experto –dominio del conocimiento administrativo y gubernamental– que conoce a detalle las actividades y operaciones de gobierno y esa situación le confiere una ventaja indiscutible en el proceso de las políticas públicas tanto en los aspectos formales como informales, porque tiene la oportunidad de comportarse de manera discrecional cuando así lo valore para maximizar los recursos que ejerce, con lo cual puede generar condiciones de bienestar personal antes que el bienestar público, maximizando para ventaja de él, el uso maximizador del presupuesto.

Tiene además la oportunidad de crear una red de vínculos que pueden ser decisivos en la orientación de los programas públicos, lo cual le permite tener comunicación y trato con diversos grupos de interés. La actuación del agente se inscribe en un ambiente de expectativas políticas, no sólo burocráticas, porque tiene a su cargo el cumplimiento de decisiones y cursos de acción, así como la utilización de fuentes de información que son vitales para la vida pública.

El agente no sería en esta perspectiva, un ejecutor mecánico de las órdenes del principal, sino que aprovecha la oportunidad que le confiere su posición en las estructuras burocráticas para influir en la dirección de los asuntos públicos relacionando los costos y beneficios que se generan con la intervención del gobierno en la sociedad y la economía. Para la Nueva Gestión Pública es fundamental controlar al agente desde las atribuciones del principal para que no tenga exceso de autonomía burocrática en sus decisiones y con ello pueda fomentar las relaciones políticas. Para contrarrestar esta situación, la Nueva Gestión Pública adopta del enfoque de la Teoría de la Firma (1937) impulsada de manera sobresaliente por Ronald H. William Coase con base en las aportaciones de la microeconomía y los contratos de desempeño.

Los contratos de desempeño tienen la ventaja de seleccionar a personal que no forma parte de los cuadros burocráticos, sino que tienen una posición en el mercado laboral para incorporarlos a la función pública considerando de entrada, los objetivos, metas y presupuestos que debe cumplir el contratado en un periodo específico de tiempo. Se trata de dar paso al esquema gerencial de contratación acompañado de un importante nivel de autonomía funcional para que adopte las decisiones que se requieren para el mejor desempeño de su trabajo. De este modo, el principal tiene la oportunidad de contratar a personal que no es de carrera y que en principio no tiene nexos ni intereses que lo identifiquen con los cuadros burocráticos. La libertad gerencial es pues, uno de los puntos más relevantes en los contratos de desempeño y una forma de contrarrestar a los cuadros de carrera que acreditan un espíritu de cuerpo. Con los contratos de desempeño únicamente se valora el perfil gerencial y el espíritu de cuerpo no tiene cabida como uno de los elementos más importantes para el quehacer gubernamental y el servicio público en la sociedad democrática.

Gerencialismo

Otra fuente intelectual y pragmática de la Nueva Gestión Pública es el gerencialismo que se origina en el ámbito de las empresas de negocios y que se retoma para que los gobiernos conozcan los éxitos de administración, dirección, eficiencia y calidad que logran conseguir en un mundo competitivo. La concepción exitosa de las empresas privadas, se constituye en un referente obligado para destacar que las organizaciones públicas como los gobiernos,

han de incorporar en su seno, las estrategias, procesos, metodologías, técnicas y tecnologías que han sido productivas y valiosas en el medio de los negocios privados. La desconfianza en las burocracias públicas y en la administración sobredilatada de la sociedad, es un factor que influye para que con apego a las prácticas del mercado, se adopten en las oficinas públicas procesos de calidad, competencia, desempeño, productividad y rentabilidad como resultados que son fructíferos en la órbita de los negocios.

Para la Nueva Gestión Pública, el gerencialismo proporciona de modo significativo las herramientas –técnicas y tecnológicas– idóneas para llevar a cabo la reestructuración de las áreas del gobierno. De este modo, tanto la calidad total como los procesos de reingeniería, el benchmarking, la planeación estratégica, los círculos de calidad, las normas de Isso, permiten dar cauce a la innovación, la flexiblidad y la adaptación a nuevas condiciones sociales y económicas para que los organismos del gobierno mejoren y aumenten su capacidad de respuesta. Reducir los costos de transacción, mejorar la productividad gubernamental y adoptar mecanismos de mercado en las oficinas públicas, es una de las banderas más conspicuas para sincronizar los gobiernos con los valores de la economía de mercado.

La rapidez de los procesos, trámites y procedimientos, es uno de los aspectos más destacados a mencionar, porque se pretende que el valor de los recursos monetarios públicos sea cuidado para ventaja de los contribuyentes; en este caso, los ciudadanos. La lógica del gerencialismo es retomada por la Nueva Gestión Pública para que con procesos de mercado, el desempeño de las organizaciones públicas sea ubicado en términos de un mayor y mejor desempeño. Lo relacionado con la libertad gerencial para dirigir las oficinas públicas, la gestión del presupuesto –flexibilidad operacional, no tanto el apego a las normas que autorizan su ejercicio de manera individual, sino que debe optarse por su aprobación en lo general–, la gestión del personal –fincada en el desempeño individual, productivo y técnico–, la contratación de servicios externos, la aplicación de vouchers, la aplicación de los MTMs –mecanismos de mercado–, el diseño de nuevos acuerdos laborales a través de los contratos de desempeño–, la aplicación del realismo financiero para efectuar el cobro de los bienes y servicios a los usuarios, la condición de cliente por parte del ciudadano, la competencia entre agencias para fortalecer el patrón de la escogencia a favor de los clientes, la gestión de los resultados, la responsabilidad –accountability– entre gerentes y el personal operativo, la

calidad regulatoria, la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación al proceso de gobierno y la separación entre las tareas de planeación e implementación, son parte de un nuevo *modus operandi* en el espacio de la oficinas del gobierno.

Junto a estos aspectos, también destaca la visión de que los servicios públicos deben valorarse bajo el patrón de la productividad, la eficiencia y la competencia de mercado (Arellano y Cabrero,2005:602), no sólo de las rutinas y el interés público en abstracto; que el plusvalor sea la parte más significativa en el desempeño de las tareas administrativas, dando cauce a la misión y visión (Winograd,2002:129) de las organizaciones del gobierno; alentar la descentralización de funciones; estimular la formación de criterios de mercados para dar vigencia a reglas de contratación, permanencia, evaluación e incentivos que califican de manera sobresaliente el desempeño individual para que la burocracia tradicional de los servicios civiles de carrera, no tenga de nueva cuenta el control del gobierno con el dominio de las rutinas; de igual modo, limitar su participación en la definición de las metas públicas, contratando a expertos que pueden localizarse fuera de los ámbitos de las oficinas gubernamentales, es decir, en los sitios más conspicuos del mercado.

Redescubrimiento del gobierno

Después de plantear los alcances de la reforma gerencial para dar paso a la construcción de una nueva gobernanza (Christensen y Laegreid,2001: 91-93) a través de la Nueva Gestión Pública en el gobierno contemporáneo, es conveniente recuperar la trascendencia del propio gobierno desde una perspectiva política e institucional para evitar planteamientos cosificados que llegan a desvalorizar las atribuciones y capacidades que desarrollan. Los gobiernos son instituciones que no pueden ceñirse a una óptica instrumental ni gerencial para evaluar sus capacidades y potencialidades a favor del interés público. Su responsabilidad con la sociedad es mayúscula e irrenunciable, porque de ellos dependen no sólo las condiciones de vida que ésta tiene y desarrolla, sino que la calidad de vida sea el compromiso más importante para acreditar la razón institucional de su existencia. La importancia del gobierno consiste también en no considerar de manera prioritaria la visión del Estado

supermercado (Christensen y Laegreid,2005:563-567), sino entenderlo con base en su razón institucional.

