

Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública



Ricardo Uvalle Berrones

Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública
Ricardo Uvalle Berrones

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

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

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

ISBN 978-607-8087-01-3

Toluca, México, agosto de 2010

Diseño Editorial y Portada: Marlem Pérez Ramírez

Impreso en México

CONSEJO DIRECTIVO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo
Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

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

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

DIRECTORIO

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Rafael M. Navas Camacho
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Omar Sánchez Lira
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA

SEDES

OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA

Av. Morelos Pte. Num. 809, 2do piso, Col. La Merced,
C.P. 50080. Toluca, México.

Tel. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

DELEGACIÓN REGIONAL EN TOLUCA

Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced,
C.P. 50080 Toluca, Estado de México.

Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colin esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad,
C.P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

Tel. 01 (55) 55 65 74 11 Fax. 01(55) 53 90 96 84

DELEGACION EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C.P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.

Tel. 01 (55) 283 402 00 Fax. 01 (55) 283 403 10

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n Ixtlahuaca, Estado de México.

Tel. 01 (712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turistico Ixtapan de la Sal - Tonicato,
Estado de México.

Tel. 01 (721) 141 18 88

Agradecimientos

A Rina Marissa, gracias por su valioso apoyo.
A Montserrat, Ricardo Alexis y Helmut, esperando que tengan un mundo mejor.
A la Maestra Adriana Bazán, gracias por su eficiencia en el trabajo editorial.
Al Licenciado Noé Pérez Bello, gracias por la revisión minuciosa que da forma al contenido de la obra.

Introducción

Bien decía Heráclito que “todo fluye”, es decir, nada se detiene y en ese sentido, todo es movimiento continuo a destacar y analizar. Este planteamiento rige para la vida de los Estados, los gobiernos y las Administraciones públicas, entendidos como sistemas de gestión institucional que tienen como fundamento los principios y procesos de la vida moderna. Ante la velocidad de los cambios y la continuidad de las transformaciones, las instituciones de la vida contemporánea se desenvuelven en condiciones exógenas y endógenas que influyen en su desempeño y en la aceptación o el rechazo de sus capacidades. En la óptica de gobierno, las instituciones han ingresado a etapas de ajuste, crisis y cambio que indican diferentes momentos de respuesta, los cuales se asocian con actores, condiciones y tiempos.

En materia de asuntos públicos, nada es casual o accidental. Hay siempre tipos de intervención que provocan comportamientos naturales o artificiales que obligan a formular interrogantes y a elaborar hipótesis para identificar las causas y los procesos que los provocan. En ese sentido, la vida de los Estados no se entiende al margen de lo que son la sociedad, los problemas, las expectativas y las estrategias de acción. En una visión causal de los problemas es factible formular la lógica de su origen y desarrollo, sin caer en los determinismos que falsifican la realidad o bien la reducen a momentos que de manera inevitable se han de cumplir. En la visión contemporánea de la sociedad civil, no caben las explicaciones que aluden a que todo tiempo pasado fue mejor que el presente.

Cuando el maniqueísmo se apodera de las explicaciones se pierde la oportunidad de valorar los hechos y los problemas como son, dando paso a posturas casuísticas que pretenden sustituir la naturaleza compleja de los problemas con afirmaciones inmediatas. Para la mejor comprensión de las instituciones públicas de la vida contemporánea, es aconsejable no incurrir en la prisa de las explicaciones. Si algo caracteriza al siglo XXI es que los conceptos, las teorías y las metodologías son objeto de cuestionamiento, replanteamiento o reestructuración

con mayor intensidad en comparación con otros tiempos. No hay margen para que sean sostenidas en lo intemporal, sino que se reconoce que toda forma de pensamiento tiene límites espaciales que conviene tener presente para evitar caer en posturas concluyentes.

En este sentido, los procesos y ritmos de la sociedad contemporánea aluden a formas complejas de cambio que se reflejan en la intensidad de una vida pública mejor organizada e informada que cada vez tiene actores más incisivos respecto a la agenda de los problemas públicos. Estos son de naturaleza compleja porque son producto de condiciones, relaciones y modos de vida que son diversos, lo cual implica que su esencia se caracteriza por la participación, la inconformidad y la pluralidad de actores que en ellos intervienen. De este modo, la vida pública contemporánea no se entiende únicamente por la regularidad de los procesos, sino también por la ruptura de los mismos. Tanto la regularidad como la ruptura son facetas que explican el comportamiento de los actores sociales, económicos y políticos. Explican también cómo las condiciones de vida se alteran y modifican en la medida que hay procesos que, como la globalización, desarrollan acciones a la lo largo y ancho del planeta. La visión del mundo bipolar cede ante la presión de las relaciones multilaterales. La agenda de los problemas bilaterales queda rebasada ante la existencia de la agenda de las relaciones multilaterales. En este caso, los problemas públicos no sólo tienen como espacio las fronteras nacionales, sino que forman una red de actores y relaciones que se sitúan en el plano internacional, lo cual obliga a las instituciones de gobierno a buscar otras formas de tratamiento. Los esquemas ortodoxos de gestión pública que se apoyan en la visión procedimental de los resultados son superados por esquemas más contemporáneos que privilegian el impacto de las políticas públicas en el seno de las sociedades democráticas, destacando sus ventajas e inconvenientes.

Ninguna tarea de gobierno tiene referentes únicos para ser entendida en la postura unidimensional de que existen moldes universales para su análisis y evaluación. Toda vez que los problemas públicos son parte de la pluralidad de la sociedad contemporánea, en esa medida las políticas públicas tienen cobertura plural, lo cual significa que cada

problema público tiene su propia política pública y eso, en la visión de la dirección de la sociedad, modifica la postura de que existen moldes universales para dar tratamiento indiferenciado a las necesidades y conflictos de la sociedad.

Los esquemas ortodoxos de gestión pública que fincan su eficacia en el apego irrestricto de las normas y los procedimientos han perdido utilidad por centrarse en el análisis introspectivo de los gobiernos y las Administraciones públicas, es decir, en el mejoramiento interno de la oficina. La administración de la oficina no es suficiente para que los gobiernos tengan mejores capacidades de respuesta, dado que es un espacio visto a sí mismo, no de cara a los problemas que los gobiernos enfrentan. Es necesario que lo público del gobierno y lo público de la Administración pública se revaloren a la luz de una vida comunitaria más intensa y compleja que demanda mayor calidad de respuesta ante los problemas que afectan la regularidad de la vida social y económica. Ante este panorama, los problemas públicos obligan a revisar y, en su caso, replantear el enfoque de las soluciones institucionales para que se incorporen a las mismas, elementos de carácter estructural. Esto significa que el referente a considerar en términos pragmáticos consiste en la comprensión de los problemas estructurales de la sociedad para definir sobre esa base, las soluciones –funcionales– que necesita para que continúe en la senda de la regularidad.

El tiempo de las soluciones técnicas en sí mismas empieza a quedar en el pasado, para dar paso al tiempo de las soluciones institucionales que es la suma de lo técnico, lo político, lo económico y lo social como elementos que amplían la visión de los problemas en la lógica de causalidad. Ésta alude al nexo de las causas y los factores que dan origen a formas de conducta que inciden en el desarrollo de la sociedad misma, destacando los inconvenientes que retrasan la efectividad de los resultados. El trazo y diseño de las soluciones ha ingresado a la revisión de sus fundamentos, es decir, de los elementos que antes sustentaban su validez sobre la base de condiciones de estabilidad duradera. Ahora las soluciones tienen que enfocarse con mayores elementos que incluyen tanto esquemas de previsión como de contingencia.

Así, la información a obtener aumenta en variedad y criterios de interpretación, con lo cual es urgente intensificar los procesos de deliberación al interior de los gobiernos y en su relación con los ciudadanos. Es importante destacar que la tarea de los gobiernos se enfrenta ahora a desafíos más complejos. Ello implica que su capacidad de respuesta tiene que revisarse de manera frecuente para que sea multifacética y efectiva. Los gobiernos tienen ante sí problemas y oportunidades de realización; en ese sentido, no se rigen por la racionalidad exhaustiva, sino por la racionalidad limitada, misma que denota la imposibilidad de someter a control todas las variables que inciden en el curso de los acontecimientos.

En todo caso se impone a selección algunas de ellas y sobre ese planteamiento es factible distinguir entre ventajas y restricciones. La racionalidad de los gobiernos se entiende en que los mismos tienen capacidades y recursos limitados que obligan a elegir lo que es factible hacer. Las misiones imposibles o los planes faraónicos son inviables en un análisis de capacidades y recursos que pueden utilizarse para cumplir las políticas públicas. En todo caso, hay que destacar que el universo de los gobiernos se caracteriza por la existencia de múltiples racionalidades que conviene definir en razón de sus ámbitos institucionales. En consecuencia, el tiempo de las racionalidades incuestionables y únicas no tiene correspondencia con un mundo globalizado e interdependiente como el de la sociedad contemporánea.

Las nuevas racionalidades son fruto de otras condiciones de vida que apuntan por la democratización del poder, la apertura de las instituciones, la calidad del desempeño institucional, la fortaleza de la vida pública, la dinámica de los mercados contemporáneos, la integración de los Estados en uniones políticas, el papel activo de los ciudadanos, el rediseño de los sistemas de carrera, la adopción de indicadores, la evaluación de los resultados, el aprovechamiento estratégico de los recursos escasos, las tareas de corresponsabilidad, la integración de las agendas de gobierno de cara a la sociedad, la exigencia de que las condiciones de vida sean más incluyentes y equitativas.

No hay en consecuencia, una línea recta para valorar la racionalidad de los gobiernos entendidos como organizaciones complejas. Ello conlleva a entenderlos en diversos planteamientos y campos de acción, mismos que tienen su exigencia organizativa. Por eso y a diferencia de otros tiempos, la racionalidad de los gobiernos tiene alcance polifacético, no unidimensional. La categorías administrativas que los valoran sobre la idea de que son sistemas uniformes no tienen validez en momentos que los propios gobiernos adquieren la categoría de sistemas interactivos. Otrora no tenía importancia creciente la interacción de los gobiernos con el medio ambiente.

Lo importante consistía en valorar qué funcionamiento se regía sin más consideración en el modo de relacionar los fines y los medios. Lo que se proponía y cómo se alcanzaba es el axioma más recurrente en la visión que se tenía de las decisiones y acciones gubernamentales. Ahora y tomando en cuenta los tiempos de las nuevas realidades públicas –apertura, corresponsabilidad, interacción, complejidad– se impone la construcción de conceptos y categorías que respondan a las dinámicas y problemas que se entrelazan con los problemas públicos que son el punto de partida para generar otros enfoques y herramientas metodológicas que nutran el análisis de lo que son y lo que pueden llegar a ser. En la postura de las realidades estables lo importante es la conservación de lo que existe. En la postura de los problemas públicos y de sociedades activas, la tendencia de estudio son las crisis y los cambios. La lectura y comprensión de los problemas públicos se asocia con la importancia de que las capacidades institucionales públicas son el núcleo que se destaca para identificar el desempeño que tienen ante las demandas de la sociedad. En esta línea se forma el alcance de la nueva gestión pública y la categoría reinención del gobierno tiene sentido en la medida de que las realidades públicas contemporáneas son más dinámicas desde el momento en que los valores y prácticas de la democracia tienen ahora alcance global. Si la democracia es portadora de valores, reglas y prácticas universales, las demandas que se formulan a los gobiernos tienen ese alcance, lo cual significa que la igualdad formal –ausencia de privilegios– tiene como exigencia la igualdad real –mejoramiento efectivo de condiciones objetivas de

vida— situación que incide que los asuntos relacionados con la calidad de vida no son menores, sino crecientemente importantes.

No es casual que los gobiernos en las últimas dos décadas sean objeto de exigencias y sistemas de mejoría que apuntan por el lado de la apertura, la responsabilidad y la corresponsabilidad. Esto incide en la revisión de los sistemas de funcionamiento y en la necesidad de que la calidad de los resultados finales que consigan sea exponencial. Frente a la gestión pública ortodoxa que se sustenta en el nexo fines y medios, objetivos y eficiencia, normas y procedimientos, insumos y productos, la nueva gestión pública con sentido institucional no solamente procedimental, enfatiza en la calidad de las políticas públicas, la evaluación de las instituciones públicas, la valoración de los costos y beneficios, la participación ciudadana, la corresponsabilidad autoridades y ciudadanos en los asuntos públicos, la calidad de los bienes y servicios públicos, la calidad de la legitimidad y la importancia de la confianza de los gobernados en lo que realizan las autoridades públicas, son entre otros, capítulos a destacar en el análisis contemporáneo de las instituciones públicas.

La relación de los gobiernos con la sociedad es ahora más directa y por tanto, de una mayor exigencia para que el desempeño que tengan sea mejor. En este sentido, los gobiernos son más abiertos y deliberativos para responder de manera directa a las peticiones que los ciudadanos realizan sobre diversos puntos de la vida individual y comunitaria. Entre más abiertos y deliberativos son los gobiernos, más públicos son los procesos que llevan a cabo. Por consiguiente, son más visibles, lo que conlleva a que los políticos y los administradores sean exigidos por ejemplo, para que sean más transparentes y responsables ante los ojos de los ciudadanos. La vigilancia del gobierno es una faceta que en la sociedad contemporánea se desarrolla con vigor institucional. La etapa de los gobiernos sin vigilancia empieza a quedar atrás.

El control del gobierno es otra faceta a considerar de manera detallada en los tiempos de la sociedad actual. Cómo controlar al gobierno es parte de lo que significa por ejemplo la rendición de cuentas. De este modo, la transparencia y la rendición de cuentas son parte de

las nuevas racionalidades que los gobiernos viven, lo cual demuestra que su objeto básico de atención que son los ciudadanos, no están dispuestos a ceder o a que se les expropie el derecho a tener instituciones abiertas y responsables. La racionalidad que producen la transparencia y la rendición de cuentas es más pública, dado que la relación política que las nutre tiene como eje un mejor sistema de pesos y contrapesos para evitar que el ejercicio del poder sea arbitrario y distante de los ciudadanos. La lucha entre la opacidad y la transparencia es ahora una relación tensa que tiene medios y fundamentos para que el poder sea objeto de mayor publicidad. La lucha entre la irresponsabilidad y la responsabilidad fortalece el sentido político de la rendición de cuentas. La necesidad de potenciar la calidad –mérito, pericia, compromiso, responsabilidad– de los servicios de carrera para alimentar la capacidad de gobierno en un mundo errático y desafiante, teniendo como referente principal para los servidores públicos los valores del Estado –conservación, seguridad, integridad, sobrevivencia– para que éste no sea desvalorizado por las prácticas mercantiles que responden a la filosofía empresarial y a planteamientos utilitarios que incluso lo convierten en el centro principal de las fallas públicas.

No hay antagonismo entre calidad y eficiencia; tampoco entre calidad y democracia. Lo importante es saber conjuntarlos para que los servicios de carrera no incurran en la salida falsa de su capacidad, es instrumental y no política e institucional. Las nuevas racionalidades –aprendizaje, errores, aciertos, reelaboración, reformulación de procesos y políticas– son producto de otras realidades –incertidumbre y sistemas caóticos que viven y enfrentan los gobiernos–. Son producto de nuevas dinámicas que se generan en la sociedad civil –interdependencia y horizontalidad de las relaciones de poder– y del rediseño que se adopta para que sean mejores y más efectivos. Son racionalidades más específicas que toman distancia de la racionalidad exhaustiva que se condensa en el formalismo, el control riguroso, la previsión impecable, la medición precisa y la evaluación detallada de la complejidad organizada que son los sistemas administrativos y gubernamentales.

La ruta de los gobiernos no se realiza sin tener como referente una carta de navegación política, es decir, sin tomar en cuenta los problemas,

la oferta de solución y las expectativas que se tienen para remontar las condiciones adversas de vida. En este sentido, las nuevas racionalidades de los gobiernos son parte medular de cómo abordan los problemas y qué medios utilizan para procesarlos. En un ambiente de indeterminación, turbulencias y desorden organizado, los instrumentos de gobierno se han de revisar de modo frecuente, atendiendo al contexto institucional que favorece su aplicación y eficacia. A diferencia del tiempo longevo de los sistemas políticos, económicos y sociales estables, la realidad del tiempo actual es en algunos casos impredecible y errática.

De esta manera los arquetipos de la racionalidad pública no son inmutables, sino cambiantes, debido a que los movimientos de la vida pública no detienen su curso. Con ello se alude a que no existe lo intemporal en los sistemas de gestión gubernamental, circunstancia que obliga a fortalecer sus bases institucionales, a mejorar los procesos de organización y a potenciar la calidad de los resultados obtenidos. El tiempo de la sociedad contemporánea que es el mundo de la globalidad, la interdependencia y la competencia, modifica patrones de vida, altera la estabilidad de los sistemas administrativos y exige otras formas de repuestas ante los problemas públicos.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar y explicar algunos de los procesos que se relacionan con el desempeño institucional de los gobiernos contemporáneos. Destacar su complejidad y explicar los factores de las nuevas relaciones de poder que se ha formado en la vida pública, es propósito de estas ideas para esclarecer el significado de los cambios institucionales. Hay en este caso, el interés de explicar las nuevas racionalidades que viven las instituciones administrativas y gubernamentales, las cuales explican el sentido y alcance de las transformaciones de los sistemas de gestión pública.

El enfoque del presente trabajo es normativo, conceptual y teórico con el fin de indagar y sustentar los procesos que influyen en la dinámica compleja de los gobiernos, a partir de analizar el contexto y los procesos que vive la sociedad civil contemporánea. La nueva racionalidad de los sistemas de gestión pública abre la posibilidad de categorizar

otras facetas del comportamiento institucional porque se alude más al ejercicio del gobierno, no a la forma constitucional que lo sustenta. El énfasis en lo estructural y lo funcional a partir de elementos contextuales, amplía las posibilidades de reflexionar con mayor apertura conceptual. La riqueza de acontecimientos, hechos y contextos de la sociedad contemporánea es material por demás interesante para analizarla y estudiarla con base en los nuevos tiempos que vive. De ahí la importancia de comprender las nuevas racionalidades de la gestión pública.

1. De la razón de Estado a la transparencia



Contexto

El desenvolvimiento de los Estados es un conjunto de procesos que se caracterizan por acrecentar su derecho a la vida política como una organización que tiene a su cargo tareas de orden general y que son fundamentales para su conservación y de la sociedad. Los Estados son organizaciones de poder que tienen como objetivo asegurar su sobrevivencia, al tiempo que dotan a la sociedad de seguridad y protección. Los Estados no se explican a sí mismos, sino con base en las condiciones que favorecen su plenitud, eficacia o declive. Lo importante en la vida estatal es que tenga los elementos que favorecen su pervivencia en el ámbito de poderes disímbolos, teniendo los medios que aseguren su mejor conservación.

El desenvolvimiento de los Estados modernos no ha sido ni es lineal o predeterminado. Ha sido accidentado, errático y desafiante, porque han vencido condiciones adversas que presionaban en su contra como no ser reconocidos por otros poderes como el poder más importante de la vida comunitaria. Han tenido que enfrentar y vencer a otras fuerzas –no estatales– para ser reconocidos como centros de unidad, centralización, dirección y ejecución. Como obra de arte consumada, los Estados se caracterizan por la combinación articulada de medios y fines. Unos y otros se acoplan para que la base de su organización y funcionamiento sea vigorosa, consistente y reconocida. La naturaleza de los Estados es el poder organizado y ejercido con eficacia.

Por tanto, su fuerza es la suma de poderes y capacidades que tienden a su desarrollo como un organismo necesario para la sociedad y los gobernados. En la idea positiva del Estado, el poder le pertenece como monopolio porque de otro modo queda expuesto a la presión de otros poderes que no son estatales y que asumirían acciones de control social y político. Es fundamental que el poder del Estado se ejerza sin más límite que sus capacidades, porque de otro modo, si hay vacíos, serán llenados por los poderes rivales que tienen un lugar en la estructura establecida del propio poder. Por ello, el Estado no debe

entenderse como algo cosificado, sino creado atendiendo al principio de que debe crecer y conservarse.

La plenitud del Estado tiene que conseguirse para que se consolide como un sistema activo de relaciones de dominación (Weber,1973:72) que permitan el gobierno sobre la sociedad. La dominación es inherente a todo Estado, pero en la visión del Estado moderno, es un imperativo del más alto valor político. Por tanto, el ejercicio de la dominación es el núcleo que se cuida, protege y ensancha para asegurar que el propio Estado tenga movimientos que aseguren que el poder detentado no se dilapide, sino que se invierta en términos de eficacia. Es fundamental en la óptica del Estado, que su naturaleza sea preservada atendiendo a la eficacia. Esto significa que el ejercicio del poder no admite desperdicio de capacidades y recursos y que, en cambio, tienen que aprovecharse teniendo como referente que los errores u omisiones, inciden para no conseguir los resultados esperados y necesarios. La eficacia en la vida estatal es requisito esencial para ampliar su capacidad de dirección y ejecución tomando en cuenta los objetivos y metas que se deben cumplir para extender su capacidad de dominio.

La eficacia es el referente más exigente a cumplir porque de ahí depende que el Estado sea reconocido por lo que es capaz de realizar, sin que el monopolio al uso de la fuerza pública tenga quebranto alguno. El arquetipo moderno del Estado alude a que las capacidades del mismo se acrecienten para que su reconocimiento y prestigio lo caractericen como una organización que sabe desenvolverse en la competencia de poderes y poderíos. Ningún Estado tiene terreno asegurado para que sea reconocido. Han tenido que luchar incluso de manera secular para ser aceptados por otros cotos de poder. De ahí la importancia de que la dominación no sea enajenada o disminuida, porque de otro modo el Estado en el sentido más amplio del mundo moderno, lo será de nombre, pero no en eficacia. El Estado es el centro más importante de la vida política y el modo en que ha conseguido ese objetivo es con la razón del Estado.

Formación de la razón de Estado

El Estado no es un dato, tampoco un concepto formal, menos una idea sin sentido. Es una organización que se forma con fines precisos, entre otros, garantizar que su poder sea construido para dar paso a la seguridad y el desarrollo de la sociedad. El derecho a la conservación (Meinecke, 1983:9) del Estado a vivir como un sistema de poder implica la suma de capacidades, poderes, relaciones y atribuciones que tienen como objetivo medular que el propio Estado sea valorado de acuerdo con su identidad. Frente a la existencia de poderes aristocráticos, eclesiásticos y feudales, el Estado tenía como misión imponerse a los mismos para que ingresaran al ámbito de la gobernación.

Desde el siglo XVI, el Estado inicia la lucha por estructurar su poder sobre la lógica de fuerzas y capacidades que deben articularse para vencer a otras más. La formación del poder del Estado atiende al principio de la razón de Estado, el cual se caracteriza por el derecho que reclama para ejercer la dominación política. El ámbito geográfico y político que da origen a la razón de Estado es Italia durante el periodo de la Baja Edad Media. La falta de un poder unificado es el resultado de una estructura en la cual coexisten Florencia, Milán, Roma y Venecia, hecho que implica que el poder estatal sea frágil e inmerso en las disputas por conseguir la hegemonía política entre diversos centros de influencia. Los conflictos entre España, Francia e Italia durante 1494 son un panorama que aumenta la tensión política y es Italia el país en el cual los impactos de la lucha política dan cuenta de un poder no vigoroso. La política y el poder no garantizan el sistema de dominación política que caracteriza al ejercicio de la potestad estatal.

Con la dominación política, el Estado tiene un instrumento valioso para imponerse a una diversidad de poderes que tienen un lugar en la estructura del poder. Esos poderes tenían su asiento y afluencia en la sociedad, incluso lograron formar parte del poder mismo para evitar riesgos para su ventaja e intereses. Cuando el Renacimiento anuncia el advenimiento de la vida moderna, es necesario que un poder centralizado remueva los obstáculos que impiden la formación del poder

político a cargo del propio Estado. Se tensan las relaciones del poder entre los poderes que se oponen a la existencia del Estado y la importancia de que éste consiga imponerse. La concepción del poder empieza en el Renacimiento a tener una visión más terrenal y realista, lo cual obliga a destacar que su naturaleza se relaciona con los intereses, la dominación y la real política. Se empieza a diluir la cosmovisión religiosa que acompaña durante más de once siglos la existencia a la vida feudal. La política se define en razón al Estado y éste con base en el cúmulo de fuerzas que se organizan para que sobreviva con eficacia. El Renacimiento es el tiempo en el cual inicia la larga lucha por la secularización, hasta lograr que los asuntos del Estado sean entendidos como asuntos del poder. La idea de racionalidad y eficacia emergen como característica que pueden alcanzarse con el arquetipo de que los medios y los fines son instrumentos que caracterizan la retención del poder. De este modo, el Estado se valora como una organización a construir para que garantice la unidad política que Italia no tenía a causa del poder de la aristocracia y el Papado.

El derecho a la dominación política inicia con las monarquías (Anderson,1981:26) absolutas frente a las monarquías medievales que son representativas de estamentos como el clero, los aristócratas y los nobles. Las monarquías absolutas se asocian con las prácticas de la economía mercantil, es decir, de los intercambios, el capital y la acumulación, mientras que la economía feudal se finca en el trueque y los valores de uso. La contradicción entre acumular para competir y acumular para consumir, anuncia que las relaciones feudales empiezan a ser absorbidas por la acumulación mercantil y con ello la estructura del poder empieza a transitar de la descentralización fragmentada a la necesidad de la centralización.

Una característica del Estado moderno consiste en que su tendencia es hacia la centralización y con ello se favorece más la razón de Estado. La unidad del poder es el punto vital de la razón de Estado. El poder disperso, dividido y compartido que es propio del esquema feudal, es reclamado por el Estado para asegurar su efectividad. El monopolio del poder será una constante en la vida del Estado moderno que se inicia cuando expropia a los poderes feudales las atribuciones que

tenían como la administración e impartición de la justicia señorial. También tenían sus propios ejércitos y llevaban a cabo la administración del poder con carácter patrimonial. En la visión del Estado moderno, una condición de su efectividad consiste que el poder político no sea compartido, sino unitario. En este sentido, la unidad del poder se asocia con la razón de Estado porque ésta alude a que el ejercicio de la dominación no se lleva a cabo con eficacia, cuando el propio Estado no se impone a los otros poderes de la sociedad.

La razón de Estado (Castelazo,2007:230) (Reyes Heróles, 1981:31-32) (Settala,1988:45) (Uvalle,1991:55) se erige en la vida misma del Estado desde el momento en que reclama para él, el derecho a la dominación, lo cual significa que tiene los medios para asegurar que la fuerza que detenta consigue imponerse hasta que sea reconocido como un poder con capacidad para la autodeterminación política. La razón de Estado tiene como premisa que la política y el poder son elementos amorales y arreligiosos. El mundo del Estado es el realismo de la política y la práctica del poder. Esto significa que los fundamentos teológicos del poder quedan a un lado para dar paso al poder entendido en el mundo de las relaciones de dominación. El carácter laico de la política que descubre Nicolás Maquiavelo, es el punto de partida para fundamentar la existencia del Estado sobre bases terrenales y eficaces. La política adquiere autonomía frente a los asuntos religiosos y éticos; se entiende de acuerdo a lo que es y significa el Estado, entendido como una organización diseñada y orientada a la dominación política.

La autonomía de la política ante la religión le confiere al Estado los elementos conspicuos para que se convierta en una organización que tiene como objetivo último, conquistar, ejercer y asegurar el ejercicio del poder. La autonomía de la política ante la religión, es condición para estructurar al Estado sobre la base de los medios y fines. De este modo, la esencia del Estado son la política y el poder, motivo por el cual, no hay argumento metafísico o religioso que legitime su existencia como un sistema exitoso de dominación política (Uvalle,1992:54). La legitimidad del Estado se finca en la eficacia del poder y ésta se acredita por el modo en que se impone a otros poderes, sometiéndolos

a reglas de gobierno, entendidas como reglas para el ejercicio efectivo de la dominación.

Con la razón de Estado, él mismo reclama el derecho que le corresponde para que sea reconocido como el poder supremo de la sociedad, organizando para ello, capacidades, fuerza y atribuciones. Ello no implica abuso del poder, sino el cálculo efectivo para dar paso a las decisiones y acciones que le permitan consolidarse como un auténtico sistema de dominación. El cálculo político para asegurar la eficacia de la razón de Estado lo ejerce *El Príncipe*, que en la versión de Maquiavelo, es el responsable de asegurar (Maquiavelo,1984:371) su conservación política. El cálculo político es fundamental para organizar los fundamentos de la razón de Estado con la intervención audaz (Maquiavelo,1992:372), pragmática eficaz del príncipe, a fin de aumentar la fuerza y consistencia del poder político.

Esencia de la razón de Estado

Un fundamento clave en la idea de la razón de Estado es el derecho a la dominación con el auxilio de la técnica del poder (Schmitt, 1968:44). El ejercicio del poder tiene como requisito básico el derecho a la dominación. Como organismo dotado de atribuciones y poderes, el Estado tiene la tarea de asegurar que su potestad se acredite de modo sistemático. En este sentido, el derecho a la dominación es invocado por el propio Estado para ejercer las tareas de gobierno, las cuales implican que tiene la dirección y el control sobre la superficie geográfica y política en la cual se asienta.

La exigencia del derecho a la dominación por parte del Estado implica que ningún otro poder de la sociedad le es homólogo. Implica que la conducción política se desarrolla con medios eficaces que permiten subordinar a su potestad las voluntades y acciones de los gobernados. Lo central en este sentido consiste que en una relación de mando y obediencia, el Estado logra que su poder tenga aceptación no temporal, sino permanente. La existencia secular del Estado lo convierte en el centro principal del quehacer político, lo cual no implica avasallar a los gobernados, sino que crea las condiciones básicas de su conservación política. No debe entenderse, en este caso, que la dominación política es la suma de arbitrariedades del Estado, sino que los mandatos y acciones del mismo se acreditan en el universo de las relaciones políticas. Otro factor importante en la razón de Estado es el compromiso que el gobernante tiene con él. Si el Estado es el foco principal de la razón de Estado, le corresponde al gobernante tener las habilidades y pericias que favorezcan su mejor conservación.

El gobernante tiene en sus manos la conducción exitosa del Estado; por ello, sabe qué hacer con él y cómo preservarlo con eficacia en el ámbito de los poderes disímbolos. Es importante distinguir que el Estado y el gobernante no son idénticos. Es el Estado la más importante organización del poder político, mientras que el gobernante es la pieza básica en la cual se deposita la vida del propio Estado. Los fines del Estado no son idénticos a los del gobernante, pero en términos de la

razón de Estado, los asume de manera íntegra para que su conservación esté asegurada y al mismo tiempo son un límite para no dilapidar el poder del Estado. De la pericia (Maquiavelo,1992:59-60) política del gobernante, depende la vitalidad del Estado entendida como el conjunto de condiciones óptimas que favorecen su sobrevivencia exitosa. En esta tarea, el gobernante tiene a su cargo que la vitalidad estatal sea recreada (Maquiavelo,1992:61) de forma creciente para superar problemas y consolidar aciertos.

Maquiavelo puntualiza que la personalidad del gobernante –El Príncipe– debe tener cualidades imprescindibles para ejercer el poder. La dualidad de “zorro y león” destaca los atributos para acrecentar el poder. Esto significa que la figura del “zorro” tiene como misión la astucia para quitarse las trampas y la del “león” significa que sabe cómo asustarlos con fiereza. La conquista del poder tiene como exigencia no perderlo, lo cual sería la mayor vergüenza para el gobernante. El engaño metódico hacia los rivales y enemigos, favorece que el Estado sea protegido por el gobernante, lo cual significa que la política se erige en la herramienta a través de la cual se ejerce el poder. Estos elementos son consustanciales a la razón de Estado para que la dominación política pueda consumarse con éxito. La eficacia del gobernante implica que tiene el conocimiento práctico de lo que es el Estado y de cómo dirigirlo por cuanto que es una organización encaminada a la dominación eficaz.

El conocimiento sistematizado, conceptual y específico (Botero: sf: 91) del Estado se encuentra en el núcleo de la razón de Estado entendida como el reclamo que invoca a vivir como centro de decisión. Identificar las fortalezas que tiene a fin de erradicar sus posibles debilidades, es uno de los puntos a considerar en su expansión y conservación. Identificar los medios ofensivos y defensivos, es fundamental para balancear la aplicación de unos y otros. Identificar el sistema de alianzas que prevalece en la sociedad, implica situar cómo funciona el poder y el lugar que le corresponde al Estado en esos movimientos. Identificar a los aliados, rivales y enemigos es de vital importancia para el diseño de las estrategias de gobierno. Identificar cómo lograr la prosperidad y cómo reconocer a los gobernados las acciones que

los enaltecen, es parte neurálgica que permite potenciar la sana conservación del Estado.

En este caso, el compromiso del gobernante con el Estado es a toda prueba, es decir, no admite pausas que puedan dañarlo. Los intereses primordiales del Estado están por encima del gobernante, lo cual implica que la lógica de su conservación es su verdadero modo de vida. Potenciar el Estado, recrear su poder y asegurar su expansión es el compromiso que el gobernante tiene para que sobreviva no por los adversarios y rivales, sino a pesar de ellos. La fortaleza del Estado es simultánea a la pericia del gobernante; significa que sabe nutrirlo con acciones que posibilitan su expansión sobre la base territorial que le corresponde. La vida del Estado se integra por las oportunidades que se crean y aprovechan para contrarrestar la inestabilidad o las mutaciones que lo ponen en riesgo como organización de poder.

Un aspecto más a considerar en la razón de Estado es el relacionado con la capacidad de gobernar. Este punto es relevante porque se relaciona con el modo de asegurar el ejercicio del poder. Para ello, es conveniente destacar que el Estado se integra por una variedad de poderes y recursos que es importante utilizar atendiendo al hecho de que el poder tiene que incrementarse y consolidarse. La racionalidad del poder es la parte medular relacionada con la capacidad de gobernar. Si el poder es creado sobre la base de su expansión, es fundamental saber cómo hacerlo. La expansión del poder alude a los caminos, oportunidades y medios que se utilizan para que la dominación estatal sea efectiva. En este sentido, la racionalidad del poder tiene como epicentro la armónica compatibilidad entre medios y fines. Los medios se relacionan con las herramientas que aseguran la dominación política. La administración del Estado es el foco principal a través de la cual se identifica la zona de los medios que se orientan a la acción.

Ahí se encuentran los procesos, procedimientos y prácticas que permiten ampliarlo en condiciones favorables, incluso adversas. Si es el Estado, las rutas del poder consideran los dos tipos de condiciones. La administración del Estado reúne los medios técnicos y tecnológicos que permiten impulsar los procesos de racionalización. Multiplicar,

ampliar y extender el poder, es un asunto que corresponde a los medios que tiene a su cargo la administración del Estado. El dominio a detalle de las prácticas de la administración es la mejor garantía para ejecutar los imperativos de la eficacia política. Respecto a los fines del Estado, están dados por el orden, la paz y la seguridad que son los pilares que permiten su conservación. Los fines caracterizan a un organismo que tiene como objetivo su protección como un sistema de poder que no es infalible y, por tanto, tiene que recrearse con medios que respondan a esa naturaleza. Los fines del Estado permiten su diferenciación respecto a otras formas de organización que tienen presencia en las estructuras y procesos del poder. Lo relevante en los fines del Estado es que son insustituibles y por tanto, irremplazables.

Sin importar los procesos de cambio o reforma institucional que tienen como objetivo medular mejorarlo, los fines del propio Estado se mantienen inalterables, considerando que lo definen con base en la superioridad de capacidades y fuerzas que articula para asegurar el gobierno en la sociedad. Los fines responden a los principios e imperativos que son propios de una organización que se orienta a la defensa de su integridad, utilizando para ello, los medios apropiados que le garantizan una sobrevivencia eficaz. El nexo medios–fines es efectivo desde el momento en que el gobernante y los cuadros de la administración tienen la capacidad para llevar a cabo la racionalización del poder. Esta significa que se tiene la claridad de cómo asociarlos para generar rendimientos favorables; que hay claridad para combinarlos con oportunidad y sentido de eficacia.

La racionalización del poder no es algo dado, sino que tiene que asegurarse a partir de capacidades organizadas que estructuran elementos axiológicos y teleológicos. La racionalización del poder es tarea de la más alta importancia política, porque el poder del Estado una vez conquistado, tiene que ejercerse con fines de conservación, sobrevivencia y eficacia. Es consustancial al Estado, el éxito en la racionalización del poder, porque de otro modo no tendría a su alcance los recursos que posibilitan que sea aceptado como el poder que es superior a los demás poderes. En consecuencia, las categorías de eficiencia, técnica y racionalización estructuran al poder en la visión de la razón

de Estado, sea entendido como una tecnología del poder por cuanto que lo importante es saber gobernar (Foucault,1982:VII) el Estado. Como tecnología de poder, la razón de Estado alude a las capacidades, los procedimientos y las pericias que el gobernante debe desarrollar para ordenar las fuerzas y poderes que gravitan en el mundo de los procesos políticos. En este sentido, la conservación del Estado es el referente principal a considerar para que la dominación política sea no sólo eficaz, sino duradera.

Gobierno del Estado

Una vez que se ha puntualizado la importancia de los medios y los fines, conviene destacar que la razón de Estado además de reclamar el derecho del mismo a vivir y conservarse como una organización legítima de poder, también se interesa en el arte de gobernar. Esto significa que el gobierno en el Estado es un desafío para asegurar que la forma del poder, entendida como la forma de gobierno, sea ejercida y cumplida para que la convivencia de los gobernados sea factible en un orden político. Por tanto, el arte (Burckhard;1972:110) de gobernar es la parte más significativa que se orienta a que el Estado una vez que asegura el derecho a la dominación, incursione por la senda de cómo gobernar, atendiendo a la premisa de medios de acción.

La idea de gobernar alude a condiciones y modos en que se ejerce el poder a partir de una forma de gobierno. Si el gobierno es la monarquía absoluta, el eje del poder es el monarca y con ello la administración del Estado se organiza sobre esa base. Si el gobierno es una república, el poder se organiza y ejerce atendiendo al principio de que los ciudadanos ocupan un lugar central en las decisiones del orden público. En ambos casos, la forma de gobierno siendo importante, no determina el cómo gobernar, dado que éste se refiere más a los valores que se invocan en el ejercicio del poder, no tanto al cumplimiento en sí de los preceptos normativos. La categoría gobierno en el sentido de conducir, timonear y dirigir (Deutsch,1971:204) ha tenido y tiene diversas acepciones, pero en materia de la razón de Estado se centra en el imperativo de las capacidades que se demuestran para garantizar la retención del poder. Lo medular en este caso, es que el gobierno en la visión del Estado tiene como punto central la creación de un orden político que permita a los gobernados integrarse, identificarse y aceptarse. Hay para ello, reglas que tienen que diseñarse y cumplirse de manera imperativa.

Cómo asegurar la obediencia hacia el orden establecido, es uno de los retos mayores a conseguir en el Estado. Cómo aceptar el sistema de autoridad consustancial al Estado, es otro factor a considerar. Cómo

reconocer que la eficacia de las autoridades sea reconocida, obliga a valorar la forma en que los gobernados la interiorizan. Cómo asegurar que el orden vigente tiene ventajas para los gobernados, es otra veta de la mayor importancia a recrear. Son múltiples las facetas vinculadas al gobierno en el Estado, pero lo significativo consiste en que se ponen a prueba las capacidades y pericias de los responsables del Estado para que el orden político sea preservado, cumplido y reconocido en términos obedientes y pacíficos. En este caso, el arte de gobernar consiste en la aplicación de capacidades y recursos que se encaminan a que el Estado se conserve a partir de la relación efectiva entre gobernantes y gobernados, aceptando que hay objetivos, valores y metas que lo definen como un poder superior a los demás.

La naturaleza del Estado no se localiza únicamente en su forma, sino en el ámbito de capacidades que desarrolla para que la dirección de la sociedad sea eficaz. Por ello, el gobierno del Estado alude a los diversos senderos que posibilitan que la obediencia pacífica sea el propósito más relevante a conseguir, porque en ella se acredita la importancia de la razón del Estado. En consecuencia, el gobierno en el Estado implica la definición de las reglas de la dominación que han de permitir la vigencia del orden político y con él la sobrevivencia eficaz del Estado. Las reglas de la dominación son imperativas y coercitivas, lo cual significa que son obligatorias para todos. Esa característica tiene que asegurarse con medios de persuasión y penalización que es preciso saber cuando se aplican. El logro de la obediencia pacífica es la mayor exigencia del gobierno del Estado, dado que significa que el convencimiento de los gobernados es la clave para que el orden político sea próspero y efectivo. En los fines positivos del Estado, la obediencia pacífica es de la mayor relevancia porque acredita que a partir de las reglas de la dominación política, se crea un orden sujeto a normas y procedimientos que se han de cumplir.

El cálculo de las acciones del Estado en este sentido, es fundamental para que los medios utilizados sean consecuentes con los objetivos últimos de la vida estatal. De ahí que el arte de gobernar se relacione directamente con la categoría gobierno del Estado y no con el gobierno que se desea tener. Mientras que el arte de gobernar es la suma de

habilidades y pericias que se aplican para conseguir la aceptación de la obediencia pacífica, el gobierno del Estado alude a cómo un orden político se asienta a lo largo y ancho del territorio estatal asociando incentivos y sanciones para conseguir su aceptación y legitimidad. Si el poder es en buena medida operaciones de cálculo para ordenar acciones y recursos, es en el gobierno del Estado donde tiene la mayor exigencia para que sea eficaz, dado que tiene como superficie a considerar la vida asociada en el territorio del Estado mismo. El cálculo toma en cuenta el aprovechamiento de los recursos para incrementarlos con acciones certeras que responden a la relación óptima de los medios y los fines. Por eso, el gobierno del Estado es una de las tareas más complejas que se llevan a cabo para desarrollar la vida de los gobernados, pero asegurando la mejor conservación del Estado.

Secreto y confidencialidad: valores del poder estatal

El desenvolvimiento del Estado en el alcance de la razón de Estado da paso a una concepción de lo que significa el poder, a fin de incrementarlo y mantenerlo. En un ambiente en el cual la formación del Estado es un proceso complejo por cuanto que hay que asegurar su existencia como organismo político, el poder tiene como característica que se entiende más en el ámbito de lo estatal y lo político, no tanto de la sociedad y lo público. Lo estatal y lo político son el referente más significativo para destacar que el poder responde a los intereses del propio Estado, lo cual obliga a preservarlo como el medio que permite la gobernación de la sociedad. En este caso, el secreto es el primer atributo del poder en términos de la razón de Estado, atendiendo al hecho de que los rivales del Estado mismo y el príncipe, obligan a que sus fundamentos y estrategias no sean de conocimiento público.

El secreto (Canetti,1987:286) es la válvula de seguridad más importante para que el ejercicio del poder, así como su retención eficaz, tenga una zona de protección. El secreto acompaña el obrar del Estado para asegurar que los adversarios y rivales no conozcan las rutas que seguirá para conservarse. Parte de la eficacia del Estado consiste en que el poder sea reservado principalmente a quien lo detenta: el príncipe. Si la razón de Estado se forma en la presión de las relaciones diplomáticas, eclesiásticas, aristocráticas, feudales, estamentales y corporativas que tenían como meta tener poder para limitar el poder del Estado, no había condiciones para publicitarlo hacia el conjunto de la sociedad. El secreto no responde a lo oculto e inaccesible en sí, sino a la confidencialidad y lo reservado de las decisiones y estrategias que debían adoptarse para que el Estado fuese eficaz. La política misma en los ambientes de los siglos XVI y XVIII se explica más con base en el secreto y no en su difusión. El poder y la política se armonizan en el esquema de la seguridad estatal para hacer posible el crecimiento del Estado como un tipo de poder que es necesario y útil para favorecer la convivencia de los gobernados.

Por tanto, el secreto político que tiene raíces históricas, continúa siendo aun en el desarrollo de las democracias, el punto central que acredita en buena medida la eficacia del Estado. En este sentido, la confidencialidad es el otro atributo del poder desde la óptica de la razón de Estado. Como parte de la conservación y seguridad exitosas, la confidencialidad es otra forma de cuidar, proteger e intensificar el poder estatal. Significa que los asuntos de Estado no pueden revelarse a los demás; que se inscriben en un marco de ventajas para el propio Estado y, en consecuencia, lo que corresponde a lo estatal, sólo le pertenece al Estado mismo. La confidencialidad se relaciona directamente con el despacho de los asuntos políticos, con el modo de registrar la información que concierne al territorio y los gobernados, con el conocimiento estadístico de los recursos que se pueden disponer, con el inventario de los recursos naturales que pueden aprovecharse con fines políticos y económicos.

En este caso, los asuntos del Estado no son accesibles a los gobernados y por tanto, la discrecionalidad del gobernante es la parte más relevante para decidir con menos contrapesos sobre el destino del Estado. En un periodo en que la política se practica más en espacios como las cortes, las cancillerías, los gabinetes, los parlamentos y las oficinas gubernamentales el ejercicio del poder tiene caracteres de reserva y confidencialidad, para evitar que los poderes no estatales tengan injerencia directa o indirecta en los asuntos del Estado. La práctica de la política y el ejercicio del poder quedan en lo fundamental, confinados a los jefes del Estado y al cuerpo de funcionarios que lo acompaña en las tareas políticas. Por tanto, la confidencialidad se identifica más con lo reservado y la opacidad, considerando que la seguridad del Estado la encarna mejor que nadie el gobernante; en este caso, el monarca.

Si el poder exige oportunidad y eficacia para su ejercicio desde la perspectiva de la razón de Estado, tiene que regirse por la confidencialidad de los asuntos que deben preservarse, debido a que no había condiciones que favorecieran que llegasen en términos de lo público a la sociedad. Las monarquías absolutas tienen como eje de su eficacia la estructura centralizada del poder estatal, por eso, la administración

del mismo es más jerárquica, vertical y uniforme. Lo jerárquico, lo vertical y lo uniforme son elementos que responden a la visión unitaria del poder. La administración del Estado en los fundamentos de la razón de Estado la tienen a su cargo los expertos en las prácticas del quehacer racional, mientras que los gobernantes se encargan de la definición y decisiones de las estrategias que tienen como objetivo incrementar la racionalidad de lo político.

Por consiguiente, lo político pertenece desde las monarquías absolutas al Estado y por lo mismo, el poder que ejerce se orienta a nutrirlo con acciones eficaces, procurando que su capacidad de autodeterminación sea real, no enunciativa. La administración del Estado en estas condiciones tiene como aspectos a destacar que es portadora de los secretos y la confidencialidad de los asuntos políticos. Como parte de la racionalidad que produce, organiza los asuntos del Estado en archivos, registros, procedimientos y reglas que permitan preservarlos como asuntos de primer orden, es decir, de alta reserva, lo cual implica que tienen como margen de seguridad los espacios del Estado, entendido como el poder supremo que tiende a su conservación sin apertura.

Inaccesibilidad del aparato estatal

Una consecuencia del binomio secreto–confidencialidad es que el hacer del Estado monárquico no era de dominio público. Funcionaba de manera introspectiva, es decir, los detalles de su operación lo conocían en lo fundamental los dirigentes y los cuadros de administración. La lógica del poder en este caso es la eficacia, pero sin apertura. La eficacia responde más al planteamiento ordenado de los medios y los fines, los cuales son pilar fundamental para asegurar la dominación estatal. La característica del Estado monárquico consiste en que la base de su poder son los medios del gobierno a través de los cuales se generan las estrategias de actuación. El dominio de los medios del gobierno se convierte en condición indispensable para que el ejercicio del poder sea más exitoso.

En consecuencia, la relación de la sociedad y el Estado se realiza más sobre la vigencia fortalecida de las relaciones de mando y obediencia, con lo cual las categorías más apropiadas para entender el juego del poder son el soberano y los súbditos. En esta visión los poderes del Estado tienen escasos contrapesos, mientras que las formas para vigilarlo desde la sociedad son frágiles. Otra categoría central en ese proceso es el aparato de Estado, que se encarga de que la administración y el dominio se acrediten con diversas prácticas de orden técnico y organizativo. El aparato de Estado es la parte más relevante para llevar a cabo las tareas de administración y gobierno en la sociedad. En el mismo se definen los planes y estrategias que se adoptan para que la conservación, la seguridad y la prosperidad de los gobernados tengan vigencia plena. En este sentido, la forma del Estado se organiza sobre la base de gobernar la sociedad atendiendo más a la existencia del propio Estado, no tanto a las ventajas políticas de los gobernados.

En un planteamiento del realismo político, el aparato del Estado se estructura consistentemente para que sea eficaz, pero sin darse a conocer los modos y formas en que decide aplicar las estrategias de gobierno, combinando objetivo y metas factibles. Es inaccesible en el

nivel de la toma de las decisiones y en los procesos que a ella conducen. Es inaccesible por cuanto que las estructuras administrativas y burocráticas se organizan teniendo como eje que no están abiertas para los gobernados. La naturaleza administrativa, burocrática y secreta del poder es parte vital de cómo se conserva el Estado en su relación con los gobernados. Es una relación de elementos que convergen hacia el fortalecimiento del soberano, porque en él se deposita la responsabilidad del Estado. En un esquema de poderes que interactúan y se coordinan, el aparato de Estado tiene la ventaja de ordenar, regular y planificar lo público de la sociedad, invocando que la seguridad del Estado mismo, es condición ineludible para que se lleve a cabo el gobierno en la sociedad.

No es casual que la dominación estatal en el periodo de la razón de Estado tiene fundamentos centralizados y verticales. Los dos aseguran que los asuntos del Estado sean abordados, procesados y resueltos principalmente por los niveles directivos y operativos, dado que son los encargados de que la administración del poder tenga rendimientos óptimos. La creación de las estructuras administrativas y burocráticas se realiza teniendo como punto de referencia que los asuntos del Estado no sean accesibles a los gobernados. Se fundamenta este hecho, en que la responsabilidad de la conducción política es del gobernante y en consecuencia, los gobernados quedan a un lado. No intervienen en la configuración de las oficinas administrativas y en cambio son regidos por las mismas.

La falta de accesibilidad sobre los asuntos del Estado forma parte de su nexo con los gobernados; no responde a decisiones exclusivamente unilaterales, sino que hay una fundamentación que se encamina a justificar que las atribuciones y potestades del Estado no es asunto que sea objeto de publicidad, sino de reserva. La no accesibilidad se inscribe en la vigencia del régimen político de la monarquía absoluta, mismo que tiene como centro de unidad y mando al soberano, por lo cual es impensable en la formación del Estado moderno el acceso al mismo de los demás poderes y organizaciones de la sociedad. La no accesibilidad es parte de las dinámicas del secreto, lo confidencial y lo reservado; las mismas se protegen mejor con la administración del

Estado que siendo pública, no tenía sin embargo, la presión suficiente para abrirse al mundo de la sociedad. La posición de los gobernados es de auténticos súbditos, lo cual se resalta más porque en el orden político tienen como compromiso principal obedecer los mandatos y acciones del poder monárquico. En tiempos que apuntan por la formación del poder estatal, se favorece más un esquema de relaciones de poder no abierto ni accesible a la materia de los asuntos del Estado. La información que se produce es del Estado y para el Estado; esto significa que no es pública en sentido amplio, sino restringida, es decir, es confinada al ámbito de lo estatal. La seguridad de la misma se apoya en procedimientos que no son accesibles a los ojos de los gobernados y se protege con decisiones que dan vida a normas que son de carácter restrictivo.

La fundamentación y organización del Estado monárquico tiene como elemento clave que el soberano acrecienta su poder, mientras que el de los gobernados no ingresa a los circuitos de la accesibilidad. La inaccesibilidad se explica mejor con la categoría **arcanas**, dado que responde al ambiente de los secretos de Estado. La planificación del dominio estatal es factor de primer orden en la idea de las arcanas. Esta combina las estrategias, recursos, tiempos, decisiones y acciones que utiliza el poder Estatal para obrar ante aliados, rivales y enemigos. Por tanto, si la meta de la monarquía absoluta es el incremento del poder en términos sanos y eficaces, resulta explicable que las arcanas sean esenciales para su condición de vida. El acrecentamiento del poder con la aplicación de las arcanas es punto cardinal para que el ejercicio de la dominación estatal tenga resultados eficaces.

Por consiguiente, la inaccesibilidad sobre lo que es y representa el Estado alude como referente la arcana *imperi* y la arcana *dominationis* (Scmitt,1968:46-47), la cual tiene como característica el ejercicio metódico, sistemático y eficaz de la dominación política. En el caso de las monarquías absolutas, la inaccesibilidad es pieza activa en las redes del poder que se articulan para evitar que los gobernados conozcan el modo en que la administración del Estado produce resultados de gobierno. La no accesibilidad del Estado en relación de los gobernados, indica que el poder que lo caracteriza descansa más en la habilidad

y responsabilidad del soberano. No hay por tanto, motivo para informar a los propios gobernados sobre lo que realiza el Estado entendido como la organización más importante de la vida política. La no accesibilidad es propia de una etapa del Estado, la monárquica, que alude a diferentes condiciones que tiene que vencer para instituirse y consolidarse como un sistema vigoroso de decisiones y acciones. Sólo él es responsable con la razón de Estado, de evaluar los costos, consecuencias y ventajas del ejercicio del poder. En suma, la esfera de la conducción política es más de carácter superestructural que de accesibilidad.

Hacia la accesibilidad y visibilidad del poder

Con el fin de la monarquía absoluta en cuanto forma política que estructura el poder sobre la base de la centralización y la verticalidad para articular la vigencia de la razón de Estado y con el advenimiento del siglo XVII, se empiezan a modificar las condiciones que sustentan la organización y el funcionamiento del Estado. Tanto la revolución inglesa como la francesa y la norteamericana son acontecimientos que aceleran los tiempos políticos e históricos que anuncian la formación de la sociedad moderna. Este hecho implica que la organización y el ejercicio del poder dan paso a otra forma de Estado.