La razón institucional debe entenderse a partir de que el gobierno cumple con una diversidad de tareas que son indispensables para fortalecer la vida pública, considerando su nexo con organizaciones privadas y sociales en la lógica de gobernanza que estimula la coordinación (Aguilar,2006:99) y reconoce la autonomía de los actores sociales y políticos. La razón institucional no alude a formalismo alguno, sino a la suma de capacidades que se deben producir para que los gobiernos sean aceptados no sólo por su legalidad y legitimidad de origen, sino fundamentalmente por la obtención de los resultados finales que genera. La razón institucional destaca cómo los gobiernos tienen a su cargo la eficacia del orden político, la vigencia de la democracia, la administración de la justicia, el logro del bienestar social, la estabilidad macroeconómica, la prosperidad del ámbito familiar y el fortalecimiento de la equidad social.

El gobierno debe entenderse como una institución que se encarga de asegurar bienes públicos como el orden, la defensa nacional, la seguridad de las personas y su patrimonio; proteger el medio ambiente, abrir oportunidades para el acceso a la educación y multiplicar la atención de la salud pública. Estos bienes le confieren al gobierno una personalidad de entidad pública y de organización política porque es la única institución que tiene el reconocimiento constitucional y legal para preservar el interés general, utilizando para ello, recursos fiscales, legales, presupuestales, políticos, institucionales y organizativos.

El valor político del gobierno se inscribe en la relación de reciprocidad que debe haber entre él y los ciudadanos porque la vida asociada necesita de elementos de confianza que sólo se acreditan cuando los compromisos en la sociedad están sustentados en el acuerdo de voluntades que favorecen la convivencia pacífica y productiva de los contrarios en el ámbito de la institucionalidad democrática. El valor político del gobierno se reconoce desde el momento en que los ciudadanos tienen el derecho de elegir a los dirigentes con base en el reconocimiento de las libertades subjetivas públicas que se consagran de manera constitucional. Hay pues en la relación gobernantes–gobernados, compromisos que se sintetizan en la fórmula mandatario –gobernantes– y mandantes –ciudadanos– la cual se inscribe en la parte medular del contrato político que caracteriza a las sociedades modernas para hacer posible la

convivencia plural, pacífica y tolerante. El valor político deviene también, en que es la única institución que tiene a su cargo poderes compulsivos para coordinar de manera imperativa la conducta de los demás. Hay para ello, fundamentos legales y legítimos que son parte vital del orden democrático, lo cual implica que el gobierno es la autoridad suprema en la sociedad y que para sostenerse de manera continua necesita del apoyo de la población civil y los ciudadanos.

El valor político del gobierno también comprende la defensa de la sociedad frente a situaciones de amenaza, riesgo y crisis, la protección de las libertades ciudadanas, la recreación de la soberanía estatal, la capacidad de autodeterminación del Estado, la construcción de consensos, el mejoramiento continuo de las condiciones de vida, la conducción de la política interna, la conducción de las relaciones exteriores; el fortalecimiento de la soberanía monetaria, el cumplimiento de los acuerdos institucionales, el cuidado y protección de las aguas internacionales, la protección del territorio nacional, la seguridad de los habitantes y su patrimonio, el cobro de impuestos, la aplicación de normas para regular el comercio exterior, la política de aduanas, las políticas de inmigración y migración.

El valor político del gobierno no puede ser objeto de enajenación porque es el poder que garantiza en la vida comunitaria, las condiciones para el desarrollo individual y colectivo. Ningún tipo de mejoramiento operacional y procedimental es más importante que el valor político del gobierno. No hay incompatibilidad entre la eficiencia, la productividad y la calidad de los gobiernos en la prestación de los servicios públicos y la naturaleza política que los caracteriza como instituciones que tienen a su cargo la conservación, la preservación y el desarrollo de la sociedad. En todo caso, lo relacionado con la innovación de estructuras, procesos y operaciones, siendo importante, no es el foco principal para identificar el valor del gobierno. Finalmente son medios para apoyar el quehacer institucional y juegan un papel sobresaliente por cuanto que su estado óptimo contribuye a la mejor elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. La pretensión gerencial de convertir al gobierno en una caja de herramientas para “abrir y cerrar tornillos” no puede ni debe estar por encima de qué son y representan los gobiernos para la vida política.

Hay que recordar que aún con mayor eficacia gerencial, habrá conflictos, demandas, carencias y desigualdades que exigen en todo momento atención y solución inteligente para asegurar la estabilidad y gobernabilidad democráticas. Hay que revitalizar el contenido político del gobierno sobre el valor gerencial de sus actividades, operaciones y prácticas para establecer la dimensión precisa de lo que implica gobernar –tomar decisiones, fijar prioridades, definir recursos, focalizar los beneficios sociales, mediar entre conflictos de interés, implementar políticas públicas, valorar costos, aprovechar ventajas y desenvolverse en el marco de presiones nacionales e internacionales, sin perder la ruta de la autonomía y autodeterminación– la sociedad contemporánea, en la cual la intensidad de la pluralidad y la competencia entre los actores exige pericia y sapiencia para asegurar la vigencia del orden político, asegurar el cumplimiento de las metas públicas y fortalecer las relaciones de sociabilidad. Gobernar también implica atenuar la incertidumbre política, económica y social con políticas públicas que favorezcan el desempeño sobresaliente de la economía de mercado, así como la distribución de la riqueza teniendo como objetivo último la equidad y el bienestar colectivos. Sin embargo, la justicia y la equidad (Arellano y Cabrero, 2005:605) son categorías que no forman parte de la gramática de la Nueva Gestión Pública, con lo cual las organizaciones gubernamentales carecen de compromisos fehacientes con los gobernados para acceder a etapas de una mejor calidad de vida. Se contraponen en este sentido, eficiencia y justicia, así como equidad y gerencia.

Gobernar es pues una tarea de gran envergadura que no se agota ni se ciñe a la adopción de fórmulas gerenciales que se aplican de manera acrítica, atemporal y sin referente espacial. Los axiomas no tienen cabida en la naturaleza y funciones del gobierno porque hay actores, contextos, organizaciones y problemas que no tienen punto de reposo y que son la clave para entender los procesos que conllevan a la reformulación de las políticas públicas.

La vida pública no tiene elementos inmóviles, sino que se mueve en razón de los conflictos, las contradicciones y las tensiones que se originan con la actuación de los actores sociales y políticos. La vida pública moderna se caracteriza por el orden democrático, pero ello no implica la ausencia de problemas y dificultades. Son éstos los que acreditan la existencia del gobierno para evitar la destrucción o el desplome de las instituciones civiles y políticas. La pericia para gobernar no significa solamente calidad gerencial,

sino capacidad (Aguilar,2006:99) política para asegurar la sobrevivencia y el desarrollo de la sociedad.