En efecto, el Estado liberal es el tipo de organización política consecuente con la sociedad moderna, lo cual significa que hay otros principios que se articulan para garantizar su vigencia. Lo relevante en esta línea, es que las esferas de lo privado y lo público están diferenciadas, prevalece la división y colaboración de los poderes, la Administración pública queda adscrita al Poder Ejecutivo, se avanza en la distinción de la persona y el cargo para eliminar la administración patrimonial; se transita de la categoría de súbdito a la de ciudadano, lo cual modifica de fondo la existencia del Estado; el poder estatal es limitado a través de las Constituciones (Lowsetein,1981:220) políticas y el derecho positivo, se forman los controles intraórganos, se reconocen las libertades civiles y políticas, se proclaman la igualdad y la libertad como banderas fundamentales de la sociedad civil, se reconoce al mercado como institución medular en los procesos de intercambio, se reconoce la importancia de la representación política y se abre la puerta a los procesos de participación de los ciudadanos para elegir a los gobernantes tomando en cuenta que el calendario del poder tiene fechas de inicio y término.

Los elementos descritos corresponden a la forma democrática de gobierno con lo cual el poder del Estado es definido no sólo en razón de atribuciones, sino también de restricciones. Surge en el ambiente

institucional de la democracia una nueva relación que modifica la visión del mundo político y que se condensa en el vínculo gobernantes–gobernados. Los primeros han de reunir los elementos de legalidad y legitimidad para que su investidura sea aceptada de modo razonable. Los segundos asumen un papel crucial en las decisiones del poder, comenzando que tienen voluntad libre para elegir a los gobernantes. La condición de ciudadano es la aportación de la democracia moderna al mundo del poder. Quedan atrás las visiones de servidumbre y vasallaje que teniendo origen feudal, logran prevalecer en algunos momentos de las monarquías absolutas. La sociedad moderna se entiende como sociedad civil, es decir, de ciudadanos que se rigen por los principios de igualdad y libertad. Esto define el alcance del liberalismo político y económico, porque valida que el individuo es el centro de la vida moderna y, en consecuencia, el Estado sólo existe para garantizar su existencia.

La categoría individuo cobra importancia en el diseño de los poderes y facultades constitucionales del Estado, lo cual implica que la vida privada y la vida pública son límites para las acciones del Estado. La prevalencia de la norma sobre la discrecionalidad del gobernante es otra faceta a destacar para que las libertades civiles y políticas no sean amenazadas por el aparato del Estado. El poder queda supeditado a reglas públicas (O'Donnell; 2001:63), generales y universales que la sociedad civil necesita para su mejor desarrollo. Lo público del poder se forma de modo más nítido para destacar que la sociedad y los ciudadanos no son átomos, sino actores vivos y reales que influyen en los cursos del poder. Lo público del poder alude a que los gobernantes están a la vista de todos y en consecuencia, quedan atrás las prácticas de secrecía que caracterizaron al poder estatal en el tiempo de las monarquías absolutas. De este modo, se fortalecen los parlamentos como órganos representativos de la sociedad civil, se debate en la calle, se discute con los otros, se proponen alternativas de acción y, sobre todo, se empieza a ganar el espacio de lo público. Frente al poder del gobernante y la visión de la razón de Estado que corresponde a las monarquías absolutas, la democracia se adopta como una forma de organizar, arreglar y ejercer el poder con la participación de los gobernados.

La sociedad civil (Mayntz,2001:13)) (Ackerman,2008:20) y el Estado liberal son las formas de organización consecuentes con la vida moderna, entendida por el conjunto de condiciones y procesos que favorecen el desarrollo de las personas. Como bien apunta Guillermo O Donell, en la vida moderna se conjugan tres elementos vitales para su desarrollo: el liberalismo, la democracia y el republicanismo. Son éstos los tres pilares que permiten la construcción de la vida moderna, tomando en cuenta las nuevas condiciones del desarrollo a partir del mercado, el intercambio y la acumulación del capital. El liberalismo define y reconoce el universo de las libertades civiles y políticas para que las personas de la sociedad civil sean regidas por un marco efectivo de derechos y obligaciones. La democracia proporciona los procesos, tiempos y procedimientos para regular el poder. El republicanismo genera los mecanismos que garantizan que el ejercicio del poder sea visible a los miembros de la vida comunitaria. El Estado en este sentido, se ciñe a lo formal y lo autorizado, mientras que los gobernantes también están comprometidos a preservar y respetar las instituciones que necesita la sociedad moderna para su progreso y desarrollo. El Estado es reconocido como un sistema de poderes y autoridad que tiene sustento formal, universal y general, lo cual implica que salvaguarda los principios de igualdad y de libertad. En este caso, los gobernantes quedan supeditados a que esos principios tengan vigencia y su margen de discrecionalidad se mitiga para que prevalezcan tanto el espíritu como el contenido de la ley.

El Estado liberal se integra por autoridades electas; autoridades que son responsables debido al voto de los ciudadanos; autoridades que tienen el compromiso de gobernar no sólo de manera imparcial, sino pública. Cambian las condiciones de la vida estatal para que la sociedad, el mercado y los ciudadanos tengan condiciones más favorables en su desarrollo. La razón de Estado en la versión del siglo XVI no desaparece, pero queda supeditada a los valores de la democracia política entendida como un sistema de convivencia y solución pacífica de los problemas. El Estado como institución es aceptado y con él la razón de Estado. Lo que cambia para el Estado es el modo en que es modulado con principios y libertades que se reconocen a los ciudadanos y, por tanto, el gobernante en sí no es más la pieza central

del quehacer político. La existencia del Estado tiene otro ambiente institucional caracterizado por los límites que se establecen al poder político, los cuales se explican en la medida que el individuo es reconocido también en su condición de ciudadano. En este sentido, el Estado ejerce el poder atendiendo a la premisa de que el individuo es el centro de la actividad social, política y productiva, situación que lo obliga a desenvolverse sobre la base de atribuciones legales para evitar el abuso de la autoridad pública.

Así, el Estado liberal se constituye en la organización política de la sociedad y con las prácticas de la representación y participación políticas, los ciudadanos tienen herramientas para acotar y vigilar las acciones que decide llevar a cabo. El nexo individuo–Estado es el nuevo entramado del sistema de autoridad de la sociedad moderna, lo cual implica que son otros los tiempos para dar paso a la vigencia de los derechos de los ciudadanos.

Espacio y poder público

Es en la sociedad moderna y el Estado liberal donde tiene lugar la concepción de que el poder está sujeto a límites. El diseño institucional del Estado liberal tiene como núcleo principal los valores de la sociedad moderna, los cuales son el resultado del cambio político que impulsa con las revoluciones burguesas del siglo XVII y XVIII. Un elemento fundamental en la nueva relación de la sociedad y el Estado es la vitalidad del espacio público. Este reúne la energía y las formas de organización que se encuentran en la sociedad civil y que dan cuenta de procesos intensos y frecuentes en las prácticas del poder. Otrora el espacio público lo monopolizaba el Estado durante el periodo de las monarquías. Aunque había espacios de convivencia, eran restringidos y provocaban desconfianza al poder constituido. Lo relacionado con la asociación y reunión de los gobernados, no lo visualizaba de manera favorable el poder monárquico. El espacio público era vigilado de manera territorial con objeto de identificar posturas contrarias a los valores del poder vigente. La condición (Sabater,2003:52) de súbditos se entendía como la obediencia a las autoridades, valores e instituciones que regulaban la sociedad.

En consecuencia, el espacio público (Rabotnikof,2005:13-32) tenía límites reales de existencia. Tal situación se diluye con el triunfo de la democracia sobre las formas del absolutismo. El debilitamiento de las monarquías tuvo en el espacio público su talón de Aquiles. Lo público en la democracia es el espacio natural de la sociedad y los ciudadanos. Por consiguiente, se constituye en el hogar (Bell,1974:320) de todos, en el cual tienen un lugar para ser reconocidos en el mundo de lo común y lo compartido. La dinámica de lo público modifica la historia política de los Estados modernos, porque la raíz de su fortaleza reside en la aceptación–legitimidad– que de él tienen los ciudadanos.

En la visión de la vida moderna, el espacio público es el lugar en el cual se alienta el intercambio de opiniones, los debates, la reflexión compartida, los proyectos comunes. Alienta que la diversidad y la pluralidad de la sociedad se pueda manifestar en las bibliotecas,

los cafés, las calles, las plazas, los jardines. Se extiende lo público hacia las óperas, los museos, los teatros. La opinión de los ciudadanos tiene alcance en los medios escritos. La expresión abierta de las ideas alimenta la formación de la opinión pública y la crítica hacia los asuntos políticos. Lo público integra y se constituye por personas, grupos y organizaciones que son la voz y conciencia de la sociedad civil. El espacio público moderno tiene reconocimiento constitucional y legal, lo cual significa que es asunto de carácter fundamental para construir y fortalecer la vida democrática. En la óptica de las relaciones horizontales, lo público es el espacio de la sociedad y los ciudadanos. Esto significa que se forma de abajo hacia arriba, lo que indica que las bases del poder se fincan en la sociedad civil, no sólo en el aparato del poder estatal. Lo relevante en lo público moderno, es que el poder político que pertenece al Estado, no funciona más sobre los criterios de reserva que invocaban los gobernantes y los cuadros de la administración para asegurar la dominación política.

En lo público moderno el poder del Estado es conocido, vigilado y evaluado. El paso de súbdito a ciudadano, es de implicación estructural dado que se modifican las condiciones de vida política. El ciudadano reclama su identidad, presencia, derechos y beneficios. No omite en este caso, las obligaciones que debe cumplir, porque están presentes en los esquemas del poder constitucional. El ciudadano no se reconoce como apéndice en el quehacer político, sino como actor y autor en el proceso de las decisiones públicas. El ciudadano sabe que tiene oportunidad para participar en la gestión de los asuntos comunes y por tal motivo valora que lo público es una extensión de su vida individual, regida por normas que son obligatorias a todos.

En lo público se desenvuelve de manera compartida frente a los demás; su acción individual tiene interacción con otros; se asocia para estructurar fines comunes; tiene la oportunidad de pertenecer a la vida comunitaria; reconoce que los asuntos políticos son asuntos que también le conciernen; su nexa con la autoridad no sólo es de obediencia irrestricta, sino que en el marco de libertades que le favorecen, desea conocer qué hace el Estado, quiénes son los responsables de la gestión de los asuntos públicos y qué objetivos deben cumplirse en

términos de beneficios compartidos. En lo público los ciudadanos se asumen como protagonistas del quehacer político y por eso son un contrapeso razonable al ejercicio del poder. En el espacio de lo público la política es visible, lo cual significa que no está confinada únicamente a los asuntos del Estado; lo público de la política es ejemplo de cómo los ciudadanos la practican en la calle como una herramienta que permite la atención y solución de los problemas comunes, además que admite formas de negociación y entendimiento.

Lo público de la política fortalece a la sociedad civil para que no sea entendida como un cuerpo integrado por átomos, sino como la suma de energías individuales y colectivas que están alertas a lo que hace el poder político. La política a la vista de todos, implica que el poder político que el Estado encara también puede y debe estar a la vista de todos. La política asumida por los ciudadanos, evita que el Estado sea capturado por intereses estamentales gremiales o corporativos. De ahí la relevancia del espacio público en la sociedad moderna como un espacio de convivencia, identidad, organización, estrategias y acciones. Es la dinámica y organización del espacio público el substrato que explica la organización del Estado moderno. Desde el ángulo de las instituciones entendidas como las reglas del juego de una comunidad, es factible puntualizar que la presencia de los ciudadanos en los órganos del Estado es uno de los puntos a destacar en las sociedades democráticas. Otro es que no sólo dialogan con las autoridades, sino que pueden ser parte activa en la definición de las políticas públicas. Esto da como saldo que la corresponsabilidad sea una fórmula que combina la intervención de la autoridad y la participación de los ciudadanos organizados para llevar a cabo la atención y solución de los asuntos colectivos. Otro más está dado por la vigilancia que se formaliza sobre el desempeño de las autoridades y los cuadros de administración. En este caso, el poder político que el Estado encara, tiene como contrapeso y vigilancia al poder público, entendido como el poder de los ciudadanos.

La distinción de los poderes es fundamental para evitar equívocos. El poder político precede –razón de Estado– al poder público –ciudadanos organizados– pero éste se ha constituido en cuerpo vigilante

sobre lo que realizan las autoridades. Con el auge del espacio público, el poder de los ciudadanos se consolida para evitar que el Estado se sobreponga a la sociedad y que el gobierno decida a espaldas de los ciudadanos. El espacio público por tanto, es vital en la formación del Estado moderno y en la construcción de las sociedades democráticas. Es un espacio de atribuciones, responsabilidades e intersecciones que permite la articulación de lo individual con lo colectivo, lo privado con lo público, el gobierno con los ciudadanos, el mercado con el Estado y de la política con las políticas públicas. En este sentido, el espacio de lo público es la sede del poder público que corresponde a los ciudadanos y en esa medida el poder político que pertenece al Estado, queda sujeto a reglas abstractas, comunes, generales y universales. Éstas son elaboradas por la representación política de la sociedad que son los congresos o parlamentos, los cuales son parte, pero no esencia del poder del Estado.

Por tanto, el poder político que tiene su base en el Estado es abierto, accesible, manifiesto y visible. La consolidación de las democracias consiste en que el poder político sea visible; que las autoridades y los servidores del Estado estén a la vista de todos; que los recursos de la sociedad sean conocidos por el modo en que se ejercen, que los objetivos y metas sean evaluados desde la sociedad; que en las fallas y errores se conozca quién los comete y cuáles son las sanciones que se deben aplicar. El poder transparente es la meta más importante a tener y cumplir en las sociedades democráticas. Lo público del poder es la veta más exigente e insoslayable a cumplir para que la relación gobernantes-gobernados sea de confianza.

Lo público del poder evita que el poder del Estado sea utilizado con fines contrarios al interés general. Lo público del poder se asocia con el gobierno de los ciudadanos porque significa que tienen acceso a él, que pueden conocer qué hace y que tienen el derecho de evaluarlo desde el momento en que tiene a su cargo la gestión de los asuntos compartidos. De este modo, el poder público entendido como el poder de los ciudadanos, es que él abre las puertas para que la transparencia sea un atributo de las sociedades democráticas. Se evita así, que el Estado se aleje de los ciudadanos, que la burocracia sea ajena a lo público y que las autoridades sean omisas ante los deberes públicos.

Alcance de la transparencia

En la visión (Ackerman,2008:11) de las sociedades democráticas, el Estado queda supeditado al valor de lo público, lo cual significa que el referente más importante que tiene son los ciudadanos. Su fuerza no se localiza únicamente en la naturaleza coercitiva e imperativa que lo caracteriza como poder supremo, sino que se nutre del modo en que cumple con la sociedad y los ciudadanos. En este caso, la transparencia es el puente que comunica al Estado con los ciudadanos para que los asuntos que administra, puedan ser conocidos por los propios ciudadanos. La transparencia tiene en los ciudadanos y el espacio público la base de su aceptación, fortaleza y legitimidad. Permite abrir estructuras que durante largo tiempo estuvieron cerradas a la vista de los ciudadanos. Se convierte en una veta que acerca a los gobernantes con los gobernados para ampliar la legitimidad en los valores de la democracia.

La transparencia como sentido de lo público tiene como caracteres lo colectivo, lo visible, lo manifiesto y lo evidente, que la definen como un modo de vida que permite conectar al Estado con los ciudadanos. Esos caracteres son propios de las sociedades democráticas porque se refieren a la forma en que el poder debe organizarse y ejercerse para que sea confiable y aceptado. La contundencia del Estado es propia de las atribuciones que lo definen como la organización que tiene a su cargo el gobierno y regulación de la sociedad. Ello no significa que tiene a su cargo la administración de potestades ilimitadas, sino sujetas a la razón jurídica y política de la sociedad civil. De este modo, la transparencia como valor y práctica posibilita que la sociedad y los ciudadanos puedan acceder a la superficie de las oficinas administrativas y burocráticas para conocer lo que realizan en nombre del interés público. Con la transparencia el poder es accesible y abierto a todos los ciudadanos. Diluye lo cerrado y la opacidad de los asuntos del Estado, alentando que la información de la sociedad y los gobernados que es archivada y registrada por las autoridades y los cuadros de administración sea difundida para que sea considerada un bien público. La reserva de la información que es propia de la seguridad

del Estado, puede ser objeto de revelación en aquellos capítulos que se relacionan con el comportamiento de las políticas públicas. Si en las democracias el poder tiende a la publicidad, la transparencia se empata con ésta para evitar que el secreto le tome la delantera al conocimiento de los asuntos públicos.

La importancia de la transparencia consiste en que es factible superar los claroscuros que se alientan desde puntos diversos del quehacer político. Con la transparencia el poder está sujeto al escrutinio de los ciudadanos, sin la transparencia, la opacidad se apodera de sus prácticas y con ello la democracia como un sistema de vida tiene frenos que dañan su credibilidad. La vitalidad de la democracia se sustenta en buena medida en las prácticas de la transparencia. Un poder transparente produce aceptación, confianza y reconocimiento. Ello implica que en la visión del Estado moderno entendido como un Estado liberal y de derecho, se crean las condiciones institucionales para que las acciones de los dirigentes y agentes de la burocracia gubernamental no sean omisas ante los ojos de los ciudadanos. En este punto, la transparencia es una conquista de la sociedad frente al Estado y un modo efectivo para que los ciudadanos ejerzan una vigilancia más sistematizada y detallada sobre lo que efectúa.

La transparencia en la democracia se relaciona con la calidad del público ciudadano organizado en la sociedad civil. La calidad del público concierne a la preocupación de los ciudadanos para informarse sobre el modo en que funciona el Estado y los compromisos que las autoridades han de cumplir en tiempos definidos; si los tiempos son democráticos, la gestión de los gobiernos está sujeta a calendarios político-electorales, es decir, hay tiempo de inicio y de término. La gestión de los gobiernos no es ajena ni puede serla a los calendarios político-electorales, sino que están regulados y determinados por los mismos. En consecuencia, cuando los ciudadanos tienen conciencia de los tiempos en la democracia, se convierten en una presión importante para el poder constituido.

La calidad del público ciudadano es, sin duda, aspecto relevante a considerar en el ejercicio de la transparencia. La calidad del público

ciudadano alude a que en su condición de actor contestario e informado, cuestione lo que el poder político realiza; que haga uso del derecho a la información para que la autoridad tenga a bien hacer de su conocimiento el estado que guardan los asuntos administrativos, gubernamentales y políticos del Estado. El público ciudadano es el mejor termómetro para monitorear al Estado, lo que conlleva a que la información pública a cargo de él, sea conocida sin más restricciones que su propia seguridad. La información pública a cargo del Estado es importante que se conozca porque no lo convierte en el propietario de la misma, sino en administrador principal que la ordena, clasifica, resguarda y divulga con base en normas públicas. Lo relacionado con la condición civil de las personas y el cumplimiento de las políticas públicas, son rubros de la información pública que se generan a partir de la vida en la sociedad civil. En este caso, la información vinculada con la condición civil de las personas ingresa a un régimen de protección y seguridad para evitar daños a terceros. Pero la información vinculada a las políticas públicas, no es motivo de restricciones para que sean objeto del conocimiento público.

Con la transparencia, lo público de la sociedad y lo público del Estado se enlazan para dar paso a las políticas que los comunican en términos de derecho y obligaciones. El gobierno en la sociedad genera información diversa y nutrida que comprende a los sectores productivos, políticos y sociales. Estos son en sí mismos, sistemas de información que se registran en las agencias del Estado. La información del mercado, de las actividades productivas y distributivas, así como del modo en que se desarrolla la vida comunitaria, produce un caudal de datos relevantes que al procesarse, se convierten en información útil y de interés general. Se involucran en este caso, las agencias del Estado, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Lo público del Estado no es más monopolio de la información pública y ésta con fundamentos tanto constitucionales como legales, formalizan y reconocen el derecho a la información para ventaja de los ciudadanos.

El conocimiento de lo que el poder realiza en la sociedad civil, se asocia con el derecho a la información, dado que se sustenta en el mundo de las libertades subjetivas públicas que se reconocen a los ciudadanos.

Frente a él, es decir, el derecho a la información, el quehacer del Estado no se legitima por el uso de la discrecionalidad para hacerlo vigente y pleno, sino que está obligado a cumplirlo atendiendo a los valores de la democracia entre los cuales se encuentra la publicidad del poder. En consecuencia, las normas formalizan lo público del poder a partir de criterios universales y generales que son la definición más comprometida para que el derecho a la información sea ejercido por los ciudadanos, pero de manera individual. De ahí que la calidad del público ciudadano sea la suma de las voluntades individuales que se asocian para impulsar formas de colectividad que son la condición previa para que los ciudadanos en lo individual, ejerzan el derecho a la información como derecho ganado desde la sociedad y reconocido en el Estado. La publicidad del poder es imperativo ha cumplir cuando la transparencia entendida como valor, se convierte en un tipo de política pública, es decir, en una disposición constitucional, legal y reglamentaria que conecta a la autoridad con el público ciudadano. La publicidad del poder es parte activa del desarrollo institucional de las democracias por cuanto que el binomio atribuciones y responsabilidades ha de tener vigencia plena.

Así, la autoridad y el público ciudadano se desenvuelven en la suma de reglas del juego que formalizan el derecho a la información con el diseño y ejecución de la política pública de transparencia en un ejercicio que tiene como destino último la esfera pública de la vida moderna. Cuando la autoridad y el público ciudadano se enlazan con la aplicación de la política pública (Merino,2008:245) de la transparencia, la democracia se erige en el gobierno de los ciudadanos, dado que sus reglas y operación combinan con éxito a los actores más importantes del quehacer político e institucional.

La política de transparencia (Merino, 2008: 251) es más pública cuando el público ciudadano reclama el derecho a exigir que se informe sobre la conducta y el desempeño de los responsables de la vida comunitaria que son los políticos con investidura y los administradores del Estado. Y es más pública cuando el derecho a la información favorece al público ciudadano para que se cumpla su petición sobre algún punto de la información público-gubernamental.

La vida en común es el sistema principal institucional a partir del cual la información público–gubernamental tiene validez y, en consecuencia, legitimidad. Esto significa que la información como bien público le interesa al Estado porque es el medio a través del cual conoce a la sociedad civil, la vida productiva, la vida política y la vida social. Los registros del Estado en materia de información le pertenecen desde el ángulo de lo público–gubernamental, pero como es la organización política de la sociedad, no puede detentarla como si fuese un bien de uso restringido, es decir, no público. El alcance de la transparencia en este caso, consiste en que consigue que aún la información público–gubernamental pueda conocerse para ventaja del público ciudadano. Se consigue de este modo que el Estado se convierta en productor y administrador de la información como si fuese de su exclusividad.

Desde el momento en que lo público–gubernamental tiene presiones que se originan en la sociedad civil, se da paso para que las normas y políticas respondan al principio de publicidad, el cual favorece que ante la vista de todos, es factible el comportamiento y la responsabilidad de las autoridades ante el público ciudadano. Se avanza en este caso, en la existencia de un poder político obediente a las normas escritas y al valor de la publicidad que proclama la sociedad moderna. La cultura de la confianza emerge así, como resultado de que las reglas del juego que caracterizan a la transparencia tienen un ámbito de certidumbre que está por encima de las responsabilidades transitorias de los dirigentes del Estado. La certidumbre se constituye en el medio que favorece que los propios ciudadanos tengan confianza en el Estado y con ello la política pública de la transparencia ingresa a los terrenos de la confianza política y el ensanchamiento del espacio público. Así entonces, el alcance de la transparencia consiste en que es parte visible del modo de vida de las democracias.

Institucionalidad de la transparencia

Si uno de los atributos del Estado moderno es la certidumbre, la transparencia se constituye en prueba de fuego para él, debido a que se reconoce como una conquista de la sociedad civil ante los ámbitos de la burocracia, el gobierno y la gestión de los asuntos oficiales que tienen forma, tiempo y procedimientos para que se convierta en práctica del propio Estado. De hecho la transparencia es la admisión de la sociedad en los asuntos del Estado, misma que se consigue con el reclamo legítimo de que lo público ampliado, obliga a las autoridades a ser responsables visibles de lo que realizan. Lo público ampliado se corrobora en los espacios organizados de la sociedad, en la práctica manifiesta de la política y en la toma de conciencia que los ciudadanos tienen de los problemas colectivos para que sean objeto de discusión y conocimiento significativo. Lo público ampliado es la suma de espacios que permite limitar a la autoridad para que no se sustraiga a la obligación de informar a los gobernados sobre el curso de los asuntos del Estado. Lo público ampliado es la base que permite a la transparencia avanzar de abajo hacia arriba para constatar que los procesos del gobierno no son unilaterales, sino que se llevan a cabo por consenso. Lo importante en los procesos de abajo hacia arriba que dan vida a la transparencia, es preciso destacar la nueva relación gobernantes–gobernados a partir de reglas que estimulan un mayor acercamiento entre la sociedad y el Estado.

En este sentido, la democracia como forma de gobierno suministra el diseño (Arellano,2008:268) y los medios que han de favorecer la institucionalidad (Sandoval,2009:121) de la transparencia sobre la base de que el poder tiene restricciones y obligaciones que debe cumplir por mandato de las normas constitucionales y las leyes positivas. Normas y leyes son el medio a través del cual se reconoce con fines universales la práctica de la transparencia, en la cual participan los actores estatales y los actores no estatales. Los actores estatales son las autoridades electas y los servidores públicos que por nombramiento o mérito, tienen a su cargo la administración de los asuntos del Estado. En este planteamiento, la publicidad de los asuntos que corresponden

al Estado de derecho (O' Donnell, 2001:66) incluye la esfera institucional de los tres poderes –ejecutivo, legislativo, judicial– las agencias autónomas, descentralizadas, desconcentradas y delegadas–, los cuales son la columna vertebral que tiene a su cargo la administración y gestión de los asuntos y problemas públicos. Lo público del Estado en este caso, se materializa por los órganos, organismos y agencias que desarrollan las tareas de dirección e implementación al impulsar, en diferentes modalidades de aplicación, las políticas públicas. Es fundamental en la lógica de la institucionalidad, destacar que la parte funcional de la transparencia se realiza tomando en cuenta los valores de lo público para ingresar al mundo de las organizaciones del Estado, las cuales se encargan de su planeación, coordinación y cumplimiento. Lo medular consiste en que la transparencia no se quede en el renglón de lo normativo, sino que debe traducirse en una diversidad de operaciones que dan paso al modo en que se cumple y las formas en que se estructura con el concurso de directivos y operadores.

La institucionalidad de la transparencia implica no sólo el cumplimiento de las normas que la validan, sino los medios que propician su cumplimiento. Se unen así, lo normativo y lo práctico entendidos en un esquema de funcionalidad que debe hacer efectivo el derecho (Lopez Ayllón,2008:7) a la información. Lo complejo en la funcionalidad de la transparencia es que una vez reconocida su importancia política y pública, tiene que ingresar al universo que la procesa tomando en cuenta principios, objetivos, metas, recursos y ámbitos de operación. La relación de lo normativo con lo factual, es el espacio de mayor prueba para la transparencia porque implica asociar dos elementos que de no regularse debidamente, entran en tensión. El punto medular de la transparencia como política pública es que su desenvolvimiento apunta por la senda de la racionalidad progresiva. Ésta no es un mundo sólo de objetivos y metas a cumplir, sino fundamentalmente de operaciones y procedimientos que aluden a cómo alcanzarla con el concurso del capital humano y los recursos disponibles.

La racionalidad (Simon, 1971: 49) se ubica en un plano de cálculo, intencionalidad y realización del aparato burocrático (Arellano,2008:267) para dar paso al conjunto de interacciones dadas entre la sociedad y el

Estado, entre el gobierno y los ciudadanos. Estas categorías son centrales en el quehacer institucional porque se combinan los depositarios del derecho a la información que son los ciudadanos y los responsables de su vigencia que es el personal del Estado. Se vinculan también las relaciones de confianza que son parte del capital intangible de la sociedad como es la confianza pública y la respuesta efectiva de su organización política que es el Estado. La aplicación de esas categorías conduce al terreno de lo factual, dado por las conductas que se generan entre lo público de la sociedad y lo público del Estado, que son las esferas en las cuales se ha de ubicar el sentido de la racionalidad. Lo básico en la transparencia es que se traduzca en normas de acceso (Arellano,2008:263) e institucionalidad para que responda como política pública. Su observancia y cumplimiento es un asunto de compromisos, voluntades y acciones. Su omisión o incumplimiento también lo es. Junto a las normas de la institucionalidad existen actores relacionados con el logro de su racionalidad.

De este modo conviene distinguir entre racionalidad *ext ant* y racionalidad *ext post*. La primera, la *ext ant*, se caracteriza por la existencia de condiciones que favorecen su punto de partida al reunir los elementos –decisiones, leyes, reglamentos, presupuestos, tecnología, ámbitos de operación– que indican por dónde hay que ir para alcanzar los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo. Mientras que la segunda, la *ex post* significa el modo en que se cumplen los objetivos y metas, destacando tiempos previstos, desvíos y obstáculos que modifican la versión inicial de los propósitos centrales. La diferencia entre las dos racionalidades indica el grado de eficacia en que se cumple, sin desconocer que entre la intención y la voluntad de hacer, así como en lo realmente conseguido, hay diferencias importantes que no se pueden desconocer. La racionalidad de la transparencia depende no sólo de las reglas del juego que la definen de manera formal, sino del modo en que se cumple por diversos actores que en ella participan.

La racionalidad de la transparencia pone a prueba la relación efectiva entre los medios y los fines y éstos se definen en el mundo de las organizaciones administrativas y burocráticas para generar confianza y certidumbre (Castelazo,2007:241) entendidos como atributos del

poder republicano. La tarea de los organismos del Estado consiste en algún sentido en ubicar, valorar y decidir sobre el modo en que se debe cumplir el derecho a la información. Hay criterios técnicos, reglamentarios y presupuestales que se invocan para que la transparencia ingrese al universo de las racionalidades. En este caso, la racionalidad jurídica también ingresa a la esfera de la racionalidad administrativa, burocrática y organizacional para que sea cumplida. Los tipos de racionalidad tienen que ser convergentes para generar resultados satisfactorios, pero ese objetivo no se consigue de manera inmediata, sino mediante ejercicios de aprendizaje, es decir, mediante la práctica del ensayo y el error. La concepción de la transparencia se convierte en modelo, después en proyecto y finalmente en fines y acciones. En eso consiste parte de su complejidad para que sea entendida como un proceso institucional y organizacional regido por sistemas de cooperación y formas de conflicto.

El comportamiento de las instituciones y las organizaciones públicas es punto toral para destacar cómo la transparencia es objeto de cumplimiento o incumplimiento. Su institucionalidad en consecuencia, es axiológica y teleológica; depende de actores, voluntades, objetivos e intereses en juego. Si la transparencia como política pública se evalúa en términos de resultados, el universo de su práctica se localiza en el personal, los procedimientos, las normas, los tiempos y las acciones que articuladas, favorecen o no su cumplimiento. La funcionalidad de la transparencia en consecuencia, se relaciona con los ambientes institucionales y organizacionales que la sustentan y en esa medida es factible identificar su grado de aceptación o rechazo por parte de la vida comunitaria. La prueba de fuego de la transparencia es el mundo de las actividades, operaciones y procesos de gestión que se desarrollan para conseguir su éxito o fracaso.

Cuando los sistemas de cooperación son vigorosos y acoplados, la práctica de la transparencia tiene mayor posibilidad de que se cumpla como una política pública que alimenta la buena relación entre la sociedad y el Estado. Cuando los sistemas de conflicto le toman la delantera a la cooperación deseable, la transparencia ingresa a las arenas movedizas y las esferas de la incertidumbre, lo cual aleja a los

ciudadanos del Estado. En uno y otro sistema se encuentran las condiciones a favor o no propicias para que la transparencia sea cumplida de acuerdo con la razón jurídica. En este caso, la racionalidad normativa y la racionalidad administrativa son dos caras de la política de transparencia que indican cómo la vida institucional de las democracias las favorece o las enfrenta. La funcionalidad de la transparencia no se agota en su expresión axiológica, sino que comprende a la vez, la capacidad de gestión que se tiene para acreditarla como un sistema de logros.

También la capacidad de gestión es factor determinante para que la transparencia sea exitosa. Los medios normativos, las técnicas aplicadas, así como la capacidad heurística son relevantes para que la institucionalidad de la transparencia tenga rendimientos de alta calidad. Pensar y hacer de modo simultáneo, es propio de los sistemas de gestión pública. Este requisito es infranqueable para la política pública de transparencia que a su vez reúne a dos actores centrales en su operación: los gobernantes y los gobernados. Entre unos y otros se encuentra la administración burocrática de la cual dependen las prácticas de gestión que son la combinación de saberes aplicados y destrezas acreditadas que caracterizan a los cuerpos especializados en el Estado.

En consecuencia, la eficacia técnica (Uvalle,2008:164) de la transparencia se convierte en un asunto de funcionalidad y operaciones (Uvalle,2008:168) que se desarrollan en una variedad de sistemas organizados con base en la jerarquía y es importante considerar sobre todo cuando se evalúa la fase de implementación, porque es la que produce los resultados previstos o imprevistos. Entre los arquitectos de la política de transparencia y los operadores de la misma, tiene que haber elementos de coordinación y comunicación; sin embargo, el juego de intereses entre unos y otros, no siempre conlleva la coordinación funcional ni a la comunicación deseada para que la gestión pública sea exitosa. Sobrevienen en consecuencia, resultados no deseados ni esperados que alteran el sentido y alcance de la política de transparencia. Si la lucha por la transparencia ha recorrido largos caminos para su reconocimiento en la vida democrática, su cumplimiento no es inmune a una variedad de factores que inciden en la calidad de los resultados que la validan o no como un sistema de legitimidad.

2 . El fortalecimiento de la gestión deliberativa



El fortalecimiento de la gestión deliberativa

Una característica de las sociedades modernas es que son de naturaleza abierta, interdependiente y compleja. En este sentido, los asuntos públicos son valorados en el marco de las discusiones, los acuerdos y los desacuerdos, situación que es congruente con los principios e instituciones de la vida democrática, la cual reconoce el derecho a coincidir y disentir con base en la pluralidad política e ideológica. La persuasión es el método que se adopta en las sociedades democráticas, misma que tiene su fundamento en los procesos de diálogo que entablan los actores sociales, políticos y económicos.

Por tanto, la gestión pública entendida como una herramienta que permite definir objetivos, diseñar políticas y cumplir metas, tiene como referente fundamental los procesos dialógicos que son la base para construir ambientes reflexivos y orientados a la discusión de los problemas públicos. Éstos tienen su origen en una diversidad de peticiones que se formulan en los espacios de la sociedad civil y su reconocimiento es fruto de condiciones que favorecen su abordaje y solución con el concurso de la gestión pública.

Ubicar la gestión pública en el mundo de la discusión argumentada, enriquece su comprensión y permite inferir que es un pilar clave en la construcción de los acuerdos y en el modo de cumplirlos. De ahí que la deliberación y las estrategias de persuasión sean importantes para dar paso a la formulación de las políticas que demanda la vida comunitaria. Las políticas públicas no son herramientas aisladas de los ambientes institucionales, sino producto directo que se diseña e implementa con base en reclamos específicos de los ciudadanos. Por eso su fundamentación reúne elementos lógicos y políticos que ingresan al mundo de las interacciones, mismas que son determinantes para calificar su éxito o fracaso.

En consecuencia, el alcance de la gestión pública se inscribe en las dinámicas del espacio público y en los procesos que conducen a la formación de los acuerdos que se necesitan para que sean factibles las políticas públicas. Como respuesta de gobierno, las políticas públicas necesitan de una gestión pública efectiva que favorezca su aplicación en el universo de la pluralidad y diversidad de los espacios públicos.

Cuando los espacios públicos son vigorosos y contestarios, la gestión pública debe estructurarse con ejercicios deliberativos que sean la expresión de los distintos actores interesados en los asuntos de carácter común.

Sin desconocer el contenido técnico y tecnológico de la gestión pública, su contexto principal está dado por la pluralidad, la diversidad y el reconocimiento del otro, sobre todo cuando se enlaza con las capacidades públicas de los gobiernos.

Su valor político se asocia con la democracia y la intensidad de la vida pública, lo cual significa que tanto los actores como los sistemas de negociación, son parte medular en la eficacia que consigue alcanzar tomando en cuenta la relevancia de la deliberación de los opuestos.

Dinámica del espacio público

En la democracia moderna, el espacio público es el lugar en el cual participan actores y organizaciones diversas que tienen presencia en el territorio de lo común. La convivencia de los opuestos es una característica de la pluralidad entendida en términos modernos. Esto significa que la democracia es un sistema de vida que genera los marcos institucionales para que se consolide con base en la diversidad y la pluralidad. El espacio público moderno tiene como elementos distintivos un conjunto de relaciones que se nutren con la interacción y cooperación de los actores sociales, políticos y económicos, los cuales se mueven en ámbitos diferenciados, pero interconectados. Ello implica que el desarrollo de la vida comunitaria es impensable sin la acción organizada de los actores que tienen interés en los asuntos comunes.

La vida comunitaria es el reflejo de cómo los individuos en su calidad de público expresan intereses, preferencias y motivaciones que alimentan las formas de convivencia que se articulan en tipos de asociación, organización y articulación. En este caso, la vida comunitaria tiene elementos que la impulsan más allá del individualismo que es un modo de obtener ventajas en sí mismas. El antídoto más efectivo contra el individualismo es, sin duda, la convivencia de las personas, con objeto de generar un ambiente de intercambios, cooperación y solidaridad.

El espacio público debe entenderse como una alternativa que permite que lo común (Rabotnikof,2005:30), lo general, lo compartido eviten acciones que no favorecen la construcción del interés general. La democracia moderna tiene como elementos a considerar la aportación de las capacidades individuales y colectivas para llevar a cabo proyectos de vida. Su ventaja institucional se orienta a que la sociedad y las instituciones diseñen fórmulas de coordinación que permitan superar restricciones y contratiempos. Su ventaja institucional se relaciona con la vigencia de derechos y obligaciones que se reconocen con sentido constitucional y legal. Si algo caracteriza a la democracia moderna, es que las reglas del juego que construye y aplica son fruto de criterios

universales y generales que consideran su aplicación de modo individual y específico. La combinación de estos elementos permite configurar un sistema de vida que permite valorar lo colectivo con base en el mundo de lo individual.

De este modo, la convivencia en la sociedad da paso a un sistema de intercambios que tiene como premisa, las libertades subjetivas privadas y las libertades subjetivas políticas. Unas y otras indican cómo lo privado y lo público coexisten a partir de reglas del juego que se gestan en instancias que tienen a su cargo la definición del interés general. En este caso, las asambleas, congresos o parlamentos, son el sitio en el cual se gestan, deliberan y aprueban las reglas del juego que tienen por objeto moldear la conducta humana para evitar desventajas y desequilibrios que pueden dañar la estructura básica de la sociedad.

Las reglas del juego en el espacio público, tienen alcance abstracto, mientras que su aplicación lleva al mundo de la concreción. Lo abstracto y lo concreto, son manifestaciones efectivas de cómo en la democracia moderna las personas se rigen por normas que reúnen esos atributos. Lo abstracto y lo concreto no son datos aislados, sino formas específicas que las reglas del juego asumen para que lo individual y lo colectivo, así como lo privado y lo público, sean objeto de la formalidad positiva (Habermas, 2000:99), es decir, la que se finca en la vigencia de las normas escritas para que sean cumplidas de modo consciente y responsable. Éstas se enlazan con la naturaleza del espacio público, porque en la vida moderna, la persona tiene una doble condición de vida: es sujeto jurídico y político, lo cual implica derechos plenos y vigentes para vivir y convivir en el espacio de lo común.

La categoría sujeto jurídico (O'Donnell, 2001:51) califica a las personas que tienen derechos y obligaciones desde el ángulo de las normas positivas, es decir, de las que reconocen que hay posibilidades y límites para la realización de las personas. Esta situación es fundamental en el espacio público moderno porque a diferencia de lo público no moderno –esclavismo, despotismo oriental, feudalismo– aporta para ventaja de los sujetos jurídicos, la factibilidad de que sean tomados en cuenta en lo relacionado con los asuntos compartidos con base

en el reconocimiento de derechos y obligaciones. El espacio público moderno es el substrato de la democracia, lo cual significa que aporta ventajas y límites para evitar y en su caso sancionar las conductas que son opuestas a lo compartido. La fortaleza del espacio público es asunto de primer orden para la vida democrática. Implica que se acrecientan las civitas y la civilidad como pilares de los cuales depende la convivencia pacífica y tolerante.

En este sentido, el espacio público es un conjunto de comunidades cívicas (Putnam, 1993: 111- 114) que se adhieren al orden establecido en términos de la democracia moderna. Civitas alude a la conciencia que se tiene para pertenecer y asumir las obligaciones que conlleva vivir con los demás. Civilidad significa que los sujetos jurídicos se preocupan y ocupan de los asuntos compartidos, estando dispuestos a participar y corresponsabilizarse de los mismos.

Civitas y civilidad se refieren a puntos básicos que las democracias han de cuidar y proteger para evitar que las reglas del juego se entiendan distantes de su espíritu y contenido. Si la democracia necesita de los ciudadanos, éstos no han de serlo únicamente en plano de lo formal, sino que deben acreditarse por cuanto a conductas en la participación y representación políticas. Incluso, cuando es necesario, los ciudadanos deben intervenir en la construcción de las agendas públicas.

En el espacio público hay problemas, necesidades y expectativas que deben atenderse más allá de lo doméstico, es decir, del hogar de las familias. Se requiere en consecuencia, la formación de la ciudadanía para dar paso a personas de carne y hueso que están interesadas en articular organizaciones y acciones que sean efectivas. La ciudadanía es producto de la toma de conciencia y la responsabilidad que la persona en calidad de ciudadano tiene para ser un actor en los procesos públicos y en la definición de las metas colectivas. La ciudadanía es condición de vida que indica que lo civil y lo político se sintetizan en el sujeto jurídico para que participe de modo decidido en los asuntos de interés general. La ciudadanía se forma histórica, política y culturalmente, no se otorga, esto significa que hay condiciones objetivas que apuntan hacia etapas de vida que permiten asegurar y consolidar su eficacia para ventajas del espacio público de la democracia.

La ciudadanía es resultado de condiciones que apuntan por el advenimiento de la sociedad civil moderna y el Estado de derecho. Estas instituciones se estructuran a partir del desarrollo de las economías de mercado, la diferenciación de lo privado y lo público, la división de poderes, la diferencia entre el cargo y el puesto, así como la importancia de que los asuntos públicos sean entendidos de cara a los valores de la comunidad civil y política. El espacio público se constituye en este sentido, en un lugar que permite la conexión entre la sociedad y el Estado; entre el gobierno y los ciudadanos. Es un espacio que tiene el papel de referente para situar los comportamientos variados, continuos y engarzados de los actores más protagónicos de la vida comunitaria.

Sus fórmulas de desempeño se fincan en la comunicación que se instituye con base en la existencia de los opuestos, dado que los asuntos comunes tienen que abordarse mediante el diálogo y deliberación. Estos aspectos del espacio público moderno, reflejan la necesidad de que sea un lugar de intercambios, acuerdos y superación de restricciones para asegurar la coexistencia de manera pacífica y productiva. Lo importante en el espacio público, es que la sociedad y los ciudadanos puedan definir medios de interacción para superar individualismos y carencias.

Es por ello, un espacio abierto, visible y accesible, tomando en cuenta los valores universales que la democracia postula como la igualdad de oportunidades y el derecho a las libertades. El funcionamiento del espacio público no se agota en aspectos únicamente normativos, sino que comprende lo factual entendido como un conjunto de realidades que se producen con la intervención de los actores de la sociedad. El funcionamiento del espacio público tiene la ventaja de que lo real se puede formalizar a través de normas y procedimientos que se definen como parte de las reglas del juego que se instituyen en tiempos diferentes. El funcionamiento del espacio público no se ciñe a patrones preestablecidos, sino al conjunto de acciones que brotan de la intencionalidad de las personas y grupos en razón de su interés y motivación.

La importancia del espacio público se relaciona con la vida misma de la democracia porque tanto las personas civiles como los ciudadanos, dan vida a procesos que se caracterizan por la cooperación y conflicto. Por eso el espacio público se rige por valores y reglas que permiten a la vida moderna su realización y consolidación. Un punto básico del espacio público es que permite la convergencia de los opuestos, a partir de utilizar el debate y deliberación como medios de entendimiento y acuerdos que pueden constituirse.

Desde la visión de la democracia, el espacio público es el territorio de los consensos y las oposiciones que permiten la oxigenación de la pluralidad, a fin de evitar la concentración innecesaria y arbitraria del poder. La posibilidad de que la discusión y el diálogo sean reconocidos como parte del modo de vida de las democracias, los convierte en herramientas insustituibles del quehacer colectivo. Las democracias se fortalecen cuando los asuntos públicos ingresan a la esfera de la discusión y los acuerdos que se construyen son con sentido de pluralidad e inclusión. Más aún en la democracia moderna, dado que es portadora de proyectos de vida que reivindican a las personas frente a formas de poder que las limitan –cesarismo, bonapartismo, populismo– para impedir la formación de su conciencia y responsabilidad.

La ventaja de la democracia es que el sentido (Zabaleta,2009:69-71) espacio público la fortalece con la aportación y sus formas de organización para dar vida a los procesos de intercambio entre los actores sociales y políticos. El juego del poder se desarrolla tomando en cuenta la competencia de los opuestos y así se incrementa la riqueza de alternativas y opciones que favorecen la mejor discusión de los asuntos públicos. Hay una relación de interdependencia entre el espacio público y la democracia, lo cual significa que el sistema de instituciones que se diseña para regularlos, tiene como punto de referencia el mundo de la heterogeneidad y la diversidad que se estimula con la pluralidad ideológica, política y social.

En este sentido, la heterogeneidad y la diversidad se regulan mediante reglas del juego que se definen por lo general y lo público para garantizar que la convivencia de los opuestos no derive en ventajas o

privilegios de clase. Con el principio de igualdad formal entre las personas, es posible que lo específico sea entendido por su alcance real, no imaginario. Esto significa que la igualdad tiene como objetivo evitar la formación o vigencia de privilegios que son contrarios al espíritu de lo público, el cual adopta como base de su filosofía, que no hay diferencias entre las personas que tengan como centro de gravedad la propiedad, el nacimiento o la corporación. Estas instituciones destacan las diferencias de clase sobre la base de privilegios e impiden la movilidad y libertad de las personas.

La igualdad en el espacio público de la democracia permite que los sujetos jurídicos se realicen con plenitud, teniendo como pilares los derechos y las obligaciones con valor constitucional. En suma, la esfera pública (Santillán,2003:9) es el hogar de los ciudadanos y el centro de realización de las capacidades individuales que logran integrarse con fines colectivos.

La comunicación en el espacio público

Si la democracia es un espacio de intercambios, interacciones y formas de organización, es importante destacar que la comunicación juega un papel central en los procesos que sustentan el comportamiento de los actores, debido a la posición que ocupan en la estructura de la sociedad. Un aspecto a resaltar es que la democracia moderna implica que los ciudadanos deliberen para que los asuntos comunes sean objeto de un tratamiento más específico, nutrido y variado. La deliberación entre los actores es un imperativo para que la vida colectiva se enriquezca con la opinión, aportaciones y recomendaciones que las voces públicas sean capaces de expresar en diversos foros y tribunas. La comunicación necesita que la deliberación se arraigue como un medio que facilita que los actores tengan condiciones favorables para dar inicio a la discusión colectiva.

Por ello, el espacio público debe entenderse como un territorio en el cual los procesos de comunicación son parte esencial de su razón de ser. El juego del poder, así como la convivencia articulada de los opuestos, son puntos a considerar en la construcción de los espacios de comunicación para que las preferencias, las ideologías y las elecciones sobre las opciones de la vida pública, se expresen de manera clara y abierta. La vida comunitaria es la suma de voluntades privadas que asumen el compromiso de actuar en calidad de público para incursionar en los problemas y soluciones de carácter colectivo. La relación de los opuestos en la democracia, implica que la comunicación sea el factor que permite los tipos de acercamiento para evitar rupturas o alteraciones en el desarrollo de la vida comunitaria. La relación de los opuestos en la democracia es condición de vida que debe encauzarse para evitar que las discrepancias generen rupturas de diálogo.

El debate y la deliberación son el binomio que permite a los espacios públicos democráticos ampliar los caminos para la discusión de los problemas colectivos, en este sentido, la comunicación se sustenta en la postura activa de los protagonistas del poder y favorece que el intercambio de opiniones e información sea más fluido.

La comunicación es un proceso dinámico que tiene como ejes la interacción retórica –argumentos, opiniones, tesis– por cuanto a la cosmovisión que del mundo tienen los actores del poder. Es un proceso en el cual se formulan tesis, proyectos y propuestas que indican cómo el comportamiento de la vida colectiva se desarrolla en diversos foros de reflexión. Es un proceso que no sigue líneas secuenciadas, sino que admite y alienta posturas diversas que se enlazan hasta configurar un sistema de convivencia que finca en la dinámica de la pluralidad, la base de su efectividad. La comunicación (Deutsch,1971:171) se genera desde el momento que en el espacio de lo público los privados –sujetos jurídicos con derecho civiles y políticos– en calidad de público, establecen formas de acercamiento y entendimiento a través de posturas reflexivas que tienen como objetivo, producir el lenguaje del entendimiento para que los procesos de cooperación germinen con mayor fortaleza.

El lenguaje en la óptica de la acción comunicativa (Habermas,2001:97), es producto de la palabra expresada y al enlazarse con el emisor y el destinatario, es portador de mensajes que permiten establecer relaciones entre diversos públicos y grupos que tienen actuación puntual en el espacio de lo público. La comunicación implica interacción e interdependencia, las cuales se sustentan en estructuras que se diseñan para garantizar el funcionamiento de los actores del poder.

Por ello el espacio público es inexplicable sin los procesos de comunicación, los cuales favorecen en diferentes frentes, que los actores e interesados en el curso de los asuntos comunes se interesen en su abordaje y solución. En consecuencia, los diferentes espacios públicos de la sociedad civil tienen como puente los procesos de comunicación que se alientan con la participación de los actores sociales y políticos. Son espacios diferenciados pero interconectados que indican los modos de vida que se desarrollan en el territorio de lo común a partir de destacar el nexo entre lo privado y lo público.

La sociedad civil no es en este sentido, un concepto abstracto, sino realidad viviente e integrada por actores, fuerzas y organizaciones que luchan para tener un lugar en la estructura del poder y en el sentido de

las decisiones públicas. Es el sitio en el cual se forman las identidades políticas y culturales que permiten transitar del anonimato a lo civil y lo político, dado que estos elementos corresponden a la esencia de las democracias modernas. Las identidades reflejan cómo los privados en calidad de público deciden asociarse y articularse a partir de planteamientos que comparten en razón de cosmovisiones e ideologías. Las identidades no son algo dado, sino que se originan con base en interacciones que tienen posturas convergentes. Las identidades tienen valor sociológico y político dado que se alimentan de relaciones sociales que conllevan a la organización de grupos y a la definición de la plataforma ideológica que favorece su perfil de comportamiento efectivo.

La sociedad civil no es únicamente un lugar de intercambios económicos, sino hábitat en el cual se reúnen diversos públicos que han decidido integrarse de modo activo a la vida comunitaria.

La esfera pública por su parte, es el ámbito en el cual los grupos con identidad de la sociedad civil, han decidido asumir posturas que se condensan en formas de organización, participación y representación. Las categorías ciudadano y ciudadanía aluden a cómo la civilidad en lo público da lugar a la formación de tipos de conducta que se expresan de modo diverso. El ciudadano es la persona a quién en el mundo democrático se le reconocen derechos y obligaciones con base en la igualdad y la libertad. La ciudadanía es un proceso de construcción histórica y política que alude a cómo las personas toman conciencia de que los asuntos públicos les corresponden para que sean atendidos y solucionados. La ciudadanía implica formación, conciencia y consolidación sobre el significado de la vida pública y sobre la responsabilidad que se tiene para que sea objeto de preocupación compartida. La ciudadanía es una etapa que define tipos de intervención en los asuntos compartidos teniendo como punto cardinal que los propios ciudadanos están conscientes que lo compartido y lo común son parte de la esfera de su realización.

De este modo, la sociedad civil (Cohen y Arato,2001:70), la esfera pública, los ciudadanos y la ciudadanía son los factores que dan vida

a los sistemas de comunicación que se gestan y desarrollan en la vida comunitaria. Así, el mundo de los ciudadanos es el espacio en el cual la comunicación germina hasta adoptar la forma de opinión pública (Santillán,2001:11), la cual significa un estadio de relevancia para los procesos de interacción e intercambio. La opinión pública en el espacio de lo público, implica formas organizadas de expresión, valoración e intervención en los asuntos comunes, dado que indica para ventaja de la sociedad civil, entendida también como sociedad de ciudadanos, la posibilidad de que el poder político (Schmitt,1991:68) sea objeto de vigilancia y seguimiento. La opinión pública es a la vez, una forma de comunicar diversos tipos de lenguaje que tienen como punto de partida, la conciencia de los ciudadanos sobre aquellos asuntos y problemas que son de su interés. La opinión pública se integra por voces, reflexiones, críticas y propuestas que son resultado directo de la cosmovisión que prevalece en la sociedad civil. Se organiza en coloquios, foros, mesas redondas, prensa, radio, televisión; se apoya en elementos escritos y de difusión electrónica que hoy día desempeñan un papel por demás importante en la orientación de los diversos públicos de la sociedad civil.