La calidad (Aguilar,2006:46-47) gerencial, siendo importante, no es determinante para asegurar las capacidades del gobierno. La aportación gerencial consiste en aprovechar el avance técnico, tecnológico, organizacional y operacional para diseñar, rediseñar y cambiar las formas de vida centralizada, burocratizada e inercial que dieron de sí ante los cambios intensos y acelerados de la sociedad contemporánea y que, por tanto, es indispensable pensar y repensar cómo mejorar la capacidad de gobernar y no cómo se limita la misma con medidas sustentadas más en la omisión de los contextos y no en la valoración de su importancia estructural.

Aprovechar la calidad gerencial como medio eficaz para aumentar y mejorar el desempeño de las instituciones gubernamentales, es una de las premisas básicas del arte de gobernar, lo cual implica que el mejoramiento operacional del gobierno no es equivalente a convertirlo en una máquina sincronizada. Los gobiernos son organizaciones creadas para atender y resolver problemas en el corto, mediano y largo plazo, lo cual implica que los medios de operación que utilizan deben ser coherentes con ellos para evitar la desarticulación de sus actividades o la alteración de sus funciones vitales en aras de dar paso a los medios gerenciales. Lo gobiernos deben ser eficientes pero sin atarse a procesos que los limitan en su modo de funcionamiento; en todo caso, han ser adaptativos, inteligentes, versátiles y eficaces para desenvolverse con oportunidad en el marco de los problemas, las carencias y las expectativas de los gobernados.

El contenido principal de los gobiernos son las decisiones y acciones que continuamente adoptan de manera concatenada, las cuales ocasionan impactos diferenciados en los diversos sectores de la comunidad. El resultado último de los gobiernos es el beneficio o la falta de éste en los espacios de la sociedad, situación que debe permitir ubicar su desempeño como un asunto de resultados, no de invocar las ventajas gerenciales en sí mismas. El redescubrimiento del gobierno es ahora el horizonte más difícil a considerar de frente a una mundo cambiante que refleja cómo las relaciones de poder son ahora más complejas e interdependientes.

El redescubrimiento alude de modo creciente a la revaloración de su utilidad política, institucional e instrumental. La utilidad política consiste en reconocer que el gobierno es una institución de poder que tiene a su cargo la dirección y coordinación de otros poderes para asegurar que la correlación de fuerzas permita cumplir con las metas públicas que se acuerdan entre los distintos actores sociales y políticos. La utilidad institucional alude a que el gobierno es el principal responsable de llevar a cabo la definición de las reglas del juego que favorecen la certidumbre de las condiciones de vida que necesitan los agentes económicos, políticos y sociales para desenvolverse en el mundo de la competencia y los intercambios. La utilidad instrumental consiste en el aprovechamiento de la tecnología para que los medios administrativos sean dotados de mejores elementos que fortalezcan los procesos de gestión pública.

Consecuentemente, categorías como desempeño, calidad y productividad son de los aspectos más conspicuos a considerar para que los medios administrativos sean aplicados de manera más efectiva en las tareas sustantivas del propio gobierno para que éstas se cumplan con calidad y coherencia. El redescubrimiento del gobierno es importante acreditarlo para evitar la desvalorización del mismo al considerar que puede dirigirse como si fuese una máquina que tiene comandos, operadores y palancas que se movilizan sin tomar en cuenta las irracionalidades de la vida en común.

Esto significa que problemas como el desempleo, la inseguridad, el terrorismo, la exclusión social, la insalubridad, entre otros, no pueden valorarse con la lógica de la racionalidad gerencial cuando ésta es considerada desde la óptica del fundamentalismo. Los contextos que enfrentan los gobiernos tienen elementos de causalidad que no siempre es posible categorizar a partir de elementos previsibles y operacionales. Hay irracionalidades –guerras civiles, violencia étnica, fundamentalismos religiosos, levantamientos armados, ecocidios naturales– que en ocasiones sacuden la vida asociada y en esta perspectiva, no existe el mejor manual ni la mejor hoja de ruta para abordarlas y diluirlas.

La tarea de gobernar es más compleja que cualquier modelo normativo que se elabore y aplique porque involucra factores objetivos y subjetivos que se relacionan con conflictos de interés que no se pueden reducir a soluciones algorítmicas. La tarea de gobierno exige entender los problemas como son, es decir, como se comportan, para identificar sus causas, secuencia y desarrollo;

así mismo, es importante valorar los hechos de manera comprensiva y lógica para establecer la conexión medular de los puntos que los originan; no menos importante es delinear los tipos de actuación pública ante situaciones específicas, así como establecer estrategias diversas como forma de respuesta; todo ello en un ambiente institucional que demanda deliberación, cabildeo, comunicación, negociación y acuerdos institucionales; implica también, el mapeo (Melstner,1972:382) de las condiciones, grupos y organizaciones que integran una comunidad política para conocer los derroteros que conectan, así como los motivos que vinculan a unos actores con otros.

El redescubrimiento del gobierno implica volver a su origen político, social y público, situando su naturaleza imperativa y la importancia de los medios que tiene a su alcance para conseguir resultados que se relacionan con la estabilidad, el progreso, la seguridad, la justicia y la prosperidad social. Así, las potencias o debilidades del gobierno son el resultado de condiciones dadas en la vida social y política y en esa medida tiene que entenderse que su auge se inscribe en la claridad de los propósitos que lo animan para no generar el efecto contrario, es decir, dar lugar a desajustes, imprevistos o desarreglos que dañen su consistencia institucional. Redescubrir el gobierno implica conocer donde se localizan los principales centros de su organización y operación para utilizarlos en razón de los actores y poderes que la sociedad le ha conferido en su condición de autoridad suprema.

Es importante distinguir a la vez, cuando el gobierno utiliza políticas iniciales, intermedias y finales para cumplir con las tareas sustantivas que le corresponden. El conocimiento de los medios es fundamental para asegurar los movimientos del gobierno y la toma de conciencia sobre los objetivos del mismo son relevantes para asociar unos con otros. La valoración del gobierno por parte de la clase política es una tarea central en su concepción y desarrollo. De igual manera, a nivel de los operadores, el arquetipo que tienen del gobierno es importante para conservarlo con eficacia. Tanto los políticos como los administradores del gobierno, son responsables de que el mismo sea una institución necesaria y apta para conseguir resultados eficaces. Toda mejoría en su seno afecta o favorece el conjunto institucional que representa; por ello, la cirugía gerencial debe efectuarse no a raja tabla, sino considerando las implicaciones de las reformas o cambios que se introducen en su operación. En toda cirugía gerencial hay valores y cosmovisiones de lo que son y deben ser las organizaciones administrativas del gobierno, en

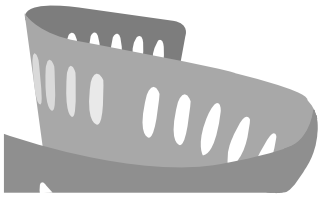
ningún caso son neutrales, sino que tienen un compromiso determinado aunque se proclame como el fin último, el logro de la eficiencia.

Corresponde desde la visión de la política determinar qué, cuándo y cómo mejorar las estructuras operacionales del gobierno para evitar la simplicidad de que es idéntico al mundo de las empresas comerciales o de servicios. Cuando se utilizan categorías abstractas y herramientas sin valoración institucional, se corre el riesgo de considerar que no hay distinción entre los gobiernos y las empresas comerciales hasta llegar al extremo de considerarlos análogos. Tal falacia es motivo de errores al considerar que cualquier profesional, que no experto en asuntos de gobierno, puede ocupar un lugar en el funcionamiento de los gobiernos. Se pierde así, la necesaria identidad que debe haber entre los valores del gobierno y la comunión de los mismos por parte de los políticos y los administradores públicos para proteger los intereses del orden establecido.