El nexo entre comunicación y opinión pública es inextinguible porque son los actores de la sociedad los que dan lugar a diversas formas de expresión en la vida pública. La opinión pública ha creado en el mundo moderno, distintos sistemas de comunicación a través de los cuales es posible difundir productos discursivos, políticos y culturales que tienen emisores y destinatarios en la esfera pública. Las conversaciones entre los diversos públicos de la sociedad civil dan cuenta de modos de comunicación que tienen redes formales e informales. Las formales se caracterizan por la existencia de normas, procedimientos y estructuras que se encuentran tanto en la sociedad como en el Estado y además tienen responsables para su eficaz funcionamiento. Las informales se desarrollan en ambientes en los cuales no hay requisitos para institucionalizarlas y son impulsadas en los bares, las tabernas, las tertulias, los espectáculos.

Tanto la comunicación formal como la informal, se desenvuelven en la esfera de lo público, con lo cual los sistemas de opinión pública se

estructuran con base en procesos de intencionalidad que se condensan en diversas formas de expresión a lo largo y ancho de la sociedad civil. Los intercambios que se desarrollan en la vida comunitaria no son ajenos a los procesos de comunicación. El público diverso que en ellos interviene, es generador de códigos de comunicación que se enlazan unos con otros para integrar una forma de convivencia plural que potencie la complejidad en la cual los actores de la sociedad tienen un papel destacado para construir sistemas de cooperación y acción pública.

La comunicación en este sentido, no es ni puede ser un proceso lineal ni predeterminado, sino diverso, intenso y complejo. La pluralidad (Cantú, 2005:200) de actores, intereses y organizaciones da como resultado que los procesos de comunicación se ramifiquen a lo largo y ancho de la sociedad. En este caso, el espacio público tiene en la comunicación, uno de los aspectos torales que sustentan su riqueza y diversidad a partir de considerar a la sociedad civil no como un todo uniforme, sino como un territorio en el cual la diversidad de sus componentes es simultáneamente, la diversidad de los sistemas de comunicación. La comunicación en el espacio de lo público se integra por centros motrices que la alimentan en diversos frentes que tienen su fuente en instituciones gubernamentales y en instituciones de la sociedad civil.

Tanto la sociedad como el Estado son portadores de formas de comunicación que se enlazan o difieren en razón de la pluralidad política e ideológica. Esta es la clave para situar la pluralidad de intereses que se manifiestan en los procesos de comunicación. La pluralidad de intereses refleja cómo las democracias viven y sobreviven, considerando la importancia de los opuestos en las estructuras del poder y en la toma de las decisiones públicas. La convivencia de los opuestos en la democracia moderna, implica que la comunicación es la senda para acercar posturas que en principio no son convergentes, pero que, con acercamiento y comunicación es posible asegurar como sistemas de deliberación. Esto implica que la comunicación se apoya en el debate y la deliberación para que los actores accedan a fórmulas de entendimiento y negociación.

La deliberación de los asuntos públicos permite a los ciudadanos tener oportunidad de opinar, intercambiar y asumir posiciones diversas ante situaciones que se relacionan con la vida en común. El desarrollo de los sistemas democráticos tiene en la deliberación uno de los aspectos más relevantes para invocarse en el logro de los acuerdos institucionales que a su vez pueden y deben traducirse en políticas públicas debidamente focalizadas. La deliberación se refiere a que los actores del poder puedan encauzar sus posiciones, atendiendo al principio de que la tolerancia hace factible que los desacuerdos se canalicen por la senda del diálogo y el entendimiento.

En este sentido, la riqueza de la democracia consiste en que la pluralidad que la impulsa, tiene en la deliberación una salida funcional para racionalizar las relaciones tensas y de conflicto con decisiones que permitan dejar atrás la polarización de los actores y organizaciones. La salida funcional da oportunidad para que los conflictos se transformen en cooperación, a partir del comportamiento abierto y deliberativo de los actores políticos y sociales. La salida funcional es oportunidad para que los actores tengan condiciones favorables que permitan llegar a los acuerdos, sin desconocer las opiniones distintas que se generan en las arenas del poder. La deliberación en la vida democrática es un camino para superar con sistemas de comunicación las posturas más encontradas que impiden la funcionalidad efectiva de las organizaciones, estructuras y ámbitos de decisión.

Es fundamental para la vida democrática, que la comunicación y la deliberación sean las piezas más efectivas que posibilitan la articulación de intereses para dar paso a las decisiones públicas. Por tanto, los asuntos comunes son impensables sin aludir a la deliberación como una forma de comunicación en el espacio de lo público. Este debe entenderse en relación a la variedad de actores, intereses y organizaciones que compiten entre sí para influir en la formación de la agenda de gobierno institucional. Es mediante la comunicación ordenada en formas de deliberación, que las relaciones de poder se nutren para que la democracia visualizada como un sistema de intercambios, ventajas, costos e información, funcione en sus aspectos fundamentales, dados por la deliberación, la participación, la representación y la

corresponsabilidad que se originan con la influencia de los actores de la sociedad. La democracia moderna da cauce a numerosos sistemas de comunicación y deliberación que favorecen el fluir de las opiniones que reflejan cómo piensan los protagonistas del quehacer social y político. La democracia moderna requiere que sus instituciones, estructuras y procesos reciban la energía del espacio público, con objeto de que la dinámica de la pluralidad y la diversidad permita la multiplicación de las acciones en un sentido constructivo y emprendedor.

El nexo entre democracia, espacio público y comunicación es la base de los intercambios y formas de cooperación a partir de valorar que lo asuntos comunes no son monopolio de nadie y que en consecuencia, están abiertos a una variedad de interesados que ingresan a las áreas de deliberación. La deliberación en razón de la comunicación, es punto neurálgico para que las democracias se acrecienten atendiendo a la premisa de que los actores aprenden a vivir con base en acuerdos y desacuerdos. En un sistema de vida como la democracia, lo importante es que sus instituciones tengan la capacidad para que los opuestos se desarrollen con apego al orden jurídico y político. Esto implica dar vigencia a la deliberación y tolerancia como procesos que institucionalizan los desacuerdos, sin romper los equilibrios y la correlación de fuerzas que dan vida a la eficacia funcional de la democracia.

Características de la gestión pública

En un esquema de racionalidad comunicativa (Habermas,1991,T1:139) propia del espacio público contemporáneo, la misma debe situarse como la suma de procesos, intercambios y relaciones que se sustentan en una diversidad de actitudes, opiniones y deliberaciones que se enlazan con el dinamismo de la sociedad civil. La vitalidad del espacio público es también la suma de relaciones formales e informales que son producto directo de los centros de poder que en él se desenvuelven. Consecuentemente, un medio a puntualizar en los procesos de la racionalidad comunicativa, es la gestión pública, dado que es una forma de relacionar a las autoridades constituidas con los gobernados cuando se trata del abordaje de los asuntos comunitarios. La gestión pública tiene como universo de referencia los espacios de lo público y su ámbito de institucionalidad está dado por las áreas de gobierno y las formas de cooperación que se articulan desde la sociedad civil.

En este caso, los espacios de lo público son punto de referencia para la comprensión de la gestión pública, porque no se encuentra aislada ni de los actores ni de las condiciones sociales y políticas que se forman en los diversos territorios de la vida civil y política. Por consiguiente, la gestión pública se relaciona con formas de comunicación que se desarrollan en la sociedad civil y es también parte de los procesos de deliberación que dan vida a la articulación de los intereses que compiten para tener ganado un lugar en la agenda institucional de gobierno. Un aspecto central en este caso, es que la gestión pública no se entiende distante de las decisiones colectivas que se estructuran en el marco de relaciones complejas ni de posiciones insulares (Waissbluth,2003:77) que tienden hacia la feudalización de las estructuras institucionales; es parte de ellas y es el medio que las hace realidad, motivo por el cual, su relevancia se vincula con los gobernantes y los gobernados, teniendo como foco de apoyo, las actividades que realizan los cuadros burocráticos.

La gestión pública responde al espacio de lo público y los productos –políticas públicas y servicios– que elabora, se implementan en diversos

sectores y puntos de la vida comunitaria, la cual formula ante las autoridades demandas que exigen atención y solución.

Si la vida democrática se caracteriza por el fluir de los procesos sociales y políticos, la gestión pública es parte de los mismos considerando que es una herramienta que permite racionalizar problemas tanto en el diseño como en la implementación de las soluciones. La racionalidad de la gestión pública tiene valor técnico y político.

Técnico porque está orientada a evitar con sus sistemas, prácticas y procedimientos que los problemas comunitarios carezcan de atención y alternativas de solución. La manipulación inteligente de los problemas, posibilita que la gestión pública se convierta en un medio que permite contener los puntos críticos que surgen cuando los conflictos emergen en la sociedad civil.

Tiene valor político porque su ámbito de aplicación se integra por actores y preferencias que conviene ordenar en acciones que deben implementarse. Además, la diversidad de lo público es referente para identificar cómo las demandas e intereses que compiten entre sí, ingresan al mismo tiempo a la senda de las negociaciones. Lo relativo a la gestión de lo público tiene implicaciones políticas porque tanto las decisiones adoptadas como la distribución de los recursos, se relacionan con peticionarios y demandantes de la acción de gobierno, los cuales se ubican en una relación de ganadores y perdedores por cuanto a los beneficios que puedan o no recibir.

Lo técnico y lo político, sin embargo, no son elementos en sí mismos, sino que se relacionan con la naturaleza deliberativa de la gestión pública, la cual se alimenta con la participación de los actores interesados en la formación de la agenda institucional y el curso de las políticas públicas. La naturaleza deliberativa de la gestión pública es condición para que responda a los procesos públicos. Las partes interesadas en algún problema comunitario, tienen acercamiento con las autoridades y a partir de ese momento, inicia la reflexión y el análisis de opciones que pueden considerarse para que tengan perfil de decisiones a implementar.

Así, dialogar (Boisier,2003:56), argumentar (Majone) y decidir son factores medulares en la naturaleza de la gestión pública. Si gestión alude al hacer, realizar y rehacer en un plano de gobierno, la democracia política genera los marcos institucionales para que los actores dialoguen y consigan llegar a acuerdos sobre la base de propuestas y réplicas. Si la democracia implica dialogar y deliberar, la gestión pública se convierte en una opción de gobierno para que la cooperación de los actores sea una vía efectiva para atender y solucionar problemas. La gestión pública es el camino que las políticas públicas recorren para convertirse en realidad específica. Por su contenido, las políticas públicas se apoyan en valores y propuestas que se conocen en el espacio de lo público y con el auxilio de la gestión, se da paso a actividades y operaciones que tienen como objetivo incidir en la vida comunitaria.

Con la gestión pública se destaca cómo el gobierno de lo público se comporta en un esquema de valores e intercambios que, con base en normas y reglas institucionales, es factible encauzar y ordenar para fines de la acción pública. En un planteamiento democrático, las políticas son la base para ubicar la utilidad de la gestión pública y en un planteamiento funcional, la gestión pública es el medio que coadyuva para que las políticas públicas se traduzcan en opciones y cursos de acción del gobierno. Tanto una y otra, es decir, la gestión y las políticas públicas, tienen ambientes políticos que conllevan a la valoración de la competencia, el diálogo y los acuerdos que son congruentes con el espíritu y contenido de la democracia.

La naturaleza deliberativa e interdependiente (Waissbluth,2003:79) de la gestión pública es aspecto básico a considerar en los procesos de carácter institucional, es decir, en aquellos que la autoridad define y cumple para dar paso a la acción de gobierno. Pero en las democracias la tarea de gobierno sólo se justifica cuando los gobernados tienen oportunidad de participar en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esto significa que la gestión pública se integra por procesos abiertos y visibles que en la lógica de la sinapsis (Boisser,2003:52) permite el enlace de las autoridades con los gobernados en la formulación orientada a las acciones colectivas.

La importancia de la gestión pública no se agota en su eficacia funcional, sino que se sustenta en el valor democrático que la define como un sistema de organización (Brunsson y Olsen 2007:47), dirección, coordinación, implementación y evaluación orientado a producir las políticas y servicios que demandan los gobernados. La gestión pública tiene incidencia directa en los cursos de acción de gobierno y en ese sentido, se relaciona con el balance de los ganadores y los perdedores. En los procesos de gestión institucional, hay grupos de la sociedad interesados en los asuntos públicos que pueden contribuir a que la acción de gobierno sea más vigorosa considerando que la pluralidad genera energías, iniciativas y alternativas de conjunto para el abordaje de las necesidades colectivas.

En este sentido, la vida pública es el substrato de la naturaleza deliberativa de la gestión pública (Aguilar,2006:35), situación que refleja cómo el sistema de autoridades constituido y las organizaciones de la sociedad civil pueden relacionarse a través de sistemas de sinergia. Así, la gestión pública se caracteriza por la suma de procesos abiertos e interactivos que la convierten en un medio de intervención efectiva para que las condiciones de la vida comunitaria a través de los acuerdos y los consensos, reciban y los racionalicen los impactos que se derivan con la aplicación de las políticas públicas.

A mayor desarrollo de la vida pública, mayor exigencia para los procesos de gestión pública, lo cual implica que las estrategias y acciones a realizar tienen que ser efectivas. Si la gestión pública es el *modus operandi* del gobierno, su incidencia en la vida colectiva se efectúa considerando organización, estrategias, sistemas, procesos, procedimientos y recursos que se aplican para aumentar los rendimientos de la economía, la sociedad y la política. En este caso, la gestión pública se relaciona con los aspectos estructurales de la sociedad civil, en la cual existen actores que tienen cosmovisiones diversas sobre lo que es y debe ser el desarrollo de lo público.

De este modo, se debe dialogar entre ellos, para dar paso también a procesos de deliberación que conduzcan hacia la definición y el cumplimiento de las metas colectivas. En la medida que la vida pública

se intensifica y desarrolla, en esa medida la gestión pública tiene que ser más eficiente para dar paso a ofertas de gobierno y a su debido cumplimiento. La importancia de la gestión pública en este sentido, significa que el espacio de lo público además de dinámico, es complejo, debido a que los problemas que en el mismo se generan, se encuentran interrelacionados sea como causa o como efecto.

El mapa de los problemas públicos en este marco, exige que la gestión pública sea más efectiva y puntual. No hay soluciones lineales para la superación de los problemas públicos, tampoco hay soluciones óptimas que se orienten hacia contextos que no tienen implicación alguna; menos hay soluciones que sustentadas en criterios más técnicos que políticos, contribuyan a mejorar las condiciones de vida.

Lo importante en materia de soluciones públicas es que deben analizar su impacto y consecuencias; ello obliga a la discusión y revisión de alternativas que los actores tienen que definir con propósitos viables; la gestión pública por tanto, es parte de la reflexión que se produce para encontrar opciones que permitan revertir los obstáculos que limitan la vida productiva y social.

La gestión pública se explica en el contexto dialógico (Aguilar,1997:32) que conlleva a la estructuración del lenguaje desde una postura que se orienta a conseguir los acuerdos institucionales; por ello, la deliberación sobre la misma es un ejercicio que se inscribe en el binomio diálogo–entendimiento para considerar la modificación de prioridades, objetivos y metas; cualquier variación en la agenda institucional, es motivo para que los actores se reúnan hasta alcanzar una fase de acuerdos encaminados a la adopción de las políticas públicas.

El diálogo y el entendimiento son requisito imprescindible para estructurar los consensos políticos y sociales; éstos son fruto de la deliberación continua y son la base para que los contextos estructurales y funcionales de la vida pública se acoplen; en este caso, los consensos tienen que alcanzarse para que el compromiso de los objetivos y metas a cumplir sea adaptado a las condiciones cambiantes de la vida pública. La riqueza de la gestión pública no sólo es de carácter

instrumental, sino que se enlaza con los procesos de argumentación que se forman a partir de la relación de intersubjetividades –ideología, visión, percepción y conocimiento– dadas por los actores y que son fundamentales para avanzar con sentido constructivo en el diseño e implementación de las políticas públicas.

La gestión pública se nutre de ideas, conceptos, argumentos y prácticas que fundamentan considerar para estructurar las opciones de política con el auxilio de la capacidad instalada que tienen principalmente los gobiernos. La deliberación es factor indisoluble de la gestión pública y ello influye en su aplicación y sentido. La gestión pública en el horizonte de lo social y lo público, es un proceso de comunicación, deliberación (Majone,1997:59) y persuasión (Majone,1997:57) en el cual los actores de la sociedad y de la esfera del gobierno interactúan para articular acciones colectivas que se orientan a la atención y superación de condiciones de vida.

La gestión pública da pie para que las fuerzas dinámicas de la vida comunitaria se relacionen con base en la comunicación y el entendimiento, todo objetivo de intervención pública, necesita no sólo de la relación efectiva medios–fines, sino de los consensos que hacen posible el avance de las partes –actores– hacia la consecución de los objetivos que se han definido. Más aún porque los problemas públicos no tienen punto de quietud o reposo, lo cual significa que las estrategias de gobierno tienen que ser adaptativas y eficaces para asegurar rendimientos crecientes en la vida comunitaria. Si los problemas públicos no tienen punto de reposo, en esa medida la gestión pública necesita de diálogos constantes que se sustenten en formas de entendimiento y concertación que deben tener efectividad una vez que ingresan al mundo de los compromisos institucionales.

Para fines del quehacer institucional, la gestión pública es simultáneamente un medio para que los gobiernos cumplan la oferta de compromisos que aceptan y es camino para que el prestigio de las autoridades se acreciente con base en la obtención de los resultados. En este sentido, las acciones derivadas de la gestión pública tienen como elemento distintivo que son coordinadas, desde el momento en que

la interacción de grupos y organizaciones da como resultado distintas formas de comunicación.

En consecuencia, la racionalidad comunicativa acompaña la naturaleza de la gestión pública para hacer efectiva en términos de compromiso, los objetivos de la agenda institucional, la cual se define en razón de problemas y compromisos que las autoridades definen. De este modo, el universo factual de la gestión pública no se ciñe a los aspectos instrumentales, sino que tiene como punto de origen la naturaleza del espacio público, así como los sistemas de comunicación y deliberación que se organizan con base en normas y procedimientos de carácter democrático.

Tanto los valores normativos que la democracia postula como el sistema fáctico de los problemas a encarar por parte de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad, son factores a considerar para situar en un ámbito de complejidad creciente, los movimientos de la gestión pública. Los valores normativos tienen como punto de análisis la discusión, la deliberación, la crítica y los argumentos que se expresan por los distintos actores de la vida colectiva. Ésta tiene su origen en los valores de tolerancia, respeto y civilidad, lo cual implica que en la vida moderna, son la base para comprender la conducta de los ciudadanos y las autoridades en un marco de entendimiento y responsabilidad. El sistema fáctico, por su parte, se refiere al conjunto de hechos, situaciones y problemas que exigen tratamiento institucional y técnico para racionalizar la superación de las restricciones y convertir en acciones efectivas, los objetivos y metas que se ha convenido de manera colectiva.

Lo normativo y lo fáctico caracterizan el valor aplicado de la gestión pública, la cual debe entenderse a partir de diagnósticos, técnicas, tecnologías, instituciones y organizaciones que hacen posible su estructuración como un conjunto de decisiones y acciones que se han de complementar para llevar a cabo la transformación positiva de las condiciones de vida. Lo normativo y lo fáctico son elementos vitales para que la gestión pública sea situada en las esferas de las oportunidades de realización, así como en la valoración de los límites que enfrenta

tomando en cuenta la combinación de actores, intereses, demandas y expectativas.

En este caso, la gestión pública es entendida de cara a elementos de lo público y de la vida política porque se relaciona con la conducción de la sociedad, la participación de los ciudadanos y la corresponsabilidad de los gobernados para instituir fórmulas de entendimiento y cooperación en favor de la vida comunitaria. Así, el gobierno de lo público en el cual se ubica la gestión pública, es la suma de valores políticos, institucionales y aplicados que tienen como objetivo la articulación de lo privado y lo común para que los problemas compartidos sean objeto de un mejor tratamiento y formas de respuesta institucional.

La racionalidad de la gestión pública

La naturaleza reflexiva, argumentativa y aplicada de la gestión pública que es propia de los gobiernos por discusión que necesita la democracia, implica la práctica de la deliberación y los consensos para entenderla en su riqueza cognitiva, valorativa y factual. Sin embargo, la propia gestión pública no se ciñe a consideraciones formalistas, sino que tiene una faceta aplicada que se relaciona con la capacidad de los gobiernos para hacer y rehacer las políticas públicas. Esto significa que es parte activa en el diseño y logro de las acciones públicas, lo cual implica que su carácter aplicado tiene como objetivo conseguir resultados efectivos. El carácter aplicado de la gestión pública concierne al universo de aprendizajes, experiencias, logros y fracasos que se derivan con el comportamiento institucional de los gobiernos. Cuando se gobierna, se alude a estrategias adoptadas, a programas que se cumplen y a políticas que se implementan. En este caso, la gestión pública se relaciona con la categoría modo de gobernar, la cual alude a cómo se construyen las decisiones y cómo se cumplen en razón de los planes formulados.

El modo de gobernar se conecta con la estructura de intereses, expectativas y resultados que se consiguen, lo cual implica que responde al universo de lo fáctico. Lo que realiza o deja de hacer el gobierno y tiene implicaciones para la vida pública. Esto significa que la utilidad de la gestión pública tiene aspectos positivos y negativos.

Los positivos se relacionan con la definición y cumplimiento de los objetivos públicos. Se relacionan con el logro del bienestar, la equidad y la calidad de vida. Se relacionan con el desarrollo de procesos de corresponsabilidad que reflejan la oportunidad que los ciudadanos tienen para participar en la estructuración y cumplimiento de las políticas públicas.

Los aspectos negativos dan origen a las fallas de gobierno –ineficiencias, deficiencias, errores y fracasos– que desde luego, inciden de manera desfavorable en la vida comunitaria. Dan lugar también a que

las crisis, el estancamiento, el deterioro y el desencanto lesionen la vida productiva y social, dando paso a situaciones conflictivas que aumentan la tensión entre los gobernados.

No menos importante es que la caída del nivel de vida, la desactivación de las políticas del bienestar, el aumento de la marginalidad y la multiplicación de la exclusión social, son termómetros desfavorables para la vida asociada, provocando con ello, una disminución sensible en la legitimidad de los poderes constituidos. Cuando los aspectos negativos prevalecen sobre los positivos, sobreviene el déficit de gobierno; cuando los positivos toman la delantera a los negativos, tiene lugar el superávit de gobierno.

Por tanto, la gestión pública es portadora de varias racionalidades que se aplican a favor del orden instituido. Las racionalidades que la gestión pública tiene son las siguientes: 1) técnica; 2) política; 3) pública; 4) económica, y 5) social.

La racionalidad técnica se relaciona con la capacidad instalada de los gobiernos para alentar, promover y estimular la participación utilizando para ello, metodologías, procedimientos, estrategias y sistemas que son el sustento de los planes y políticas que se formulan para que se apliquen en los diversos sectores de la vida productiva. La importancia técnica de la gestión pública exige el dominio de saberes aplicados, mismos que se orientan a producir resultados específicos para alterar y modificar condiciones y procesos que se relacionan con la producción de bienes y servicios.

La racionalidad política alude al conjunto de valores y preferencias que concurren para hacer o no algo relacionado con la vida comunitaria. Se toma en cuenta para este caso, las oportunidades y restricciones que se identifican para determinar cuándo las políticas públicas deben aplicarse con base en la lógica de ganadores y perdedores. Esto implica asumir los costos y ventajas de las decisiones.

La racionalidad pública concierne a cómo la gestión es producto de interacciones y formas de cooperación que demandan procesos

amplios de deliberación para instituir el sistema de acuerdos que se convierten en compromisos a cumplir con la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales. Su alcance público tiene su raíz en que los actores que en ella intervienen ocupan sitios en el espacio de lo común y, por tal motivo, no hay margen para que actúen en la opacidad.

La racionalidad económica tiene como premisa que los recursos por el desempeño mismo de las instituciones, son escasos; esto implica que los bienes y servicios que se producen tienen como marco de referencia la lógica del mercado y la regulación institucional a cargo de las autoridades públicas. La racionalidad económica es producto de las reglas institucionales, las políticas públicas y el desempeño de la economía de mercado.

La racionalidad social es el resultado de reglas del juego que definen cómo, cuándo y a quién distribuir los beneficios a la comunidad, utilizando para ello, criterios, normas, procedimientos y políticas que deben traducirse en respuestas puntuales; la racionalidad social tiene como elemento base la distribución de la riqueza material, así como la identidad de los actores beneficiados, la racionalidad social implica seleccionar quiénes serán los beneficiados directos con base en la gestión de políticas públicas.

De este modo, las racionalidades de la gestión pública tienen consecuencias positivas o negativas en la vida comunitaria; de ahí que su objetivo medular consiste en producir y ampliar las capacidades que la comunidad necesita para que la gobernabilidad sea vigorosa. La racionalidad de la gestión pública tiene a la vez, otras vertientes que conviene destacar para evitar que sea considerada como un instrumento cosificado.

En este caso, la gestión pública puede entenderse con base en los aspectos siguientes: 1) el método del ensayo y error; 2) la práctica de clínica; y 3) la heurística.

El método del ensayo y error (Popper,1991:83) es consecuente con la naturaleza aplicada de la gestión pública porque significa que todo plan, programa o política, se implementa mediante un conjunto de aproximaciones y experimentos hasta alcanzar la eficacia más conspicua. El mundo de las interacciones, los conflictos e imprevistos, influye en los cursos de acción inicialmente previstos; no hay camino sin contratiempos para aplicar las políticas públicas que tienen como sustento, “un diseño impecable”. Sobre el curso de acontecimientos y experiencias, los sistemas públicos avanzan hasta acoplarse y generar rendimientos satisfactorios; pero de inicio, no hay certidumbre plena para asegurar el cumplimiento de los objetivos y las metas; en este caso, la experimentación progresiva y positiva, es la clave para que el ensayo y el error sean un importante sistema de aprendizaje para cumplir con los objetivos de la vida pública.

La práctica de clínica se refiere a que la gestión pública exige trabajo ordenado de laboratorio social y político para encontrar los elementos más regulares y confiables en su desempeño. Nuevamente el experimento y los ensayos son recursos importantes para considerar las aportaciones de la gestión pública sobre la base de estudios de caso que sean relevantes. La aplicación de categorías positivas en el mundo de lo factual, tiene como significado que el trabajo de clínica permite corroborar de manera empírica los presupuestos y supuestos que se definen en razón de problemas específicos. Una ventaja del trabajo de clínica, es que permite asociar los sistemas conceptuales con los sistemas aplicados, a partir de seleccionar aquellas áreas que pueden convertirse en prácticas metódicas para el aprendizaje creativo. Se pueden inferir así, conceptos aplicados y útiles para trabajar con mejores evidencias en la formulación de los argumentos.

La heurística (Aliseda,2000:59) alude a que la naturaleza cambiante y compleja que sin duda caracteriza a los problemas públicos, no admite moldes únicos para conocer su esencia, costos e impactos. En este caso, la racionalidad formal no garantiza que de manera anticipada se puedan conocer y manipular de modo inteligente todos los elementos que concurren en el comportamiento de los problemas públicos. La racionalidad formal ordena y sistematiza reglas para el mejor abordaje de la

realidad, pero no tiene elementos complementarios (González, 2000:115) para responder fuera de sus normas, a situaciones imprevistas.

Por tanto, cuando se presentan situaciones atípicas, es procedente la búsqueda de alternativas no convencionales para encontrar la salida a problemas que surgen de manera imprevista. Cuando esto sucede, emerge la heurística como recurso aplicado, que permite la búsqueda de otros caminos para cumplir con los objetivos previstos. Esto significa que no hay soluciones homogéneas para problemas diferentes y, en consecuencia, cada problema exige de un tipo de racionalidad para ser abordado, entendido y solucionado. Por eso la heurística implica el dominio del conocimiento fáctico para superar las restricciones que limitan la construcción de las soluciones en términos de mayor flexibilidad. Sin duda, la importancia de la gestión pública es contribuir a que las capacidades de dirección sean efectivas y consistentes.

Las instituciones más interesadas en fortalecerse son los gobiernos, lo cual implica que deben responder con mejores herramientas a los diversos problemas y carencias que se originan en los espacios de la vida civil y política. Es importante destacar que en los últimos 25 años, la gestión pública no ha transitado por su mejor momento por cuanto a herramienta orientada al desarrollo y la calidad de vida. Ha respondido al conjunto de ajustes económicos y fiscales que los gobiernos han llevado a cabo para reordenar sus finanzas y presupuestos, lo que ha ocasionado que sea identificada con la noción de “Estado mínimo” o “Estados acotados”. En uno y otro caso, se destaca que las instituciones administrativas y gubernamentales no desempeñan un papel creciente en la producción de los bienes y servicios, tarea que se encomienda a los agentes del mercado. En este caso, la gestión pública se ciñe a reformas que tienen como objetivo frenar la utilización de las palancas –intervención, producción, distribución de beneficios colectivos– que otrora permitieron a los gobiernos fungir como promotores del desarrollo.

Cuando sobrevienen las reformas que se encaminan a disminuir el papel de los gobiernos en la sociedad y la economía, la gestión pública se asocia con el movimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP)

impulsado en países como Australia, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Nueva Zelanda y Reino Unido en los años ochenta de la centuria pasada. Este movimiento tiene como meta replantear bajo la lógica de la eficiencia económica y mercantil (Suk,2007:516) el papel de los gobiernos en las economías de mercado e impulsan para ello, las políticas de privatización, la contratación externa –outsourcing–, los contratos de desempeño, la devolución de facultades, la rendición de cuentas gerencial, la reforma a los servicios civiles de carrera con énfasis en la evaluación del desempeño y la creación de agencias autónomas para evitar la injerencia de los políticos en su administración y prácticas de gestión.

De este modo, la gestión pública se orienta a que los gobiernos centren su atención en el campo de las externalidades positivas y negativas, la impartición de la justicia, las tareas de seguridad nacional y la creación de reglas del juego para que los agentes económicos y sociales puedan desarrollarse. Se relaciona de este modo la gestión pública con “conceptos como reinención del gobierno, gobierno estratégico, gobierno proveedor, gobierno promotor”, para significar que los procesos de producción y distribución de beneficios, no son más, el núcleo principal de su atención e intervención.

En este sentido, la gestión pública se identifica con planteamientos más conservadores que orientados al desarrollo; más restrictivos que de cambio; más de mercado que de fines sociales; más de eficiencia y menos de compromiso con la calidad de vida. En este esquema, la gestión pública no se caracteriza por asumir tareas de envergadura, sino restrictivas para evitar que los gobiernos se sobrepongan a la sociedad, el mercado y los clientes. Se trata de una etapa en la cual se mengua (Suk,2007:517) la confianza en las burocracias y los políticos de corte liberal e intervencionista, lo cual abre la puerta para que los políticos neoconservadores se ganen al electorado para conquistar el timón del gobierno. Se cuestiona así, lo público del gobierno y se exaltan las cualidades gerenciales de las empresas y organismos privados, lo cual da un vuelco fundamental en la concepción de lo gobiernos, a los cuales se les imputan deficiencias y fallas que tienen impacto negativo en la vida productiva.

Las cualidades –cálculo, control, función, eficiencia, fines, medios, precisión, sincronía– de la racionalidad burocrática de la Administración pública son puestas en duda y con ello se opta por la racionalidad del mercado con fines de calidad, costos, eficiencia, innovación y productividad. La Nueva Gestión Pública consigue desprestigiar a la Administración pública burocrática, pero no se ocupa de producir nuevas capacidades de conducción política para que los gobiernos se desarrollen mejor en los desafíos de la globalidad atendiendo desde luego, al logro del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. No obstante, en la década de los años noventa se da un nuevo giro en relación a la gestión pública, debido a los triunfos del mercado en los ochenta, son retomados a partir de un planteamiento más puntual a saber: el éxito del mercado y la sociedad dependen del Estado, con lo cual se recupera para ventaja de la vida pública la sana estatalidad, no para aumentar la burocratización o el burocratismo, sino para procurar que la calidad de la gestión a cargo de los gobiernos sea efectiva.

Así, en un enfoque en el cual el Estado y el mercado no deben rivalizar ni antagonizar sino coordinarse y cooperar, se abre la oportunidad para que la gestión pública recupere su importancia y utilidad reforzando la capacidad de gobierno a partir de dos lógicas: una denominada “gobierno conjunto que se adopta durante el periodo del Primer Ministro Tony Blair y otra que es la totalidad de gobierno (Christensen y Laegreid, 2007:543-552). Una y otra postura, tienen en común replantear la visión de los gobiernos a partir de revitalizar su eficacia sobre la base de cambios que evitan su fragmentación, a consecuencia de las reformas de la Nueva Gestión Pública que estimulan más los criterios técnicos sobre los políticos para conseguir la eficiencia en el sector público. Las reformas de la Nueva Gestión Pública tienen como punto cardinal la separación de la política y la administración, la autonomía de los gerentes frente a los políticos, la importancia de discrecionalidad sobre la formalidad de las normas, la creación de organismos que no dependan de las directrices centrales, la adhesión a la calidad, no al compromiso social de los gobiernos, que el gobierno dirija, no que mueva los remos de la economía.

La preocupación estriba en que las capacidades públicas (Suk, 2007:526) de los gobiernos deben reforzarse sin que implique “choques” con el mercado y las empresas. Lo importante es que los gobiernos tengan nuevamente unidad de mando a partir de conjuntar con vigor central (Christensen y Laegreid, 2007:554) las relaciones verticales y horizontales, el trabajo coordinado, la calidad de la implementación, la coherencia (Christensen y Laegreid, 2007:556) entre el diseño y el funcionamiento de los organismos gubernamentales, el reconocimiento de los liderazgos en la agencias, el robustecimiento jerárquico del centro, el cumplimiento de metas compartidas, la recuperación del *ethos* del servicio público y la superación de las políticas departamentalizadas.

Esta visión de la gestión pública indica que los “postulados de la Nueva Gestión Pública” no se adoptan más de manera inmediata y que hay la posibilidad de que las capacidades de gobierno sean producidas y reproducidas ateniendo a lo público de la sociedad y lo público del propio gobierno. Tanto el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda han adoptado la postura de fortalecer jerárquicamente al centro, mientras que Canadá ha optado por la administración de las relaciones horizontales y, en esta línea, también Noruega ha decidido optar por la colaboración horizontal al fusionar tres organizaciones sectoriales públicas, el departamento de desempleo, el sistema nacional de seguros y pensiones y los servicios sociales. No hay duda en este sentido, que las instituciones administrativas de los gobiernos han ingresado a una nueva gobernanza que tiene como finalidad la construcción de las capacidades públicas desde la perspectiva de que el sector público puede ser más efectivo en razón de su naturaleza, no adoptando prácticas de mercado que no siempre son funcionales a su eficacia y cometidos.

La gestión pública centrada en la construcción de capacidades de gobierno, tiene un valor inconmensurable porque de ella depende la dirección pública de la sociedad, el desempeño de los mercados, la calidad de la vida ciudadana, el desarrollo de las capacidades individuales, la regulación de la vida colectiva, el cumplimiento de valores posmaterialistas –equidad, calidad, desarrollo– que son fundamentales en el comportamiento de la vida asociada.

La importancia de la gestión pública tiene que resaltarse para entenderla como el medio que posibilita que la acción cooperativa se acredite en el universo del espacio público. La acción cooperativa implica la relación funcional de las autoridades y organizaciones de los ciudadanos para encontrar salida eficaz a los problemas y carencias que se gestan en la vida comunitaria. Lo importante en este caso, es que la gestión pública se desenvuelve en una variedad de públicos de la sociedad moderna, lo cual implica que los asuntos comunes tienen que ser objeto de diálogo y persuasión para llegar a estructurar el sistema de acuerdos que permita el diseño y aplicación de las políticas públicas. Es fundamental que la gestión pública sea entendida no sólo como racionalidad instrumental, sino como elemento que se nutre con actores, debates y argumentos, mismos que son la parte esencial para construir la acción de gobierno desde la óptica de lo público. De este modo, el contenido valorativo, cognitivo y argumentativo de la gestión pública, es fundamental comprenderlo para dar paso al significado e importancia de las capacidades públicas que deben construirse para ventaja de los ciudadanos, la sociedad y el gobierno.

3. La responsabilidad y la racionalidad pública en los servicios de carrera



La responsabilidad y la racionalidad pública en los servicios de carrera

En un enfoque de nueva gobernanza los servicios de carrera han ingresado a procesos de rediseño con objeto de que sean eficientes y competitivos considerando la autonomía, la descentralización, la innovación y la evaluación permanente. Se ha procedido a modificar su patrón de funcionamiento para evitar que se recrudezcan problemas de gestión pública que han provocado ineficiencia e improductividad y en ese sentido, han sido adaptados a los valores y prácticas de la Nueva Gestión Pública, a fin de rehabilitar su capacidad de respuesta tomando en cuenta que la globalidad y las transformaciones de la sociedad exigen que los sistemas de respuesta sean más efectivos y oportunos.

Si bien es cierto que no hay antagonismo entre eficiencia y democracia, es importante destacar que en la visión de los servicios de carrera contemporáneos, la primera, la eficiencia, ha tenido en las últimas dos décadas mayor importancia sobre la democracia, desde el momento en que la visión de los servidores públicos no atiende en principio a los valores del orden político del Estado y a los valores fundamentales de la vida pública. Lo inmediato es que la gestión pública sea un medio para rehabilitar la capacidad de respuesta tomando en cuenta los desafíos de un mundo complejo y con escasez de recursos. Esta situación obliga a que los valores de la gestión pública sean revisados a la luz de otros referentes; en este caso, lo que sucede en el mundo empresarial, el cual se retoma para que en las oficinas gubernamentales se apliquen las experiencias que han tenido éxito tanto en el aprovechamiento de los recursos como en los resultados obtenidos.

No es casual, en consecuencia, que en el ámbito complejo del quehacer público-gubernamental se produzca una inversión de valores, donde lo mercantil, lo técnico y lo procedimental le toman la delantera a la convicción y la responsabilidad de asumir los valores de lo estatal para entender al propio Estado como la organización más importante

de la sociedad contemporánea. En este caso, el Estado se entiende como una variable exógena, cuando sin confundirse con la sociedad, nace de ella, se diferencia de la misma por sus fines políticos y públicos y se convierte en la estructura de poder que tiene a su cargo la dirección de los asuntos que conciernen al interés público. Tiene por tanto, el compromiso de protegerla y desarrollarla sobre la base de procesos exitosos de administración, política y gobierno, pero necesita para esa tarea, que los servidores públicos lo asuman por los valores que representa en términos políticos.

El Estado en consecuencia, es considerado como un sistema de gestión más preocupado en sí mismo, no tanto por las consecuencias de su acción en la sociedad. Es valorado atendiendo más a las fallas administrativas que tenga, no a la importancia estratégica que tiene para la sociedad, el mercado y el logro del bienestar social.

En este sentido, la omisión de los valores políticos de Estado en el rediseño institucional de los servicios de carrera, da como resultado una cosmovisión imprecisa al establecer mediante analogías, que el mundo empresarial es similar al mundo institucional que el Estado encara y representa. La similitud entre lo mercantil y lo político tiene como consecuencia, que todo se ciñe a mejorar procesos y prácticas en sí, sin considerar los efectos de los mismos en el propio Estado y en la sociedad civil.

En este caso, es importante que los servicios de carrera valoren el significado institucional y político del Estado para que las propuestas de mejoramiento funcional sean más útiles y efectivas. Incidir en el logro de la racionalidad pública con la intervención de la sociedad y el Estado, no tanto en la racionalidad productiva, es paso obligado para fortalecer a las democracias como sistemas de vida fincados en el logro de la calidad de vida. Por tanto, los servicios de carrera se han de rediseñar valorando al Estado para que su calidad técnica tenga rendimientos provechosos en el logro de la racionalidad pública. Sólo de este modo se fortalece la responsabilidad para convertirlos en herramientas efectivas de gobierno.

La relevancia de los servicios de carrera se asocia con el lugar que ocupan en la estabilidad y la conservación del Estado. Aludir únicamente a su criterio técnico y a los sistemas de procedimientos en sí mismos, conduce a destacar que el mejoramiento de la gestión pública es un asunto de contexto interno, sin puntualizar la responsabilidad que tiene en el cumplimiento de las metas colectivas de gobierno. La capacidad y el mejoramiento administrativo del Estado desde luego que tienen como punto cardinal a los servicios de carrera, pero entendidos como medios que no sólo han de producir valor y plusvalor, sino que deben fungir como palancas de un gobierno creativo y visionario para que respondan a los imperativos de la vida pública.

Valor de la democracia

Las sociedades democráticas tienen como premisa básica que el ejercicio del poder no sea oculto ni se restrinja a unos cuantos. Se caracterizan por la apertura de estructuras, canales y procesos que conllevan a una vigilancia más efectiva que permite conocer quiénes lo administran, sobre qué objetivos y con base en qué metas. Lo importante es que el poder no sea objeto de prácticas inaccesibles, piramidales y unilaterales, sino que se encuentre a la vista de todos, dado que con alcance, resultados e impacto, concierne al conjunto de la sociedad civil.

Las sociedades democráticas tienen como horizonte la apertura de los espacios que favorecen a los ciudadanos, para identificar, analizar y evaluar lo que realizan las autoridades públicas, teniendo como punto de referencia que lo público del gobierno es imperativo para acceder a mejores etapas de convivencia. Lo público del gobierno es categoría básica para comprender la organización y el funcionamiento de la democracia mediante las instituciones que se articulan con sistemas continuos de decisiones y acciones. El gobierno de lo público implica que la convivencia democrática genera y define reglas que deben cumplirse para atender y solucionar de manera pacífica los problemas de la vida asociada. El gobierno de lo público responde a la democracia desde el momento en que se sustenta en la igualdad y la inclusión. Ello favorece un clima de armonía y realización, lo cual no significa la ausencia de conflictos, sino su abordaje efectivo con las ventajas de la agenda institucional. De este modo, el gobierno de lo público debe entenderse como el gobierno de la democracia y, para tal efecto, la visión de las instituciones es fundamental para la construcción y el desarrollo de las iniciativas individuales y colectivas.

Como un sistema de instituciones diseñadas y orientadas hacia las ventajas de la vida colectiva sin desconocer la importancia de lo individual, el mercado y las organizaciones civiles, la democracia es el espacio idóneo que permite a gobernantes y gobernados establecer relaciones de compromiso tomando en cuenta los valores del orden vigente –libertad, seguridad, justicia, desarrollo, calidad institucional–,

así como las expectativas que se generan con el mejoramiento de la calidad de vida. En la democracia las instituciones son indispensables para atender problemas, procesar demandas y diseñar soluciones. Exige la democracia capacidades de gobierno que tienen que mejorarse continuamente para asegurar la estabilidad y el desarrollo. Uno y otro caracterizan a los gobiernos contemporáneos, a efecto de garantizar una vida colectiva más productiva y eficiente. En esta lógica se ha de entender la importancia de las instituciones en los marcos de la democracia, en la cual hay mandatos otorgados y responsabilidades que se deben acreditar tomando en cuenta la relación de los gobernados y los gobernantes.

En efecto, los ciudadanos confieren mandato político a las autoridades para que estas elijan los medios de gobierno que convienen a la vida colectiva, tomando en cuenta su opinión, preferencias y demandas. Ello le confiere a la democracia un valor distintivo frente a otras formas de poder político, en el sentido de que instituye gobiernos que son responsables ante los ciudadanos, situación que permite destacar la importancia de un quehacer colectivo más exigente, vigilado y regulado por incentivos y penalidades como parte de las reglas del juego que deben cumplirse atendiendo a la universalidad y generalidad de las normas del derecho positivo.

La importancia de la democracia moderna consiste en qué se diseña para que funcione de manera eficiente y con efecto multiplicador favorable, lo cual significa armonizar con éxito los medios y fines que permiten el cumplimiento de las políticas públicas, entendidas como un plan estratégico de acción que tiene costos y beneficios para la vida colectiva.

La funcionalidad de la democracia es condición para asegurar el desarrollo de las instituciones sobre la base de la creatividad y la responsabilidad que permiten el gobierno de lo público. El gobierno de lo público alude a un conjunto de instituciones que se diseñan y funcionan sobre la base de la deliberación, la persuasión, la certidumbre y la eficacia, a fin de que los objetivos y metas de carácter colectivo sean objeto de un cumplimiento efectivo. El gobierno de lo público implica

que los ciudadanos eligen a quién los gobierna y de ese modo fijan –vía representantes– las reglas institucionales a cumplir sobre la base de que la calidad de la democracia es un asunto que corresponde a la vida comunitaria.

En este caso, la funcionalidad de la democracia es una senda que favorece que las demandas, los problemas y las soluciones sean comprendidas en el mundo de las agendas, los procesos, los procedimientos, las políticas públicas, la administración de los servicios públicos, los ámbitos de competencia, las jerarquías, así como en el principio de responsabilidad de las autoridades que, como medios del quehacer público, garantizan que las respuestas a diversos planteamientos de la sociedad civil tenga encauzamiento eficaz.

El vigor de la democracia como un sistema activo de instituciones autorizadas, formales y organizadas en capacidades múltiples, refleja cómo se estructura y ejerce el poder atendiendo a tiempos político-electorales, lo cual implica que en un momento dado, los gobiernos tienen que ser además de eficientes, responsables ante la sociedad y los ciudadanos. La búsqueda de la eficiencia es inexplicable sin la responsabilidad de quienes lo ejercen por mandato, designación o mérito demostrado. Tanto el principal como el agente, son los responsables de alcanzar altos niveles de eficiencia para que los gobiernos y las administraciones públicas sean objeto de credibilidad porque el primero delega (Przeworski, 2008:153) en el segundo atribuciones y tareas de carácter público relacionadas con el cumplimiento de las metas colectivas. El principal tiene como referente las demandas de la sociedad y los ciudadanos y espera (Hernández, 2007: 65) que el agente se comporte en razón de los acuerdos y compromisos que se formalizan en materia de trabajo gubernamental para que las instituciones públicas sean más efectivas.

Si bien el principal es el titular indiscutible de la Administración pública, no por ello el agente carece de compromiso y responsabilidad con el logro de las metas públicas. Sea por designación o mérito, el agente ejerce un cargo administrativo, motivo por el cual, tiene que ingresar también a la rendición de cuentas (López y Haddou, 2007: 107) porque

ha de cumplir las tareas que se le delegan. En la relación principal-agente, desempeña un papel clave el ciudadano (Pzerworski, 2008: 157) que espera del principal acciones que mejoren su bienestar, antes que se vea envuelto en el poder de las burocracias, las cuales tienden a sustraerse de los controles –supervisión, vigilancia, evaluación– para tener espacios de autonomía en el juego del poder.

Los rendimientos del poder son la clave para que los gobiernos sean aceptados con legitimidad o bien cuestionados por la falta de calidad en su desempeño. El fin del poder es construir la estabilidad, la legitimidad y la eficacia para acreditarlo como un sistema de capacidades diferenciadas e interconectadas y orientado hacia la solución y resolución de los problemas públicos. Cuando el rendimiento del poder es ascendente, se acreditan capacidades de gestión, lo que permite generar señales de confianza hacia la sociedad y los mercados. Los rendimientos del poder no son definitivos, sino que deben alimentarse tanto con criterio político como con pericia técnica. Ello implica que tanto el principal como el agente son los responsables de que el desempeño del gobierno sea no sólo efectivo, sino que responda a los imperativos de la democracia. La administración de la democracia se relaciona con los rendimientos del poder y, en ese sentido, se despliegan estrategias que se orientan a multiplicar su eficacia, cuidando en todo momento que la relación medios-fines sea congruente. De la congruencia entre medios y fines depende que los objetivos y metas de las políticas públicas se cumplan a fin de potenciar la calidad de las instituciones públicas.

En este caso, la acción del poder tiene que ser visible a todos porque los fundamentos de su vigencia se enlazan con la voluntad de los gobernados. De ahí que el poder no se ciña únicamente a la esfera del gobierno, sino también a la voluntad colectiva de sustentarlo con apoyos y el reconocimiento político por parte de los ciudadanos, dado que son parte fundamental en los procesos de gobierno y en el cumplimiento de los programas públicos. La legitimidad del poder es un asunto de resultados.

Por tanto, su acción en la democracia tiene como centro de referencia el escrutinio de los ciudadanos, que son los actores principales del

cual depende el capital político de los gobiernos que es la legitimidad. En términos de la democracia, el poder además de público, responde a la complejidad de lo público y, en esa medida, su legitimidad tiene que enfrentarla de manera continua, para evitar la distancia entre los gobernantes y los gobernados.

La finalidad (Popper, 1991: 130) de la democracia consiste en crear un orden institucional –universal, general y abstracto– que responda a los valores de la sociedad moderna y a las necesidades públicas que se forman con las demandas del ámbito de lo privado, lo cual implica que la autoridad decide atender con medios de gestión institucional. Esto significa que el establecimiento (Popper, 1991: 129) de las instituciones tiene valor teleológico para dar paso a la voluntad de crearlas sobre la base de la congruencia y eficacia, a fin de generar resultados favorables para la vida pública. Parafraseando a Popper, para aludir a la eficacia de las instituciones hay que cuidar que estén “...bien ideadas y tripuladas”.

El orden institucional de la democracia es el medio que favorece la existencia de un ambiente de reglas y normas a través de las cuales es factible administrar y gobernar lo diverso, lo heterogéneo, lo plural y lo competitivo que caracteriza al juego democrático del poder, lo cual implica generar capacidades de dirección, organización, gestión e implementación que permitan la institucionalidad de los problemas y conflictos.

El orden institucional de la democracia no es algo dado, sino que se produce no sólo con la reglas que se han de cumplir, sino también con acciones que se encaminan a que mediante las políticas públicas, se provoquen transformaciones positivas en la sociedad. La eficacia del orden institucional no sólo es normativa, sino factual, lo cual significa que hay decisiones que se traducen en acciones para diluir las carencias y los problemas en zonas de oportunidad y desarrollo. Así, el orden institucional tiene elementos dinámicos que favorecen o no el desenvolvimiento de la vida pública. La importancia del orden institucional es central en los procesos de gobierno, motivo por el cual es asunto primordial en la construcción de las capacidades de gestión pública.

Gobernanza y gestión pública

En el poder democrático las autoridades electas son responsables ante los demás, es decir, los gobernados, lo cual limita las conductas faraónicas de los líderes políticos que son contrarias al espíritu de lo público y a las instituciones modernas que tienen como fin producir eficacia para que la vida colectiva tenga mejores elementos de reproducción, distribución y beneficios.

El poder democrático considerado desde la gobernanza y la gestión pública no elude la transparencia ni la rendición de cuentas, ya que éstas son una de las bases más confiables para que sea motivo de aceptación por parte de la sociedad civil. El poder democrático tiene ámbitos de actuación, atribución y responsabilidad, los cuales se rigen por bases constitucionales, legales y reglamentarias que se inscriben en el ámbito y funcionalidad del Estado de derecho.

Con la práctica de la gobernanza (Straface y Page, 2009: 90) y en la visión del Estado de derecho, la gestión pública y la administración pública se acercan a los ciudadanos, se conocen mejor los resultados de la acción pública que llevan a cabo las oficinas burocráticas, se pueden formular preguntas a las autoridades y administradores sobre el cumplimiento de las políticas públicas (Merino, 2008: 11), los beneficios que generan, los costos que implican, la ejecución de los presupuestos y la existencia o no de la calidad de vida de los gobernados que son parte medular de la realización.

En el Estado de derecho, la publicidad democrática del gobierno es congruente con los espacios abiertos de la sociedad, dado que ésta reclama el derecho no sólo a opinar sobre los asuntos colectivos, sino a participar y evaluar de cerca las acciones del propio gobierno. Los tiempos de la colaboración ciudadana implican que el gobierno sea conocido sin más pretensión que ser eficiente y responsable. El gobierno en la visión del Estado de derecho se desenvuelve en un marco de constitucionalidad, legalidad, diversidad y pluralidad que exige la búsqueda de la eficacia para dar mejor cumplimiento a los objetivos y metas de los programas institucionales.

En consecuencia, el nexo entre lo público de la sociedad y lo público gubernamental es el centro en el cual germinan la gobernanza y la gestión pública, mismas que en el Estado de derecho alcanzan un nivel de exigencia ciudadana que no es posible soslayar en términos de eficacia, legitimidad y responsabilidad. Por ello, conocer al gobierno es identificar su funcionamiento; es situar cómo y por qué produce políticas públicas que son de interés para todos; en esta lógica, el gobierno en el Estado de derecho responde a la preocupación de los diversos grupos de la sociedad, los cuales tienen interés en conocer lo que realiza, atendiendo al hecho de que en la democracia, los resultados legitimados son la piedra de toque para generar prestigio y validez a lo que se realiza. De ahí que el principal y el agente sean los ejes de un servicio público calificado y responsable para atender y solucionar tanto necesidades como carencias. El funcionamiento del gobierno no es propio de una caja negra, sino que en el mismo intervienen el principal y el agente, a los cuales hay que identificar para fines de eficacia y calidad institucional. Son ellos los actores fundamentales que se encargan de organizar el sentido y alcance de la gestión pública para hacer factible la producción de los bienes y servicios que demanda el público ciudadano. Hay que destacar en la nueva gobernanza el de los actores sociales y políticos porque da lugar a la formación de redes (Jiménez, 2008: 64) que tienden más hacia la cooperación y la sinergia, no a la imposición como un sistema a recorrer para llegar a los acuerdos en la vida comunitaria.

En este sentido, el gobierno para los ciudadanos es parte medular de la gobernanza democrática, misma que reclama una gestión pública más flexible, productiva, eficaz y responsable para que el espacio público tenga elementos de confiabilidad y eficacia que le permita llevar a cabo su reproducción, procurando que el procesamiento de las demandas de la sociedad civil tenga como eje básico la categoría capacidad de respuesta, entendida como capacidad de gobierno con el apoyo de la gestión pública.