La dirección del gobierno y la administración de la sociedad son procesos simultáneos, lo cual implica que los valores políticos y administrativos no deben subordinarse a los valores gerenciales. En todo caso, éstos deben utilizarse para definir índices de productividad y eficiencia que deben entenderse en términos de poder, no en la visión del análisis mercantil. En términos de poder implica que la productividad y la eficiencia no se agotan en sí mismas, sino que dan luz para conocer cómo debe ampliarse la capacidad de gestión sin que implique la mutilación de sus órganos y funciones vitales. La lógica mercantil aplicada radicalmente en los asuntos de gobierno no lo conserva con eficacia debido a que todo se evalúa a través de los costos financieros en sí mismos, dejando en un lugar secundario las tareas sustantivas como el bienestar, la calidad de vida, y la equidad social. La productividad y eficiencia de los gobiernos se ha de entender en el plano de los rendimientos crecientes del poder, lo cual significa que no todo lo funcional debe ser objeto de eliminación, sino de revitalización. Con la revitalización se abre el camino para diseñar o rediseñar organismos y estructuras que se conectan con los centros neurálgicos de dirección, coordinación, control y operación estratégica.

La revitalización del gobierno se enlaza con el desarrollo de la sociedad y la conservación del Estado. Esta premisa debe estar presente en toda concepción de mejoramiento estructural y funcional para no convertir al gobierno en una salida falsa, es decir, en la causa de los males públicos que lastiman la vida

social y productiva. La revitalización del gobierno desde luego que necesita fortaleza técnica y tecnológica pero relacionada con su valor institucional y político. El peor riesgo en la vida de los gobiernos es considerarlos como un sistema operacional introspectivo, cuando su responsabilidad en la vida comunitaria es el eje para situar y determinar los alcances de su mejoramiento funcional, el cual se vincula con las tareas del orden político y público.



Epílogo

1. Los tiempos de la cultura administrativista entendida como el modo de enfatizar las cuestiones fincadas en el fetichismo de los medios de operación, no tiene un lugar destacado en el mundo contemporáneo porque se han modificado las condiciones de vida de la Administración pública que favorecieron ese planteamiento. Sin desvalorizar la importancia de las herramientas –técnicas, procedimientos, procesos, metodologías– de lo administrativo, es importante repensar los alcances, objetivos y compromisos de la Administración pública, considerando su ubicación en la vida comunitaria, en la cual la intensidad de las organizaciones de la sociedad es un hecho a considerar para puntualizar su papel en los procesos de gobernabilidad democrática.

En la era de la globalidad, la Administración pública se inscribe en la redefinición de los vínculos entre la sociedad y el Estado, lo cual indica que su naturaleza social y pública tiene que ubicarse de cara a los procesos de apertura y corresponsabilidad

que en la actualidad son una de las constantes más conspicua del quehacer institucional. La misión estructural de la Administración pública en los espacios de la sociedad es de relevancia creciente, no obstante las tendencias que apuntan por alentar más el juego del mercado. Incluso, los mercados funcionan mejor, cuando las tareas de la Administración pública son no sólo oportunas, sino eficientes. El valor social de la Administración pública es irrenunciable, motivo por el cual, hay que revitalizarla porque tiene a su cargo la responsabilidad de crear y reproducir el plusvalor institucional, mismo que se enlaza directamente con la capacidad que el Estado tiene para gobernar. Por ello, lo operativo no es la pauta central para entender su compromiso con la sociedad, sino que es necesario destacar que la administración de la sociedad es la clave para situar el lugar que tiene en el mundo de las relaciones institucionales .

2. Una senda útil para ubicar el rostro institucional y efectivo de la Administración pública es el estudio de lo público. A diferencia de otros tiempos, lo público es referente obligado para puntualizar, categorizar y definir la responsabilidad de la Administración pública. Entendido otrora como lugar reservado al Estado, lo público se reconoce ahora por su radio de acción que es más amplio, diferenciado e interdependiente. Se alude así, a lo público del Estado y a lo público de la sociedad. La visión restrictiva de lo público como perteneciente únicamente a lo estatal, es rebasada para comprender con óptica de mayor cobertura que concierne a un conjunto de espacios de la vida comunitaria en los cuales hay acción y participación ciudadana; organización y movimientos ciudadanos interesados en la corresponsabilidad de la vida asociada; juego de intereses, demandas en competencia y el aprovechamiento de las capacidades de los agentes económicos para intervenir en los procesos de producción, distribución e intercambio.

La comprensión de lo público es ahora senda obligada del análisis y reflexión para redescubrir la riqueza institucional de la Administración pública de frente a los procesos políticos, sociales y económicos de la sociedad de mercado. Lo público debe entenderse como el lugar de los espacios compartidos, como la suma de relaciones cooperativas, como la interdependencia de tensiones y formas de cooperación; como un sistema de oportunidades que han de contribuir a superar restricciones, carencias y problemas. Lo público de la Administración pública es producto de lo público de la sociedad y de

ese modo los asuntos comunes tienen ahora otros referentes –diversidad, pluralidad, participación, corresponsabilidad– para que sean entendidos en las agendas institucionales, es decir, en las agendas del poder público

3. La vida colectiva de la sociedad contemporánea es la pista más importante para explicar el desempeño de la Administración pública. La recuperación de los ciudadanos frente al poder del estatismo, es una de las tendencias que modifican su relación con la Administración pública. Antes tenían un carácter más formal y universal, es decir, eran personas que destacaban más por la participación que tenían en los procesos electorales. Ahora rebasan lo electoral y demandan el lugar que les corresponde en la agenda de los asuntos comunes. La fortaleza de la vida colectiva se entiende en el presente como el fortalecimiento de las capacidades individuales que, asociadas, tienen mejores instrumentos para luchar por los objetivos comunes que la definen. La vida colectiva no es más la suma de voluntades masivas, ni de personas ni grupos sin identidad; por el contrario, se alimenta de actores, organizaciones y estrategias que se gestan y desarrollan en la base de la sociedad civil hasta conseguir que las autoridades atiendan y solucionen sus demandas.

Consecuentemente, la Administración pública tiene ante sí ciudadanos activos, organizados e informados que, con la presión articulada que ejercen, obligan a que las autoridades, estrategas y operadores de gobierno diseñen formas de participación que respondan a los movimientos intensos y continuos de la vida colectiva. La Administración pública por tanto, no debe anclarse en la visión de una vida colectiva intensa, sino que debe reconocer que el vigor de la pluralidad se traduce en procesos que obligan a redefinir los espacios de gestión institucional para dar cabida a la cooperación que se gesta en las organizaciones de la sociedad. La vida colectiva para la Administración pública no es un dato más, sino el reconocimiento de que la energía de los ciudadanos debe incorporarse a la definición, diseño e implementación de las políticas públicas.