El nexo entre lo público de la sociedad y lo público gubernamental relaciona dos elementos que son fundamentales en el quehacer institucional de la gestión pública a saber: la burocracia y la democracia. La

burocracia responde a los fines del Estado y la democracia se asocia más con los fines de la sociedad civil, dado que favorece la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en los asuntos y problemas colectivos. La burocracia es el mundo de las reglas, las rutinas, los procedimientos, la eficacia y la sistematización de las operaciones del gobierno para asegurar la vigencia del interés público, mientras que la democracia es el espacio de la deliberación, el debate, la corresponsabilidad y la legitimidad pública para llevar a cabo la solución pacífica de los problemas comunitarios con la intervención de los ciudadanos.

Corresponde a los políticos y a los agentes articular los intereses del Estado con las expectativas de la sociedad, sobre la base de que el ejercicio del poder democrático tiene que generar las políticas públicas que han de responder a las exigencias de los asuntos comunes. En este caso, la Administración pública es el vehículo que posibilita la respuesta directa a los problemas de la sociedad, teniendo como pivote la interacción del principal y el agente, ya que de los mismos depende no sólo su operación, sino el modo de acercarse a los gobernados para satisfacer las necesidades domésticas y colectivas que tienen.

De este modo, es importante no caer en posturas dicotómicas que alejen al gobierno de la sociedad y a los ciudadanos del Estado, sino procurar tipos de arreglo institucional que permitan que las burocracias sean más públicas y que la democracia sea administrada por servidores públicos que respondan a las exigencias del público ciudadano atendiendo a valoraciones nacionales, estatales, regionales y locales. La Administración pública y la burocracia son las piezas centrales en la operación del Estado de derecho, mientras que la democracia es el sistema de vida que conviene a los ciudadanos para organizar, limitar, vigilar y evaluar el poder. La administración de la democracia es compromiso del principal y el agente por cuanto que tienen en sus manos los medios que posibilitan o inhiben la calidad de la vida comunitaria.

Por tanto, burocracia y democracia no deben valorarse como elementos antitéticos, sino en razón de los objetivos que deben cumplir de cara a la luz pública y la evaluación de los ciudadanos sobre la acción gubernamental. Se evita con ello el ejercicio del poder opaco y se

avanza en la importancia de regular la vida administrativa atendiendo a la lógica de la institucionalidad constitucional y legal.

En un esquema de Estado de derecho, así como de gobernanza y gestión democrática, las burocracias tienen que ser más públicas porque se ocupan de asuntos, problemas, demandas y soluciones que conciernen a la vida comunitaria y la economía de mercado (Gimaraes, 2008: 132). En este sentido, la transparencia conecta a la sociedad y el gobierno con objeto de establecer formas de comunicación, conocimiento e interacción que permitan que el ejercicio del poder sea más abierto, visible y sujeto a controles.

Si las burocracias tienden a la racionalidad, la eficiencia y el profesionalismo, han de tener como marco de referencia la libertad y la igualdad que son el sustento moderno a partir del cual se reconoce el derecho de los otros para que en su condición de gobernados, se asuman como primeros mandatarios, que exigen a los gobernantes la información que justifica el sentido público del Estado.

En este sentido, la gobernanza alude a la dirección de la sociedad valorando a los ciudadanos y las organizaciones civiles como palancas de realización, aportación e iniciativa que permiten una mejor configuración de las relaciones y capacidades que conllevan a la producción del valor público en un planteamiento en el que el Estado se fortalezca como la organización política de la sociedad con el concurso efectivo del principal y el agente.

La gobernanza democrática refleja cómo el ejercicio del poder no es unicentrado, piramidal o vertical sino multicentrado, corresponsable y cooperativo, lo cual implica que las tareas de coordinación social, económica y política son fundamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas. El aprovechamiento de las capacidades sociales es medular para que la dirección del gobierno sea entendida en un ambiente de cooperación efectiva, no de imposición. En la visión de la gobernanza, la producción de valor público significa que las instituciones funcionan para acceder a relaciones de equidad que son el objetivo más importante de la acción cooperativa.

La producción de valor público concierne a las instituciones entendidas como capacidades que se organizan para definir objetivos y cumplirlos en razón de las agendas que son fruto de los arreglos institucionales a efecto de satisfacer y mejorar las políticas públicas relacionadas con el aumento de la calidad de vida. La producción de valor público es un desafío a encarar mediante diversas formas y medios del quehacer institucional para generar las condiciones que permitan que la vida asociada transite de la eficacia abstracta a la calidad medible de vida.

En este caso, la producción de valor público implica que en las tareas de orden común también intervienen los actores sociales, políticos y económicos, teniendo a su cargo actividades que son objeto de regulación, vigilancia y evaluación por parte del poder público.

Con la producción del valor público se reconoce que los gobiernos no tienen a su alcance todas las capacidades institucionales y, por tanto, es imperativo incentivar a organismos y fuerzas de la sociedad civil para que asuman un papel más activo y efectivo en la producción de los bienes y servicios públicos.

La producción de valor público se relaciona con el sistema de capacidades que permiten desde el mercado, la empresa, el gobierno, los organismos civiles y las organizaciones de servicio generar condiciones de vida que respondan a las demandas en competencia y a los problemas públicos que exigen cada vez más agilidad de respuesta para que sean objeto de institucionalización.

La gestión pública se enlaza con la gestión del gobierno que corresponde a la orientación del Estado de derecho, porque es un conjunto de actividades, movimientos y procedimientos que tienen como objetivo potenciar la capacidad directiva y operativa del propio gobierno en contextos previsibles e imprevistos. Alude a la organización, estrategias, sistemas, tecnologías, decisiones, políticas y acciones que se relacionan con la producción y reproducción de las capacidades que tienen como propósito dirigir –gobernanza– en la lógica de la responsabilidad social, económica y política.

Su efectividad es más heurística que instrumental; más de fondo que periférica; más de transformar situaciones que de mantener la inercia de los procesos, sistemas y estructuras; más de hacer y conseguir resultados, que de invocar el deber ser. Es por ello un asunto del gobierno y la sociedad entendidos como sistemas que se complementan para conseguir que el desempeño de la vida productiva sea más eficiente.

La gestión pública en un esquema de gobernanza democrática requiere de un sistema de capacidades directivas y operativas articuladas para apoyar las tareas de coordinación social y política; en este sentido, el servicio público necesita estrategias y ejecutores que atiendan e impulsen la importancia de lo público, el desempeño de la economía de mercado, las políticas distributivas, la administración de los servicios de la comunidad, el cumplimiento de prácticas de equidad, el fortalecimiento de lo político —que pertenece al Estado—, los arreglos grupales y el desarrollo de la sociedad y el gobierno sobre bases de creatividad y pragmatismo que alienten lo mejor de las fuerzas productivas de la comunidad, con objeto de potenciar la calidad de vida.

En esta visión del servicio público, es fundamental que los responsables de su operación tengan como referente que la democracia es un sistema de vida que exige no sólo eficacia institucional, sino la existencia de una reserva de servidores que sean aptos para garantizar en el corto, mediano y largo plazo su factibilidad valorativa y resolutive. Se impone en consecuencia, la reorientación de los servicios de carrera sobre el arquetipo de la calidad procedimental, pero lo más importante sobre la premisa de que la calidad de la democracia es impensable sin la calidad del gobierno.

El servicio de carrera en la nueva gobernanza

En un contexto de globalización, economías abiertas y procesos de democratización, el papel de las instituciones públicas se modifica de modo estructural. Ello implica que la misión de los Estados en la sociedad y las economías de mercado tienen otro perfil que implica el tránsito de formas intervencionistas de gestión a sistemas de comportamiento público más abiertos, productivos y competitivos. La gestión intervencionista se caracteriza por la existencia de un patrón de gobernanza que finca en las políticas burocráticas y gubernamentales la base de la eficacia; ello implica que ante la sociedad, el Estado desarrolla un cúmulo de actividades que no dejan oportunidad de participación y cogestión relevante desde la esfera pública hacia las decisiones del propio gobierno. Las agencias del Estado se ocupan en lo fundamental de que la sociedad y la economía tengan los apoyos necesarios para llevar a cabo su gestión, pero sin valorar la simetría que debe haber entre las atribuciones a cumplir y los recursos a ejercer. La orientación hacia la planificación gubernamental caracteriza a un periodo de la vida moderna en el cual se establece desde las cúpulas directivas y burocráticas qué hacer y cuándo hacer en materia de políticas de gobierno. Predomina en ese sentido, la visión vertical de las decisiones sobre la importancia y calidad de las libertades económicas que necesitan los agentes productivos para llevar a cabo las tareas de orden empresarial con sentido de innovación y competencia.

En la visión de la gobernanza intervencionista, la colaboración indispensable del Estado y la sociedad se realiza sobre la base de espacios restringidos. Esta tendencia se desarrolla hasta el momento en que la crisis del intervencionismo estatal llega a límites insuperables que reflejan el agotamiento de formas de gestión que se erigen en sistemas improductivos que impiden conseguir resultados más exitosos.

La crisis del intervencionismo que se agudiza en los años setenta del milenio pasado con el agotamiento de las haciendas públicas, la caída

del bienestar, la saturación administrativa de las relaciones productivas y el descontento de los ciudadanos, obliga a revisar los fundamentos de la gobernanza sobre la base de la redistribución del poder, la intervención de la sociedad en la gestión de los asuntos públicos y el nuevo papel del Estado en la economía en condición de actor, regulador (Guimaraes, 2008: 134), facilitador, estratega. Se perfila así, otra forma de gestionar los asuntos colectivos, lo cual implica revisar la responsabilidad de las administraciones públicas desde un punto específico de su operación: el sentido y fundamento de los servicios de carrera con orientación hacia el siglo XXI. Esto significa que la calidad de la gestión pública se empieza a considerar teniendo como referente el centro motriz de los Estados que son los cuadros administrativos.

En efecto, si la administración y los cuerpos burocráticos son la palanca relevante del quehacer estatal, no había otro camino que valorar y revalorar lo que realizaban y, sobre este punto, se impone en los marcos de una mayor apertura y publicidad, la revisión de su eficacia. Un paso en este caso, es reconocer que los servicios de carrera no dan más de sí en un esquema de administración burocrática y ortodoxa. Se impone en consecuencia y ante requerimientos de sociedades abiertas, economías competitivas y capacidades de gobierno más efectivas, que los servicios de carrera sean objeto de rediseño.

El patrón de una nueva gestión pública es imprescindible e inobjetable, lo cual significa que tanto el modo de funcionar como la importancia de los resultados finales, son el eje para valorar el nuevo desempeño de los cuadros de administración. Se trasciende así, la visión cerrada y formalista de la administración estatal para dar paso a una Administración pública más abierta y de ese modo a una gestión más efectiva, calificada y comprometida con los fundamentos y el significado de lo público de la sociedad.

En la nueva gobernanza los servicios de carrera se reencuentran con los grupos ciudadanos, tienen mayor presión social y son más exigidos por los problemas públicos. El gobierno cercano a los ciudadanos es la premisa de otras condiciones de la gestión pública y con ello los

servicios de carrera tienen que adaptarse a los cambios que se generan en el mundo de la diversidad y la pluralidad. En este caso, la savia administrativa de los gobiernos democráticos tiene que nutrirse de lo que hay en la vida pública contemporánea, la cual da cauce a una mayor democratización y pluralidad.

Rediseño de los servicios de carrera

Más allá de principios clave de los servicios de carrera –continuidad, estabilidad, neutralidad, meritocracia, evaluación– los servicios de carrera tienen que rediseñarse reconociendo la necesaria utilidad y participación del Estado en la gestión de los asuntos colectivos considerando cinco aspectos esenciales para su vigencia y funcionamiento.

El primero consiste en que el compromiso del servidor de carrera sea con el orden institucional que el Estado representa en términos de conservación, estabilidad, orden y sobrevivencia, y con los valores –libertad, igualdad, equidad– de la vida democrática. Sin estos referentes el servicio de carrera es un ejercicio que se realiza en el vacío al considerarse que únicamente se refiere a cuestiones de operación y resultados. Si no hay comunión entre el Estado y el servidor de carrera no es posible esperar que lo relacionado con su eficacia y desempeño sea entendido como un asunto de técnicas y procedimientos, no como un lazo que fundamenta la seguridad de que el servidor de carrera es el más comprometido con el orden institucional que el Estado encara. Los intereses primordiales del Estado han de estar a salvo por parte del servidor de carrera, con lo cual la neutralidad se ha de convertir en la protección más directa e inmediata del orden institucional que representa.

Un segundo aspecto a considerar es que los servicios de carrera son el medio que comunica de manera continua a los gobernantes con los gobernados, lo cual implica destacar que hay relaciones recíprocas que explican la importancia de los resultados con calidad. La tarea de dirección pública se apoya en los servicios de carrera, lo cual significa que entre el Estado y los ciudadanos hay vasos comunicantes que permiten formas de acercamiento para atender carencias, expectativas y problemas. Esta situación es de relevancia para la tarea de gobierno, dado que implica que los servicios de carrera no son cajas de Pandora, sino espacios de realización institucional encargados de satisfacer lo que los gobernados desean. Este punto es inherente a la democracia, en la cual el gobierno tiene aceptación y

reconocimiento en la medida en que es capaz de satisfacer los deseos de los ciudadanos.

Un tercer aspecto es destacar que los servicios de carrera se conectan con los principios centrales de la vida moderna –privado, público, cooperación, corresponsabilidad– de la sociedad, lo cual define y limita su desempeño. Es decir, son parte de la complejidad institucional de la sociedad y el Estado, circunstancia que explica su tarea central en los sistemas de cooperación institucional que se producen. Si la democracia reconoce la diversidad, los servicios de carrera tienen la responsabilidad de institucionalizarla con políticas públicas que combinen tanto la participación como la corresponsabilidad de los ciudadanos en la atención de los asuntos colectivos.

Un cuarto aspecto a considerar es que los problemas de gestión en el Estado son susceptibles no sólo de diluirse, sino que es factible mejorar sus tareas sin necesidad de imputarle fallas congénitas o errores inherentes a su condición institucional. De ahí la importancia de los procesos de reforma, diseño o rediseño de las organizaciones administrativas y gubernamentales. El cuestionamiento a lo que realiza el Estado debe tener como referente que los problemas de gestión no se generan en sí mismos, sino que tiene conexión con diversas esferas de la vida pública, lo cual es causa de errores o fallas. Cuando desde el interior del Estado se asume que el problema es él, se forma un ambiente que produce desencanto en lo que es y representa, dando paso a posiciones que lo desacreditan como una institución que tiene capacidades reales y potenciales. Si los servicios de carrera se rediseñan sobre la base de la lógica mercantil, se diluye el sentido de lo público en el Estado y se pone en riesgo su conservación política.

Finalmente, el quinto aspecto a resaltar es que los servicios de carrera exigen el compromiso firme y la adhesión de los servidores públicos con el orden estatal y político –soberanía, autodeterminación, dominación racional– y con el espacio público –diversidad, pluralidad, interacción, corresponsabilidad– que corresponde a la vida comunitaria. Si los servicios de carrera no están comprometidos con el orden estatal, no son garantía para su mejor conservación. Son en este caso un riesgo

dado que los valores mercantiles fincados en los resultados en sí se apoderan de la operación estatal y sobre esa tendencia se evalúa su desempeño. Los valores mercantiles y productivos se deben considerar en la parte de los medios, no como el último de los compromisos que el Estado debe asumir. No siempre los conflictos permiten demostrar que la eficiencia en el manejo de los recursos es equivalente a la capacidad política y directiva. El fin del Estado es el desarrollo de la sociedad que es al mismo tiempo su propia seguridad y conservación. Tanto la seguridad como la conservación han de ser el referente más conspicuo en el rediseño de los servicios de carrera.

La omisión de estos aspectos debilita el sentido público del Estado, mismo que se alimenta de modo fundamental con la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la gestión de los asuntos colectivos. Lo público del Estado es parte medular de su capacidad institucional entendida como la suma de aptitudes –directivas y operativas– que genera y desarrolla para llevar a cabo la solución pacífica de los problemas. Lo público del Estado es referente obligado para el rediseño de los servicios de carrera, a fin de superar la lógica productiva que en los últimos años los caracteriza con el apoyo de la cultura empresarial. Lo público del Estado implica que la lógica del mercado tiene validez en la sociedad moderna, como medio, no fin último.

El afán de ceñir los servicios de carrera al mundo del plusvalor (Barzelay,1998:192), los indicadores de gestión, la evaluación individual, la productividad mensurable y el abatimiento casi obsesivo de los costos, da lugar a una concepción restringida de los mismos, dado que se consideran ajenos al ser del Estado y se proponen en consecuencia, soluciones “técnicas” para corregir los impactos de la política. En una postura antipolítica los servicios de carrera son entendidos en sí mismos, no como palancas del quehacer público y social. Se entienden más por su vigor “técnico”, condenando que otras formas de comportamiento y acción social son nocivas a su naturaleza. Se les valora como un camino que permite llevar a cabo la solución racional de los problemas, desconociendo que hay elementos y condiciones institucionales que presionan sobre los mismos para calificar el alcance de su eficacia. Si los servicios de carrera son aislados de su contexto por

motivos “técnicos”, se incurre en el error de fortalecerlos hacia el interior de las oficinas gubernamentales, dejando a un lado que su utilidad se relaciona con la gestión pública. Un equívoco de esta magnitud favorece un ambiente que no ayuda su desempeño integral, dado que se focalizan más en lo procedimental, no en la relación estructural que el gobierno tiene con la sociedad civil.

Un saldo de esta situación que no favorece el mejor desempeño del sector público, es la influencia de la racionalidad exhaustiva –definición precisa de problemas, eliminación de la ambigüedad, información completa y estándares confiables– que prevalece en la visión contemporánea de los servicios de carrera y sobre ese enfoque, lo relacionado con tiempos, información, capacidades y recursos pasan a un segundo plano de importancia. La racionalidad exhaustiva caracteriza a los enfoques que pretenden que los servicios de carrera sean entendidos por su capacidad “intrínseca”, cuando en realidad son producto de condiciones institucionales, organizacionales y políticas que definen su alcance y modos de operación.

En consecuencia, el rediseño de los servicios de carrera contemporáneos tiene que efectuarse sobre la base de la eficiencia, la funcionalidad y la responsabilidad pública, atendiendo a un esquema postburocrático que reúna valores estatales, principios públicos y prácticas efectivas que, al conjuntarse, posibiliten el aumento de la capacidad de gobernar entendida en cinco ámbitos de institucionalidad: 1) atención y solución pacífica de los problemas; 2) combinación de estabilidad con gobernanza; 3) crecimiento y desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad; 4) potenciar con mejores políticas públicas los rendimientos de la economía de mercado, y 5) asociar con eficacia tanto las políticas regulatorias como las distributivas. El esquema postburocrático (Barzelay, 1998: 176) implica que los servicios de carrera sean ágiles, flexibles e innovadores para que nutran la capacidad de gobernar frente a viejas y nuevas realidades. Recuperar los servicios de carrera en razón de una escala mayor de valoración institucional y funcional, permite entenderlos como uno de los pilares más confiables para la vida democrática, evitando que se divorcien de lo que ésta representa.

El gobierno de la democracia necesita de la funcionalidad efectiva de los servicios de carrera, pero no adulterando su esencia y eficacia, es decir, no orientarlos de manera contundente a los valores mercantiles. Si se entienden únicamente en el planteamiento de la eficiencia y la productividad que es propio de la visión de empresa, se corre el riesgo de que se conviertan en sistemas introspectivos, lo cual significa que se desconectan de los asuntos de la gobernabilidad y la gobernanza. Pero si la productividad y la eficiencia se sitúan en su alcance institucional y democrático, no hay riesgo de que se entiendan en las “virtudes” de un diseño pulcro, impecable e imperecedero que es propio de la racionalidad exhaustiva (Simon, 1971).

La utilidad de los servicios de carrera es de carácter público, no solamente procedimental. Su alcance e impacto son los espacios de la vida pública, no sólo el mundo de las oficinas burocráticas. Su referente de efectividad se relaciona con la calidad de vida en la sociedad y la mejor conservación del Estado, lo cual implica su contribución para desenvolver con las políticas públicas las fuerzas productivas de la sociedad, aumentar el desempeño de la economía de mercado y favorecer un ambiente de realización individual y colectiva. Rehabilitarlos como medios de gobierno favorece que su comportamiento institucional sea mejor reconocido; de otro modo se empobrece su comprensión, hasta considerarlos como una caja de herramienta que se encarga de proveer instrumentos orientados a solucionar “desperfectos” “llaves” y “tuberías”. La eficacia de los servicios de carrera se fundamenta tanto en su concepción como implementación. La distancia entre ambos elementos ocasiona errores de diseño y aplicación que tienen repercusión en los procesos de la vida pública. Por eso los servicios de carrera no deben entenderse en los marcos de una neutralidad o imparcialidad a ultranza que se propone con los modelos gerenciales, sino que su valor consiste en que la administración del gobierno sea autónoma, pero no carente de compromisos con la vida pública. La tarea del Estado se rige por la vigencia del interés público. Este se caracteriza porque en la vida comunitaria ningún otro interés está por encima de él para ventaja de la sociedad y la vida comunitaria. En este sentido, los servicios de carrera atienden a lo público

del Estado para ventaja de lo público de la sociedad y, por tal motivo, son palanca activa y comprometida con la eficacia de las políticas públicas.

El diseño de los servicios de carrera se orienta por la lógica de la pertinencia, pero deben entenderse también en el universo de los cambios y la innovación. Esto significa que no son de criterio unidimensional, sino multifacético. Ampliar la óptica de su comprensión es fundamental para no incurrir en valoraciones incompletas que son propias de posturas que resaltan de manera maniquea que los servicios de carrera tienen como elemento de definición última, a la lógica gerencial, no a la lógica compleja de la vida pública. No hay antinomia entre la lógica gerencial y la lógica de la vida pública, sino que es importante situar a una y otra en su ámbito respectivo para evitar equívocos al momento de entender los servicios de carrera en la relación Estado-ciudadanos.

El fortalecimiento de los servicios de carrera a partir de una visión estatal

La importancia de los sistemas de carrera no está a discusión; son parte del diseño del poder en las sociedades democráticas y en ese sentido, tienen como objetivo asegurar la continuidad y estabilidad de las instituciones administrativas, gubernamentales, la economía de mercado y los derechos de propiedad. Su ubicación en la vida estatal es de carácter estructural, lo cual significa que se enlazan con la vida política, la vida social y la vida pública. Es erróneo considerar que sólo se entienden en la administración de las oficinas. En este sentido, el talón de Aquiles en la reforma contemporánea de los servicios de carrera se localiza en que su valoración ha sido muy apegada al arquetipo de la nueva gestión pública, lo cual ha provocado a partir de planteamientos fincados en el análisis económico (Niskanen, 1971) de las burocracias, la desconfianza hacia los servicios civiles de carrera. Se considera que las burocracias son maximizadoras de ventajas y beneficios que encuentran en los cargos administrativos y se les imputa que la caída del rendimiento, así como de la eficiencia en los aparatos públicos, tiene su origen en la posición de poder que se ha generado por los cuadros administrativos, en particular, durante el auge de los Estados de bienestar.

Esta visión se recoge en el diseño de los servicios de carrera a partir de consideraciones fincadas en la desconfianza hacia el personal de carrera y se propone la reconfiguración de los mismos sobre la óptica de la competitividad, la productividad, los indicadores de desempeño y la evaluación permanente. La visión del mercado se ha incorporado al funcionamiento de las administraciones públicas y uno de los puntos que tienen mayor atención son los contratos de desempeño. Concebidos con criterios de flexibilidad, movilidad e incentivos, permiten que el personal seleccionado sobre la base de los mismos se comprometa más con la calidad y los resultados de la gestión pública. De este modo, lo importante es la adopción de los valores mercantiles por encima de los valores estatales para lograr que las administraciones

públicas sean menos costosas y más eficientes para los bolsillos de los contribuyentes.

En principio tiene explicación esta postura, sólo que la base de su sustento no permite que el personal contratado bajo este esquema se adhiera a los valores del Estado y al orden político que representa. Se inclina más por la cultura de la productividad, dejando a un lado que el sentido de lo estatal es la clave para ubicar las razones institucionales y políticas de los sistemas de carrera. Por tanto, se entienden más en la lógica de los resultados, no tanto de su contribución hacia la vitalidad de lo público y, en consecuencia, hacia el valor político de lo estatal. Cuando se diseñan o rediseñan los servicios de carrera sin haber resuelto la pertenencia que tienen con el orden político establecido y con el orden de lo estatal. Se les han definido valores de competencia, sin considerar lo que significa para los Estados un planteamiento de esa naturaleza. Un Estado no es ajeno ni a la competencia y al logro de la eficiencia, pero su naturaleza política no debe borrarse para dar paso a planteamientos que tienen como objetivo subordinarlo a los valores del mercado, sin haber analizado los costos y consecuencias de esa situación. La eficacia del Estado se vincula con el realismo político. Esto significa que los medios para mejorarlo no deben suplantar su esencia directiva y política con propuestas fincadas en la lógica de los rendimientos mercantiles. Cuando un Estado es evaluado sin atender al realismo político, cualquier propuesta de medición es un riesgo para el mismo, sobre todo cuando se utilizan analogías imprecisas en el sentido de que lo privado y lo público son “idénticos” por cuanto al logro de los resultados. La medición de los resultados estatales debe efectuarse atendiendo al significado que para su capacidad de gobierno tienen los indicadores mercantiles. La adopción extralógica de éstos conduce a posturas introspectivas que se apoyan más en la administración de la oficina, no en la eficacia directiva que debe acreditar cuando atiende conflictos y distribuye beneficios con fines de estabilidad y gobernabilidad.

La falta de identidad de los servicios contemporáneos de carrera con el ser del Estado es alentado a partir del enfoque de la nueva (Barzelay,2003:15-21) gestión pública, lo cual trunca su capacidad y

efectividad cuando no se repara en el impacto que se produce al modificar las reglas del juego entre el principal y el agente. En un planteamiento neoconservador, las fallas de la gestión estatal necesitan cirugía mayor –apego a la cultura de la productividad y mercantil– para rehabilitar la capacidad estatal sin ceñirse a su utilidad institucional entendida como el centro de poder más importante que tiene como objetivo asegurar las condiciones de vida de la sociedad alentando a sus fuerzas productivas, asegurando la gobernabilidad e impulsando políticas equitativas. En la visión neoconservadora, el Estado es el origen de los males públicos –corrupción, improductividad, ineficiencia– y a partir de ese planteamiento hay que transformarlo en una organización eficiente y competitiva. Para ello lo orienta más por el lado de las políticas regulatorias (Cassese,2006:150-151) mientras que las relacionadas con las políticas de producción y distribución de los bienes y servicios se transfieren a los agentes del mercado. Se establece así, una relación dicotómica entre el Estado y el mercado para favorecer más un esquema de economía de la oferta, no de economía de la demanda. Al modificarse las reglas del juego con base en las propuestas neoconservadoras, se modifica el papel del Estado y con ello los cuerpos burocráticos son señalados como el centro a través del cual los recursos públicos son administrados con deficiencia. Se confina al Estado a tareas de promoción y regulación, mientras que se proclama que el mercado y los agentes productivos son los encargados de producir y distribuir los satisfactores que la sociedad necesita. En este sentido, los cuerpos burocráticos ingresan a fases de revisión para dar paso a instrumentos que se orientan a reciclarlos sobre la base de la calidad y la productividad. Abatir costos y mejorar los resultados obtenidos por parte del Estado, se convierte en la salida que posibilita la reconciliación de la sociedad y el Estado.