4. La administración de la sociedad no debe entenderse únicamente con base en los servicios públicos que las autoridades garantizan y distribuyen a los ciudadanos y la población civil. La administración de la sociedad es parte esencial de los procesos de gobierno y en ese sentido no sólo se adoptan decisiones, sino que se ingresa a la valoración de cómo distribuir los beneficios y los recursos que demanda la sociedad. Los criterios para

elaborar programas de gobierno con acento prioritario de la eficiencia o la eficacia, tienen que contextuarse en la vida pública para identificar cómo la autoridad orienta decisiones y recursos tomando en cuenta la agenda de las prioridades entre demandas competitivas. Los propios servicios públicos no escapan a esa lógica, porque son el vehículo a través del cual se decide cómo y a quién otorgarlos. Las cuestiones de valor ocupan un lugar central en la administración de la sociedad y por tal motivo, la contribución de la propia Administración pública a la tarea de gobierno es uno de los aspectos más importantes a destacar para entenderla como la institución que es común a los habitantes de la sociedad civil.

La administración de la sociedad se relaciona con la construcción de las capacidades de gobierno, las cuales son el epicentro de los procesos de dirección y coordinación. Las cuestiones de valor son inseparables de las decisiones políticas y públicas; en consecuencia, es importante destacar cómo la Administración pública desempeña un papel activo en la definición de los valores que después se convierten en políticas públicas, es decir, en cursos de acción de gobierno.

5. La gestión de los asuntos comunes relaciona directamente a la Administración pública con la responsabilidad ética. Tanto la honradez como la eficiencia y la responsabilidad, son ejes fundamentales para que la confianza en las instituciones administrativas aumente o disminuya. Los tiempos de la responsabilidad anónima corresponden al ejercicio faraónico del poder. Los tiempos de la responsabilidad democrática, son propios de las sociedades abiertas y los gobiernos democráticos. En consecuencia, la Administración pública debe caracterizarse por ser una institución confiable que envía señales a la vida política y económica en el sentido de que hay un clima de certidumbre que garantiza el cumplimiento de las reglas del juego que hacen posible la gobernación de la sociedad.

Lo común de la vida moderna obliga a que la Administración pública reivindique el servicio público que es el puente que comunica a los gobernantes con los gobernados. Lo común de la vida moderna indica cómo debe desempeñarse la Administración pública para generar un clima institucional fincado en la confianza.

Por eso, el combate a las prácticas de corrupción debe ser una tarea permanente, para que a través de las políticas de transparencia y rendición

de cuentas, sea factible que la Administración pública sea más pública, más democrática y más responsable. La publicidad de la Administración pública es garantía para que los asuntos comunes no sean objeto de adulteración burocrática, la cual fermenta la desconfianza en los agentes económicos, políticos y sociales. La publicidad de la Administración pública es un imperativo de la vida democrática y en ese sentido tiene que asegurarse su integridad institucional.

6. El redescubrimiento del gobierno es imperativo para valorarlo como una institución que tiene capacidades estratégicas para llevar a cabo la conducción de la sociedad. Frente a las posturas simplistas que alientan el contenido gerencial del gobierno como fórmula universal de ventajas compartidas, es importante destacar que ninguna reforma dota por sí misma a los gobiernos de los elementos de respuesta para erradicar y superar en definitiva los problemas públicos, los conflictos políticos y la desigualdad social. En el afán de alimentarlo con axiomas y herramienta gerencial, se ha incurrido en excesos que apuntan por el lado de convertirlo en un lugar de rendimientos técnicos, sin considerar su cobertura y esencia políticas. Las mejoras gerenciales son un medio para que los gobiernos tengan recursos más modernos para desempeñar las tareas que tienen a su cargo, pero no sustituyen la política, el poder y las políticas públicas.

Las mejoras gerenciales responden a un punto: que los gobiernos sean más eficientes, no mejores organismos políticos. Este aspecto es fundamental resaltarlo para no confundir los medios con los fines. Toda tecnología, técnica, proceso o procedimiento son medios del quehacer institucional, no fines en sí mismos. Por eso, las reformas gerenciales tienen como objetivo introducir los valores de la eficiencia y la eficacia para que el rendimiento de las oficinas gubernamentales sea más competitivo. Pero en ningún caso, la reforma gerencial de la Administración pública es equivalente al aumento de la capacidad política porque ésta se enlaza con destrezas y habilidades que se aplican para ejercer y retener el poder con eficacia.

De este modo, la política y los políticos son las piezas clave en la conducción de los gobiernos. Una desventaja de la reforma gerencial es que la modificación de las estructuras administrativas ha generado más problemas que ventajas, en este sentido, las reformas gerenciales no valoran las redes del poder gubernamental en razón de su importancia, sino que las condenan

como fuente originaria de los males públicos y administrativos. En esta lógica, el eficienticismo se impone a la política y los políticos. La propuesta para que los gerentes tengan autonomía de decisión y que sean localizados en el mercado sin mediar antecedente alguno en el trabajo del gobierno, tiene desventajas que se traducen en que los asuntos de Estado son analizados con la óptica de la cultura instrumental, recomendando indistintamente medidas de rendimiento para que sean eficientes. Esta limitación de lo que son y deben hacer los gobiernos en la sociedad contemporánea, refleja que la cultura gerencial tiende a despolitizar las instituciones administrativas, proponiendo la separación entre las tareas de dirección e implementación. Por otra parte, propone la creación de mercados de trabajo en las oficinas del propio gobierno, con lo cual los servicios civiles de carrera son debilitados, entre otros, en un aspecto básico: el mercado por su naturaleza utilitaria favorece y estimula el desempeño individual sobre el colectivo; además disminuye la memoria colectiva del servicio público, las relaciones de solidaridad entre la burocracia de carrera, así como la falta de identidad con los valores de lo que significa en términos positivos lo estatal, lo gubernamental y lo administrativo. El personal contratado con perfil gerencial puede tener calidad de gestión, pero no identificación con el quehacer político del gobierno, llegando incluso, a desdeñarlo sin comprenderlo.

7. El redescubrimiento del gobierno es una las tareas a llevar a cabo en el corto plazo. No es posible que la velocidad de la reforma gerencial de la Administración pública le gane terreno, lo cual no implica certeza de rumbo. El redescubrimiento del gobierno significa entenderlo con base en las capacidades políticas que incluyen las tareas de dirección, convocatoria, persuasión, coordinación e implementación; la construcción de consensos, la negociación con los actores del poder, la defensa de la soberanía, la seguridad del territorio, las negociaciones diplomáticas, la gobernación de la sociedad; la articulación consensuada de las políticas públicas, la toma de las decisiones, la movilización de los recursos, la focalización de ventajas, la focalización de resistencias, la construcción y el desarrollo de la gobernabilidad democrática, los nuevos rumbos de la gobernanza, la vigencia del Estado de derecho entre otros factores a considerar.

Redescubrir el gobierno significa revalorarlo como una institución positiva, necesaria e imprescindible para asegurar la conservación del Estado y el desarrollo de la sociedad enlazando la potencia de la economía de mercado

con la distribución justa de los beneficios sociales, grupales y comunales. Redescubrir el gobierno alude a cómo producir nuevas capacidades de gestión pública que permitan la mejor atención y solución de los problemas comunes. Redescubrir el gobierno exige el aprovechamiento de la política para convertir el conflicto en cooperación; las tensiones en formas de consensos; la desigualdad en políticas y resultados de mayor equidad social y que los servidores públicos con base en la ética de la responsabilidad, sean la garantía que asegura los intereses primordiales del propio gobierno. El impacto gerencial de las reformas no se ha traducido en mayor vigor político para los gobiernos. En todo caso existen costos que, de no diluirse, pueden convertirse en situaciones críticas como es el caso de la relación no siempre cooperativa entre el principal y el agente. Un saldo de la reforma gerencial es que los políticos han perdido el control sobre los gerentes autónomos porque la libertad de gestión que se postula para éstos, se ha convertido a la vez, en la formación de centros de poder que desafían las relaciones jerárquicas.

8. La reforma de la Administración pública es parte de las agendas de los gobiernos; debe entenderse como un proceso político, dado que responde a valores, intereses, luchas y reacomodos en las estructuras de dirección y operación. De frente a la globalidad, la reforma de la Administración pública ha de caracterizarse por los procesos de innovación y por el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Hay que rediseñar también los procesos organizacionales para dar paso a categorías como redes, relaciones horizontales, cambio institucional; cobertura de la centralización y la descentralización de las tareas, la gestión de la calidad, la operación estratégica, el valor y plusvalor; el mejoramiento continuo de los procesos de operación. Esta faceta de la reforma de la Administración pública es importante destacar, pero no entenderla como la parte más importante de su fundamento y operación.

9. La Administración pública responde a los valores de lo social, lo político y lo público. Éste es el radio de acción que le corresponde y sobre él mismo tiene que diseñarse o rediseñarse el impacto de su innovación. La omisión contextual de lo que es y representa la Administración pública, conlleva a desarticular el Estado y a dañar al gobierno. El Estado es la organización política de la sociedad y el gobierno se encarga de relacionar a las autoridades con los gobernados. Ninguna reforma a la Administración pública tiene éxito cuando se pierde de vista su ubicación en las estructuras del poder, la misión

social que tiene a su cargo y la importancia política que tiene para el Estado. En este sentido, el error de las reformas gerenciales consiste en que son introspectivas, es decir, se reflejan en su propio espejo para mejorarse. Es claro que la Administración pública únicamente tiene éxito en las reformas que se llevan a cabo en su seno, cuando es valorada a la luz de las políticas del desarrollo con equidad, su importancia política como pieza del Estado para gobernar y como pilar central en la distribución de los beneficios colectivos. Las reformas, por tanto, no pueden fincarse en la separación de la política y la Administración pública como lo proclaman las reformas gerenciales porque están condenadas al fracaso.

10. Las tareas sociales, políticas y económicas de la Administración pública no implica que debe cancelar la participación activa que tiene en la vida asociada. Limitar su esfera de acción con medidas que tienden a defender el paradigma de los Estados retraídos y los mercados en ascenso, implica no entender que la Administración pública es la institución que favorece que la convivencia entre los opuestos sea objeto de regulación, entendimiento y distribución de ventajas. Frente a los postulados del Estado mínimo o el Estado protagónico, lo pragmático consiste en reconocer que la sociedad, el mercado y los ciudadanos también son fuerzas productivas que deben contribuir al mejoramiento y calidad de la vida asociada. La mejor Administración pública no responde ni a lo mínimo ni a lo protagónico del tamaño del Estado; desde la visión de las políticas públicas, la Administración pública tiene un papel estratégico que cumplir para dar cauce a la iniciativa individual, la cooperación social y el imperativo de la corresponsabilidad social.

Revalorizar la Administración pública desde las políticas públicas implica entenderla de cara a la sociedad y los ciudadanos para que no sea calificada como un mal público. El sentido público de la Administración pública se origina en la sociedad y debe formalizarse en el Estado. Significa en este caso, que lo público de la Administración pública es una de las tendencias más sobresalientes a considerar para responder a la correlación de fuerzas en la democracia.

Lo público de la Administración pública es el reencuentro con los valores de la democracia moderna, lo cual implica que hay controles –transparencia y rendición de cuentas- que permiten que los ciudadanos no la sientan ajena ni extraña a la vida pública porque exigen conocer su desempeño y

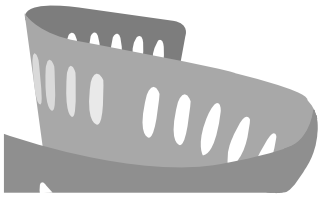
nivel de responsabilidad con el universo de lo público. Lo público de la Administración pública es una de las vetas que destacan en el mundo de la globalidad porque implica que las relaciones del poder no se caracterizan por su contenido hipercentralizado, sino que hay movimientos descentralizados que se reflejan con intensidad en la sociedad civil.

Lo público de la Administración pública la reivindica por su carácter social, el cual deviene de las relaciones de sociabilidad que en la democracia se multiplican para dar paso a la formación de las organizaciones civiles y políticas. La Administración pública no se queda en el Estado, sino que se identifica con lo público de la sociedad para diseñar e implementar políticas públicas en un ejercicio de vida republicana. Desde el momento en que los valores como la transparencia y la rendición de cuentas son adoptados por las instituciones estatales y administrativas, lo público del propio Estado se amplía y en esa dirección, la Administración pública se reafirma como el hogar compartido de los ciudadanos.

11. La Administración pública de la sociedad contemporánea se caracteriza porque los problemas, retos y expectativas que enfrenta, se vinculan con realidades del poder que dan cauce a relaciones horizontales, dinámicas y tensas que integran los ámbitos de la globalización. Ante este panorama, su contribución a las tareas de gobierno tiene especial importancia porque se constituye en la capacidad instalada a través de la cual es factible definir problemas, políticas y soluciones. La complejidad de los espacios públicos es referente obligado para destacar el nuevo papel de la Administración pública en escenarios donde el vigor de la vida y las organizaciones ciudadanas, es tomado en cuenta para la integración de las agendas institucionales. Los espacios públicos se han desestatizado y de ese modo son más activos, propositivos y corresponsables. El tiempo del protagonismo administrativo no corresponde al tiempo de las sociedades abiertas y democráticas. En todo caso, la Administración pública de frente a los valores de la democracia, ha redefinido su papel en la sociedad y con base en los procesos de consulta, negociación y construcción de acuerdos, transita por los espacios públicos incorporando la colaboración de la sociedad y sus grupos en las tareas de gobierno.

La administración de los espacios públicos es una tendencia cada más recurrente en la sociedad contemporánea e indica que los ciudadanos en su

condición de actores protagónicos de la sociedad, no están dispuestos a ceder los sitios que han conquistado invocando los derechos civiles y políticos que la democracia reconoce. Hay, sin duda, condiciones para destacar que la administración de los espacios públicos tiene que entenderse por el modo en que la sociedad, los ciudadanos y las propias instituciones administrativas rearticulan sus procesos de comunicación y cooperación para dar paso a la sinergia de ámbitos de competencia y con ello producir condiciones que reflejen el nuevo desarrollo de la sociedad. La administración de los espacios públicos es más compleja que la administración de los hombres y las cosas porque se incorporan ahora, estrategias y redes de política pública que son representativos de cómo la dinámica de la sociedad civil es intensa, creativa y contestataria. Con la expansión de lo público, la democratización del poder se amplía y en esa lógica, la sociedad y la Administración pública son espacios de conexión y superación de restricciones para enfrentar de manera conjunta, los problemas públicos.



Bibliografía

Aguilar Rodríguez, David (2006) **La evaluación pública en la gestión pública municipal: Tres estudios de caso en materia de servicios públicos, en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlanepantla 2000 – 2003**, tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1977) "Administración pública y público ciudadano**"**; en **revista del Senado de la República,** núm**.** 6 vol**.** 3, México.

Aguilar Villanueva, Luis. F (1997) "La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública" en **revista de Administración Pública**, núm. 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Aguilar Villanueva, F. Luis (1997) Estudio Introductorio en **Evidencia, argumentación**

y persuasión en la formulación de políticas de Giandomenico Majone, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) **Gobernanza y gestión pública**, México, Fondo de Cultura Económica.

Arbos Xavier y Salvador Giner (1996) **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**, Madrid, Editorial Siglo Veintiuno Editores.

Arellano Gault, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez, y Angeles Rojano (2000) "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México) en revista **Reforma y democracia**, núm. 17 Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Arellano Gault, David (2004) "Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa" en **Más allá de la reinvención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina**, David Arellano Gault (coordinador) México, Editorial Miguel Angel Porrúa.

Arellano Gault, David y Enrique Cabrero (2005) "La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público" en **revista Gestión y política pública**, vol. XIV, núm.3. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Arellano Gault, David (2006) **Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional**, México, Fondo de Cultura Económica.

Arendt, Hanna (1997) **¿ Qué es la política?**, Barcelona, Editorial Paidós.

Ávila Ramírez, Ángel (2002) "Dilemas en la fiscalización y en la rendición de cuentas. Un enfoque institucional" en **revista IAPEM**, núm. 53, Instituto de Administración Pública del Estado de México .

Ayala Espino, José (1996) **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Ayala Espino, José (1999) **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**, México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, José (2003) **Instituciones para mejorar el desarrollo**, México, Fondo de Cultura Económica.

Barceló Rojas, Daniel Armando (2005) **Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Bell, Daniel (1977) **El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social**, México, Alianza Editorial.

Bell, Daniel (1997) **Las contradicciones culturales del capitalismo**, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial.

Berger L. Meter y Samuel P. Huntington (2002) **Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo**, Barcelona, Editorial Paidós.

Bonnin C.J.B (1808) (1982) "Principios de la Administración" en **revista de Administración Pública** Homenaje al Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998) "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en Bresser y Cunill (coordinadores) **Lo público no estatal en la reforma del Estado,** Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Paidós.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (2004) "La restricción económica y la democrática" en **Política y gestión pública** (coedición) Argentina, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.

Brock, Dan (2002) "Medidas de la calidad de vida en el cuidado de la salud y ética médica" en Nussbaum Martha C. y Amartya Sen (compiladores) **La calidad de vida**, México, Fondo de Cultura Económica.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005) **Acción pública y desarrollo local**, México, Fondo de Cultura Económica.

Caiden, 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**, núm. 12, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Caiden, Gerald (2001) "Tendencias actuales en la ética del servicio público", en **revista Gestión y política pública**, vol. X, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cassese, Sabino (2006) **La globalización jurídica**, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000), **La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Christensen, Tom y Per Laegrid (2001) "La nueva administración pública. El equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa" en **revista gestión y política pública**, vol. X, núm.1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Christensen, Tom y Per Laegreid (2005) "El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia" en **revista Gestión y política pública**, vol. X, núm. 3, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Colmeiro, Manuel (1850) (1982) "De la ciencia administrativa" en **revista de Administración Pública** en Homenaje al Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Crovi Drueta, (2004) "Emisores emergentes en la red. ¿Quiénes distribuyen la información y el conocimiento" en **Hacia la sociedad de la información y el conocimiento**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Cunill Grau, Nuria (2004) "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer" en **Política**

y gestión pública, Argentina, Buenos Aires, (coedición) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.

De Haro, Antonio, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez (2004) "Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas" en **Más allá de la reinvención del gobierno**: **Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina**" David Arellano Gault (coordinador), México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Deutsch Kart W. (1971) **Los nervios del gobierno**, México, Fondo de Cultura Económica.

Dror, Yehezkel (1990) **Enfrentando el futuro**, México, Fondo de Cultura Económica.

Drukcer, Peter (1994) **La sociedad postcapitalista**, Bogotá, Colombia, Editorial Norma.

Flores Rentaría, Joel (2005) "Ciudadanía y totalitarismo" en **Los ciudadanos de cara al siglo XXI**, Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coordinadores), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Fuentes López, Carlos (2003) **El racionalismo jurídico**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Fukuyama, Francis (1987) **El fin de la historia**, México, Editorial Planeta.

Garzón Valdés, Ernesto (2005) **Lo íntimo, lo privado y lo público**, Cuadernos de Transparencia, núm. 6, México, Instituto Federal Electoral.

González García, Juan (2003) **China: reforma económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos un enfoque neoinstitucional**, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Góran, Ahme y Nils Brunsson (2005) "La regulación suave desde la perspectiva internacional" en **revista de Gestión y política pública**, núm.3, vol. XIV, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gordon, Sara (1998) "Entre la filantropía y el mercado: la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural" en **Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica**, José Luis Méndez (coordinador), México, Academia mexicana de Investigación en Políticas Públicas y Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Habermas, Jürgen (1991) "El criticismo neoconservador de la cultura en los Estados Unidos y Alemania Occidental: un movimiento intelectual en dos culturas políticas" en **Habermas y la modernidad**, Richard J. Berstein (coordinador), Madrid, Ediciones Cátedra.

Habermas, Jürgen (1993) "La soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo de lo público en María Herrera (coordinadora) **Jürgen Habermas Moralidad, ética y política**, México, Alianza Editorial.

Harmon M. Michael (1999) **Teoría de la organización para la Administración Pública**, México, (coedición) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

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

Hernández Guereca, Maribel (2006) **La política de subrogación en el Instituto Mexicano del Seguro**

Social: El caso de los servicios médicos y las guarderías 1997 – 2005, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Hirschman, Albert O. (1986) **Interés privado y acción pública**, México, Fondo de Cultura Económica.

Holmes, Douglas (2003) **Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno**, México, Editorial McGraw – Hill.

Huntington, Samuel P. (1991) **El orden político en las sociedades en cambio**, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós.

Kant, Immanuel (1986) **Principios metafísicos del derecho**, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Kliksberg, Bernardo (1993) **Gerencia pública en tiempos de incertidumbre**, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

Knight, Jack y James Johnson(2005) "Evaluación de los límites de la democracia radical" en **revista de gestión y política pública**, vol. XIV, núm. 3, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Kwiatkowska, Teresa y Jorge Issa (2002) "Ética ambiental, política y salud" en **Biética y derecho,** Rodolfo Vázquez (compilador), México (coedición) Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica.

León y Ramírez, Juan Carlos (2004) **La construcción de espacios públicos en la democracia**, México, Instituto Electoral del Estado de México.

León y Ramírez, Juan Carlos (2005) "La democratización del espacio público: Un intento de fortalecimiento republicano" en **Los ciudadanos de cara al siglo XXI,** Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coordinadores), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

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

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

Lindblom Charles E. (1979) (1992) "Todavía tratando de salir del paso" en **La hechura de las políticas** (coordinador) Luis F. Aguilar Villanueva, México, Editorial Miguel Angel Porrúa.

Locke, John (2003) **Ensayo sobre el gobierno civil**, México, Editorial Gernika.

López Ayllón, Sergio (2006) "Los desafíos de la transparencia" en **Los desafíos del servicio profesional de carrera**, Mauricio Merino (Editor), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Luna Ledesma, Matilde ((2005) "Las redes de acción pública. ¿un nuevo circuito de la ciudadanía" en **¿Democracia post - liberal?** Benjamín Ardite (coordinador) Barcelona, (coedición) Editorial Anthropos y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Maguirre, María (1997) **Intervención en las Jornadas de Ética Pública,** Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

Manjares Rivera, Jorge (2003) **La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997- 2001**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz.

Manual Básico para la Administración Municipal (1996), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

March G. James y Johan P. Olsen (1997) "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional" en **revista de Gestión y política pública**, vol. VI, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Martín Rodrigo, Tomás (2001) "Proyectos para una administración electrónica en España, en **revista Reforma y Democracia**, Caracas, núm.20 Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Mastrini Guillermo y Martín Becerra (2004) "La sociedad de la información en la Argentina: programas y proyectos" en **Hacia la sociedad de la información y el conocimiento**, Delia Crovi Cruenta (coordinadora), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Melstner J.Arnold (1975) (1992) "La factibilidad política y el análisis de políticas" en **La hechura de las políticas,** Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador), Antología 2, México, Editorial Miguel Angel Porrúa.

Merino, Mauricio (2006) "Los desafíos de una nueva ética pública" en **Los desafíos del servicio profesional de carrera en México**, Mauricio Merino (Editor) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública.

Mescheriakoff, Serge (1990) "Legalidad, eficiencia y equidad: las variables de la legitimidad administrativa" en **revista Internacional de Ciencias Administrativas,** Madrid, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, vol. 57, núm. 2.

Ministerio de las Administraciones Públicas (1997) **La ética en el servicio público**, Madrid, España.

Mohammad Mohabbat**,** Khan (2001) **"**Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción" en **revista de Gestión y política pública**, vol. X, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Montesquieu, Charles S. (1981) **Del espíritu de las leyes**, México, Editorial Porrúa.

Morlino, Leonardo (2005) **Democracias y democratizaciones**, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.

Moro, Tomás (1984) **Utopía, en Moro /Campanella/ Bacon, Utopías del Renacimiento**, México, Fondo de Cultura Económica.

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

North Douglass C. (1994) **Estructura y cambio en la historia económica**, Madrid, Alianza Editorial.

Nozick, Robert (1974) **Anarquía, Estado y Utopía**, México, Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, José Antonio (1993) "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal" en **revista Reforma y Democracia**, núm. 13 Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

O Donell, Guillermo (2001) "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías" en **Los desafíos de la gobernabilidad**, Antonio Camou (coordinador), México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Plaza y Valdés Editores.

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

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

Ormond, Derry y Elke Löffer (1999) "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar" en **revista Reforma y democracia**, núm. 13 Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Oszlak, Oscar (2004) "Privatización y capacidad de la regulación estatal: una aproximación teórico –metodológica" en **Política y gestión pública**, Argentina, Buenos Aires, (coedición) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.

Pérez Espino, Efraín (2005) "México. Entre la "era" y la sociedad de la información y el conocimiento" en **Los ciudadanos de cara al siglo XXI,** Juan Carlos León Y Ramírez y Julio César Olvera García (coordinadores),

México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Peschard, Jacqueline (2005) **Transparencia y partidos políticos**, Cuadernos de Transparencia núm. 8, México, Instituto Federal Electoral.

Peters, Guy B. (2003) **El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política**, Barcelona, España.

Peters Guy B. (2004) "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en **De la administración pública a la gobernanza**, María del Carmen Pardo (compiladora), México, El Colegio de México.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2004) **Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable**, México, (coedición) Colegio mexiquense y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Popper, Kart R. (1991) **La sociedad abierta y sus enemigos**, Barcelona, Editorial Paídós.

Posada de Herrera, José (1843) (1982) "Lecciones de administración" en **revista de Administración Pública**, Homenaje al Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Prats i Catalá, Joan (2005) **De la burocracia al management, del management a la gobernanza**, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Presuman L. Jeffrey y Aaron Wildavsky, (1998) **Implementación**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales y Fondo de Cultura Económica.

Puga, Cristina (2005) "Una doble mirada a las asociaciones. Perspectivas teóricas y la experiencia mexicana" en **¿Democracia post-liberal?**, Benjamín Ardite (coordinador), Barcelona, (coedición) Editorial Anthropos y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Quintana, Enrique (2006) **Economía política de la transparencia**, Cuadernos de Transparencia núm. 9 México, Instituto Federal Electoral.

Rabotnikof, Nora (1997) **El espacio público y la democracia moderna**, Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos núm. 1, México, Instituto Federal Electoral.

Rabotnikof, Nora (2000) "En busca de un lugar común: el espacio público y la aspiración a racionalizar el poder" en **revista Trayectorias**, Enero – Abril, núm.2, México, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Rabotnikof, Nora (2005) **El busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea**, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.

Rawls, John (1996) **Liberalismo político**, México, Fondo de Cultura Económica.

Rawls, John (1997) **Teoría de la justicia**, México, Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez Arana, Jaime (1997) **Intervención en Jornadas sobre Ética Pública,** Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

Roitter M. Mario (2005) "El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil" en **¿Democracia post–liberal? El espacio político de**

las asociaciones, Benjamín Ardite (coordinador), (coedición) Editorial Anthropos, Barcelona y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Ross, S (1973) "The economic theory of agency; the principal problem en **American Economic Review**, vol.63.

Rousseau, J. Jacobo (1973) **El contrato social**, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Scout Richard W. "Organizaciones: características duraderas y cambiantes" en **revista Gestión y política pública**, vol. XIV, núm.3, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Schedler, Andreas (2005) ¿**Qué es la rendición de cuentas**?, Cuadernos de Transparencia núm.3, México, Instituto Federal Electoral.

Schmitt, Carl (1981) **Teoría de la constitución**, México, Editora Nacional.

Sen, Amartya (1998) **Bienestar, justicia y mercado**, Madrid, Editorial Paidós.

Stigliz, Joseph (1989) "The principal –agent problem" en J. Eatwell (et al.) **The New Palgrave**, Norton, Nueva York.

Thaís, Maigon (2000) "Principios normativos de la política social" en **revista Venezolana de Gerencia**, núm.14, Maracaibo Venezuela, Universidad del Zulia.

Ugalde, Vicente (2004) "Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al e.gobierno" en **revista de Gestión y política pública**, vol. XIII, núm.1 México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Valdés, Diego (2000) **El control del poder**, México, (coedición) Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México

Vieira, Liszt (1998) "Ciudadanía y control social" en **Lo público no estatal en la reforma del Estado**, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill (coordinadores), Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Paidós.

Villanueva, Ernesto (2003) Estudio introductorio en **Derecho a la información pública en Latinoamérica**, Serie Doctrina, núm.165, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Weber, Max (1973) "La política como vocación" en **El político y el científico**, Madrid, Alianza Editorial.

Weber, Max (2001) **La burocracia**, México, Ediciones Coyacán.

Winograd A. Morley (2002) "La gobernanza en la era de la información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo? en **revista Reforma y Democracia**, núm.22, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Zabludovsky Kuper, Gina (2003) "Burocracia y comportamiento organizacional: de la jerarquía moderna a la sociedad – red" en Mónica Guitián Galán y Gina Zabludovsky Kuper (coordinadoras), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

colofón