Por consiguiente, la reforma gerencial (Ramio y Salvador,2005:105-106) de las administraciones públicas ha sido el contexto en el cual los servicios de carrera tienen una visión “apolítica” e instrumental, no comprometida con los valores de la democracia como la transparencia y la rendición de cuentas. La desconfianza hacia el patrón de la burocracia formalista, universal y procedimental es el punto más cuestionable para llevar a cabo la transformación de los aparatos públicos y así eliminar el margen de maniobra de los cuerpos directivos y operativos.

Se ha optado por un nuevo patrón de gestión pública orientado más hacia los procesos y resultados, no tanto al cumplimiento en sí de las normas y reglas. En la adopción de indicadores de gestión es importante destacar que la burocracia al momento de reformarla, no se debe desconocer que es el cuerpo que asegura la dominación estatal, situación que obliga a valorar su función en el ámbito del Estado para no convertirla en el “chivo expiatorio” de los errores y fallas que se originan con los procesos de gestión que lleva cabo.

La dominación (Weber,2006:69-77) estatal es el punto cardinal a tomar en cuenta para introducir los cambios y mejoras en la gestión pública, evitando el equívoco de que lo bueno para el mercado es bueno para el Estado. Estado y mercado son organizaciones diferentes e interconectadas, pero cada una tiene su perfil e identidad que no admite homologación alguna. Insistir en que las experiencias exitosas del mercado son útiles para el Estado en términos de funcionamiento y resultados obtenidos, conlleva a que los servicios de carrera pierdan su valor institucional para que sean considerados como espacios de neutralidad y calidad instrumental. Si el sentido y objetivo de la dominación estatal se omite con los planteamientos gerenciales de los servicios de carrera, se incurre en vacíos institucionales que permiten a las organizaciones no gubernamentales avanzar en las zonas del propio Estado hasta cuestionarlo y abrirlo a la lógica de lo mercantil. La eficacia del Estado implica en que no sea considerado un artefacto del mercado y que asuma su responsabilidad como la organización política de la sociedad. Si el servidor público pierde de vista esta situación, no hay posibilidad de que se comprometa con su conservación sana y funcional.

En este sentido, los últimos veinte años han sido de un rediseño continuo de los sistemas de carrera, estableciendo nuevas relaciones de compromiso entre el principal y el agente, con el fin de adoptar en el seno de las oficinas gubernamentales, la cultura de la calidad e innovación impulsando en este caso, la existencia de mercados internos de trabajo para evaluar con datos duros, tanto el rendimiento de los servidores públicos como las expectativas que tienen respecto a la carrera administrativa. Su radio de acción es complejo, porque compleja es la

vida asociada. Son el núcleo que se encarga del diseño e implementación de las políticas públicas y, por tal motivo, tienen a su cargo la transformación de las decisiones en acciones públicas. Desde esta perspectiva, los servicios de carrera (Pérez, 2005:79) tienen dos ejes fundamentales en su quehacer institucional y político que es fundamental recuperar para ventaja de la vida estatal y de la sociedad misma: la responsabilidad y la racionalidad pública.

La responsabilidad es propia de las tareas que el Estado desarrolla a través de las instituciones de gobierno para atender los imperativos del orden público. La responsabilidad tiene su fundamento en que los servicios de carrera son parte medular en el cumplimiento de los objetivos y metas de carácter colectivo. Tienen a su cargo el manejo de información, recursos, leyes, reglamentos, presupuestos y políticas que son la herramienta que se aplica para conseguir resultados de gobierno. Las mismas contribuyen a que la acción institucional del Estado tenga elementos de certidumbre y sea un factor que asegure la cohesión de la vida pública.

La responsabilidad se vincula a la vez con los beneficios o contratiempos que se generan con los resultados de gobierno, en los cuales se ubica el papel de los políticos y los administradores del Estado. Por ello, es de importancia creciente que la responsabilidad de los sistemas de carrera sea entendida en razón de los fines del Estado y el necesario cumplimiento de los objetivos comunitarios.

Los servicios de carrera se desenvuelven en ambientes diferenciados de la política institucional y tal situación forma parte de su regularidad y rendimientos. Pero se trata de un tipo de política que demanda la responsabilidad de tomar decisiones que involucran la vida de los gobernados, de las organizaciones de la sociedad civil, así como el comportamiento específico de los actores sociales, económicos y políticos.

Por tal motivo, además de las aptitudes y las habilidades que son sustanciales a los servicios de carrera, es fundamental que el valor de la responsabilidad se asuma como pieza vital en la construcción de las

decisiones y en el modo de cumplirlas. Si gobernar implica adoptar decisiones que tienen impacto diferenciado en la sociedad, es importante que los servicios de carrera generen los mejores elementos para que las condiciones de vida en la sociedad civil tiendan a la mejoría, no a la postración de los gobernados. En una perspectiva de la vida estatal y pública los servicios de carrera son la capacidad real y efectiva que alienta o inhibe el desarrollo de la sociedad.

Si la política se encarga de la definición de los objetivos generales en la vida comunitaria, le corresponde a los servicios de carrera traducirlos en políticas, objetivos y metas. Es aquí donde la gestión pública se diseña y aplica en lo fundamental en los diversos espacios institucionales del servicio de carrera, situación que exige la combinación efectiva de sapiencia con el ejercicio de la responsabilidad.

Si los Estados tienen la responsabilidad de que la vida comunitaria sea fructífera, concierne a los servicios de carrera que las capacidades que los integran, sean el medio para que la tarea de gobierno con el ejercicio de las políticas públicas, sea cada vez más efectiva. Para fines de respuesta pública, los servicios de carrera se rigen por la ética de la responsabilidad, es decir, por la que postula que se deben asumir los costos de las decisiones y conductas. La responsabilidad es ineludible cuando se ejerce un cargo público y los de carácter administrativo, forman parte de los deberes que un Estado asume para llevar a cabo la tarea de gobernar.

Por tanto, la responsabilidad tiene que recrearse como uno de los atributos más relevantes de los servicios de carrera, a fin de que no sean entendidos como sistemas de operación en sí mismos. El rediseño de los servicios de carrera debe tener como punto cardinal a la responsabilidad, no únicamente las capacidades técnicas. Si están involucrados con el cumplimiento de las metas colectivas, sería un error entenderlos en el renglón del diseño y funcionamiento sin considerar la importancia que en su perfil tiene el valor de la responsabilidad. Si son responsables de la gestión de los asuntos colectivos, éste es su principal referente porque de la eficacia de los cuadros administrativos, depende en buena medida la eficacia de la política y el logro de

las metas sociales. La responsabilidad de los servicios de carrera se vincula no sólo con la conservación eficaz del Estado, también con la calidad de vida de la sociedad civil.

Por su parte, la racionalidad pública de los servicios de carrera es otra faceta a considerar en el rediseño de los servicios de carrera. Lo público de la sociedad y lo público del Estado son esferas interconectadas que exigen equilibrios no sólo dinámicos, sino efectivos. En los equilibrios dinámicos, los servicios de carrera son constructores de los mismos desde el momento que con sus capacidades generan los elementos y permiten el diseño de las políticas, así como los modos de su implementación. Generan a la vez, los datos y la información que orientan a los decisores del Estado para valorar las condiciones que se han de encarar tomando en cuenta recursos, tiempo, información y factibilidad.

Lo que realizan los servicios de carrera rebasa la administración de la oficina y se proyecta con la aplicación de las políticas públicas (Aguilar, Galíndez y Velasco, 2005:24-25) hacia diversos puntos de la vida comunitaria. Su racionalidad técnica que es importante, se traduce en formas de racionalidad pública desde el momento en que los actores de la sociedad y los del Estado se relacionan tanto para establecer agendas de compromiso, como para decidir el momento de su implementación. La racionalidad pública de los servicios de carrera implica en un planteamiento de gobernanza que la acción pública se nutre con la participación de las autoridades y grupos de la sociedad para que de modo corresponsable se atiendan los problemas comunes. Es una racionalidad que engarza la interacción, la comunicación y la corresponsabilidad que se desarrolla a partir de reconocer la diversidad y pluralidad de la sociedad civil.

Por tanto, su construcción de capacidades (Aguilar, Galíndez y Velasco, 2005:22) involucra la visión de la autoridad pública y de los sectores de la sociedad que se interesan en que determinados asuntos se valoran con relevancia pública. La racionalidad pública de los servicios de carrera tiene como espacio de ubicación lo público de la sociedad y en ese caso, se combinan la aportación de las relaciones horizontales

–ciudadanos organizados– y las que corresponden a las relaciones verticales –servicios de carrera– para dar paso a la articulación de capacidades diferenciadas.

La racionalidad pública entendida en los términos de Popper, Rawls y Nozick (Suárez - Iñiguez, 2005: 28-29, 59-60,94-95)) no se entiende no sólo en la visión del Estado, sino también en la visión de los gobiernos deliberativos, los cuales son fruto de los ambientes democráticos y competitivos que proclaman las sociedades abiertas (Suárez - Iñiguez, 2005: 25). Uno y otro son instituciones que responden a la lógica de la democracia y, en este caso, hay esferas distintas pero interconectadas que necesitan regirse por la gestión institucional que se genera con los servicios de carrera. En consecuencia, el papel de los servicios de carrera no sólo consiste en llevar a cabo la administración de los servicios públicos, sino en producir las estrategias que demanda la vida colectiva. El modo de actuación de los gobiernos se relaciona no sólo con decisiones, sino con tipos de estrategias que se orientan a generar ciertos resultados atendiendo a diversos entornos políticos, sociales y económicos que son variables y por tanto, de complejidad creciente.

En este caso, los servicios de carrera en una postura más contemporánea no son un ejercicio de neutralidad ni carente de compromiso amplio, sino que participan en la construcción y reproducción de lo público, desde el momento en que generan capacidades de gobierno –normas, reglamentos, estructuras, decisiones, procedimientos y acciones– que se aplican para modificar o regularizar condiciones de vida. Su papel es ahora más activo en la definición de las metas colectivas que se formalizan en planes, programas y políticas. Estos elementos dan cuenta de que intervienen en los alcances de la racionalidad *a priori* y también son parte de la racionalidad *a posteriori*.

De este modo, crean condiciones para el diseño de las políticas públicas y se convierten en el vehículo que permite su implementación, la cual se relaciona con el logro de los objetivos y metas que son la materia central para evaluar lo que la autoridad se propone y logra conseguir en razón de tiempos específicos. La racionalidad pública

de los servicios de carrera no se consigue en abstracto, sino que se ubica en el mejoramiento o no de las condiciones reales de vida de los gobernados. Lo público de la sociedad y lo público del Estado son el marco institucional en el cual se genera la racionalidad pública y en el mismo, los servicios de carrera no son actores pasivos, sino comprometidos con el paradigma –lo público democrático y la eficacia estatal– de mejores condiciones de vida. La racionalidad pública demanda en consecuencia, que la gestión institucional sea altamente competitiva para que el desempeño de los gobiernos sea objeto de aceptación y reconocimiento por parte de los gobernados.

La calidad –oportunidad, beneficios, satisfacción, valor agregado y utilidad– de la gestión pública se vincula con las capacidades –aptitudes, habilidades y destrezas– de los servicios de carrera y, en ese sentido, se encamina a la generación de más y mejor valor público, el cual se acredita cuando la comunidad civil y política consigue superar restricciones y asegurar la búsqueda de mejores condiciones de vida atendiendo al horizonte de largo plazo.

La calidad de la vida democrática es el verdadero reto de los servicios de carrera porque la misma tiene que alcanzarse como imperativo, a fin de que la gobernanza y la adhesión con el orden establecido, sean producto de la aceptación y el reconocimiento por parte de los ciudadanos. Ahí se conjugan la vigencia de la libertad, la igualdad, la equidad y progreso sostenido entendidos como condición insoslayable del quehacer público y democrático. Si los servicios de carrera contribuyen a ese objetivo en gran escala, pueden considerarse como productores de racionalidad pública, lo cual implica que con lo mejor de sus aptitudes tienen la capacidad para asegurar el desarrollo de la sociedad y la cohesión del Estado.

Sin desconocer la importancia de lo instrumental y lo operativo en el desempeño de los servicios de carrera, es fundamental revalorarlos en la importancia de la lógica democrática, dado que ésta es la pista más relevante para que los gobiernos acrediten su calidad (Straface y Page, 2009: 91) institucional. La eficiencia en la democracia es el mayor desafío que enfrentan los políticos y los administradores del

Estado, dado que implica habilidades y destrezas a demostrar en un ambiente competido, plural y exigente, el cual se evalúa con votos de recompensa y votos de castigo por parte de los ciudadanos.

Es fundamental que el rediseño de los servicios de carrera no sea un ejercicio institucional en el cual los impactos que del mismo se derivan carezcan de interés para la vida pública. No es recomendable soslayar la falta de evaluación sobre los efectos que en la vida de los Estados tienen los procesos de rediseño. Todo proceso de cambio en el Estado tiene que asegurar que los elementos básicos de su operación no se desajusten –unidad, coherencia, coordinación, vigilancia y evaluación– dado que al desajustarse el propio Estado, también se desarregla la vida productiva y social. La eficacia del Estado tiene como punto de partida que su naturaleza y fines son políticos, es decir, es una organización creada y fortalecida para asegurar la vida de la sociedad. En este caso, es una organización de poder, lo cual implica que todo cambio o proceso de mejora en su seno, afecta o favorece el resto de sus zonas institucionales. Es un contrasentido intentar mejorarlo con la cirugía mercantil, cuando los medios para lograr ese objetivo son de carácter institucional y político. En todo caso un mejor Estado es el resultado de mejorar su Administración pública atendiendo a su razón de ser, sin desconectarse de la savia social que sustenta su legitimidad y reconocimiento. La mejora del Estado no tiene que realizarse con posturas antiburocráticas, sino que los propios cuerpos de la burocracia sean reciclados sobre la base de la calidad, la responsabilidad y el compromiso con el sentido público del propio Estado.

De este modo, el principal –timonel del gobierno– es el responsable directo de la administración del Estado; en consecuencia, no puede favorecer procesos que generan por ejemplo, la pérdida de la unidad de mando, que favorecen la descoordinación, que el exceso de autonomía gerencial no diluya los sistemas de jerarquía, que los incentivos no exacerbén el individualismo, que la evaluación del desempeño no quebrante el trabajo en equipo, que la contratación por desempeño no genere pérdida de la memoria institucional, que la rendición de cuentas política no sea desplazada por la rendición de cuentas gerencial, que el centro de los gobiernos no pierda los procesos de dirección, vigilancia

y monitoreo que le aseguran la unidad de conjunto, que las oficinas del gobierno no sean entendidas como mercados internos de trabajo, que la libre contratación no desplace la contratación meritocrática, que la discrecionalidad no favorezca exclusivamente la destreza gerencial –adopción de modelos y estrategias postburocráticas inspirados en el éxito del sector privado–, que los valores de la vida republicana no se diluyan ante la vigencia de los valores productivos.

Es importante destacar que en un horizonte estratégico no hay antinomia entre eficiencia, calidad, compromiso y responsabilidad. Un rediseño inteligente de los servicios de carrera debe acreditar sapiencia y pericia para conjuntarlos sin que se invierta su utilidad e importancia para la vida pública de la sociedad y el contenido político del Estado. Pero en el afán de reducir costos, incrementar la productividad y dejar a un lado la responsabilidad pública de los servicios de carrera, se corre el riesgo de fragmentar (Christensen y Laegreid, 2005: 588-590) al Estado y de convertirlo en un laboratorio de prácticas de gestión que atienden más a lo procedimental, no a lo estructural que incluye su relación con la sociedad, los ciudadanos, el mercado y el desempeño de la vida social.

Hay que recordar que el Estado es la organización política de la sociedad; por tal motivo no es un lugar para rediseños que lo valoran como una organización propensa a la ineficiencia e improductividad a la cuales se deben aplicar remedios que se localizan exitosamente en el mundo empresarial y mercantil. El éxito en éste no es universal, sino que responde a condiciones específicas que no pueden convertirse en patrones normativos y universales a seguir de manera acrítica. Los problemas de la gestión estatal pueden y deben superarse creando condiciones para ello, pero no a costa de valorar al Estado como una organización que lo convierta en un Estado supermercado (Christensen y Laegreid, 2005: 564), es decir, un Estado regido por la lógica productivista que lo valora más como una institución proveedora de bienes y servicios que debe satisfacer las preferencias y decisiones de los ciudadanos entendidos como clientes. La introducción de procesos y técnicas de productividad en el ámbito de los Estados da origen a la marketización (Velsaco, 2009: 114 – 116), lo cual provoca que el sector

público sea entendido como un conjunto de agencias orientadas hacia las reglas del intercambio, los procesos de producción y consumo, así como de la satisfacción plena de los usuarios en la adquisición de los bienes y servicios públicos. Prevalece en este sentido, la categoría elección individual, misma que se enlaza con la postura del ciudadano entendido como cliente, situación que provoca la concepción de que el Estado es un proveedor de servicios y mercancías regido más por valores económicos, no por valores políticos. El riesgo de este planteamiento es que el Estado se valora más por los fines de la eficiencia mercantil, la cual acelera su vaciamiento –despojo de funciones públicas– como la entidad política más importante de la vida asociada.

Hay que evitar el vaciamiento del Estado (Sunk, 2007: 517), lo cual implica que sus elementos centrales se desorganizan, dando lugar a condiciones institucionales en las cuales los agentes del mercado pueden capturarlo y convertirlo en rehén de intereses no públicos. En la recuperación de la capacidad estatal, es vital que los servicios de carrera sean parte del proceso que conlleva a que el poder estatal no sea menguado. La recuperación del Estado debe fincarse en la calidad de la gestión pública que lleva a cabo, fortaleciendo las tareas de regulación, promoción, prestación de servicios, distribución de beneficios, ampliación de la corresponsabilidad social y aplicando de manera estratégica los recursos escasos que debe administrar para atemperar los conflictos y satisfacer las demandas colectivas. En este sentido, es importante que la unidad, la centralización funcional y la autonomía de gestión sean los ejes de su funcionamiento para evitar que la dispersión y la fragmentación de las tareas, lo desarticulen para desventaja de la vida comunitaria y la economía de mercado.

El fortalecimiento de las democracias es una de las tendencias más sobresalientes en las sociedades contemporáneas. Su importancia como un sistema de gestión pública, considera desde luego, el papel que desempeñan los servicios de carrera por tener a su cargo la operación fundamental de los gobiernos. En este sentido, y como parte de la nueva gobernanza, los servicios de carrera han sido objeto de cambios y rediseños que tienen como objetivo potenciar su eficacia y calidad para responder mejor a los imperativos de un mundo complejo

y en proceso continuo de transformación. La nueva relación de la sociedad y el Estado que tiene como eje el desarrollo de la globalidad, provoca que los patrones de gobierno sean revisados a la luz de acontecimientos y problemas que rebasan las fronteras nacionales.

En consecuencia, la capacidad de respuesta de los mismos tiene que afinarse para asegurar que la gobernabilidad y la gobernanza se articulen en procesos y políticas que favorezcan mejores condiciones de vida. Con el rediseño de los sistemas de carrera los gobiernos ingresan a la senda de las nuevas condiciones que presionan sobre la vida de las instituciones públicas. Una alternativa que se adopta en los últimos tiempos es que los servicios de carrera se modifican teniendo como referente las tesis de la nueva gestión pública, lo cual ha provocado no sólo un cambio de concepción sobre los asuntos del Estado y la Administración pública, sino otras prácticas de gestión que se encaminan a desactivar la importancia de los servicios civiles de carrera.

Se postulan con la nueva gestión pública servicios de carrera que sean más competitivos, productivos y orientados hacia la calidad. Este planteamiento no es equívoco, pero forma parte de estrategias que destacan más las ventajas funcionales del mercado, no del Estado. En un ejercicio injustificado, se proclama que el éxito gerencial de los mercados es útil para los gobiernos y que éstos deben adoptarlo para superar la crisis de gestión que han tenido. Ello modifica el panorama sobre los servicios de carrera al convertirlos en mercados laborales caracterizados por la competencia individual, no por el trabajo en equipo. Se alienta la expectativa del rendimiento de la persona, sin considerar la importancia de que exista una mística y un compromiso con el orden institucional del Estado, incluso, con el orden democrático de la sociedad.

De este modo, los servicios de carrera que favorecen la gestión mercantil no son un sitio para alentar con mayo vigor la gestión de lo público, desde el momento en que se restringen al logro de la eficiencia y la productividad, sin considerar los desafíos que viven las democracias en materia de igualdad y equidad. Su planteamiento empresarial sustituye la valoración política de los Estados y éstos son entendidos

más sobre la óptica de los rendimientos crecientes o decrecientes, pero sin reconocerlos como la organización que la sociedad necesita para su desarrollo y reproducción. Un saldo de esta situación es que los servicios de carrera en su fase mercantil reducen el horizonte de su eficiencia porque se ocupan más de su mundo introspectivo, no del universo de las demandas en competencia y los conflictos de interés que emergen en la sociedad civil.

En un panorama que favorece la vigencia de los valores mercantiles de la gestión pública, se pone en riesgo al Estado porque el grado de adhesión y compromiso que necesita para sobrevivir como entidad política, es disminuido con la tesis de que es la causa de los problemas públicos y se deja margen estrecho al no considerarlo como parte de la solución. Es importante entonces, restituir el compromiso de los servidores públicos con el orden político que el Estado representa y entender que las propuestas de mejoramiento funcional apoyadas en la calidad y la productividad son fundamentales como medios, no como objetivos últimos del Estado. La adhesión (Weber,1989:25) del servidor público con los fines del Estado es un imperativo para evitar su desvaloración como el cuerpo político de la sociedad y evitar el riesgo de los intereses primordiales que debe proteger. La adhesión del servidor público con el Estado es el punto de arranque para las reformas a la Administración pública no conduzcan a la prédica de lo mercantil, sino a mejorar la producción del valor público. Restituir la adhesión del servidor público con el Estado ha de ser el camino que permita valorarlo como la organización necesaria y útil que necesitan tanto la sociedad como la vida pública.

Sería una inconsecuencia desconocer que la calidad y la productividad contribuyen a mejorar la gestión pública del Estado, pero tampoco hay razón fundada para reemplazar los fines sustantivos del Estado entendido como la organización política de la sociedad. El rediseño de los servicios de carrera debe entenderse como parte de la nueva racionalidad pública que a los Estados corresponde producir para que en un esquema de nueva gobernanza, tenga mejores formas de comunicación y colaboración con la sociedad civil.

4. Valor democrático e institucional de la función pública



Valor democrático e institucional de la función pública

Después de los procesos de ajuste fiscal, organizativo y funcional de los aparatos estatales realizados durante la década de los ochenta a raíz de las crisis de gestión estatal, la función pública empieza a recobrar su importancia como espacio estratégico del quehacer gubernamental. El (re) prestigio de la función pública ha sido una tarea laboriosa a realizar para que nuevamente se acepte como una de las herramientas más constructivas que tienen los Estados en favor de la vida comunitaria. La pérdida de confianza en la función pública se ubica como un hecho que desacredita a los Estados, los políticos y los administradores del gobierno, desde el momento en que las expectativas que los gobernados tienen en el Estado (O'Donnell,2008:7) no son correspondidas con la transformación positiva de las condiciones de vida.

Durante largo tiempo, en particular en los años setenta y ochenta, la función pública se asociaba con ineficiencia, corrupción, irresponsabilidad y desarticulación en la implementación de las metas y objetivos de las políticas públicas, lo cual favorece los movimientos para llevar a cabo la revisión (Culebro,2008:36) sobre el tamaño, las funciones y los procesos del Estado para adaptarlo a los imperativos de la globalidad y las economías de mercado. El desaliento en la función pública se acentúa de modo imparable, debido a que los resultados deseados y esperados de la gestión del gobierno no eran favorables, mismos que conducen a situaciones en que es importante valorar la gobernabilidad no sólo teniendo al Estado como agente central del desarrollo (Aguilar,2006:69). Frente a ese panorama, pierde aceptación desde la sociedad civil, dando paso a la vigencia de las políticas de privatización que sostenían la ineficacia de las burocracias y la eficiencia creciente de los mercados para ventaja de los beneficios compartidos.

La caída del bienestar social en las democracias industrializadas, así como los rendimientos decrecientes de las economías de mercado,

quebrantan la confianza que en la gestión pública tenían los gobernados, dando paso incluso, a consideraciones de que las propias democracias no tenían capacidades efectivas de gobierno sobre todo en un mundo que aceleraba su desarrollo en el contexto de la globalidad (Zabludovsky,2008:42). Incluso sobrevienen posturas que destacan la inoperatividad de las democracias con la categoría ingobernabilidad (Aguilar: 2006:65-66), situación que obliga a revisar el alcance de las capacidades directivas (Aguilar:2006,68) de los gobiernos para encontrar el centro de las fallas de gestión.

En esos años, la función pública es puesta en evidencia desde el momento en que la gestión intervencionista (Aguilar,2006:58) no tenía la capacidad para asegurar mejores condiciones de vida y provocaba en cambio, resultados desfavorables que tenían impacto negativo en la caída del bienestar, el aumento de los costos de transacción y la multiplicidad de trámites que debían cumplirse a la manera de rituales administrativos.

El desencanto de los ciudadanos en la función pública se reproduce de manera inevitable y con ello los políticos y los administradores del gobierno son objeto de cuestionamiento desde múltiples sitios de la sociedad civil. Se empieza a perder la confianza en lo que realizan los Estado y de ese modo la función pública se homologa con lentitud, formalismo e inercia para destacar que no era confiable en el desarrollo de las políticas públicas. De manera progresiva ingresa al mundo del rechazo ciudadano y, en consecuencia, pierde credibilidad como palanca de realización y eficiencia institucional.

El desprestigio de la función pública es al mismo tiempo el desprestigio del Estado y, por tanto, si el Estado fallaba, el cumplimiento de las metas colectivas se desvirtuaba hasta considerarlo como un “mal necesario”. En un ambiente de esa naturaleza, la función pública carecía de elementos favorables para valorarla como un conjunto de capacidades que aseguran el gobierno en los espacios públicos y la administración de la sociedad.

Cuando la agenda de los cambios y las reformas institucionales que se alientan en los años noventa con esfuerzos nacionales e internacionales para producir nuevas capacidades públicas desde el gobierno, la función pública empieza a revertir el estado desfavorable de otros momentos y desde una visión positiva, ha empezado a recuperar su grado de aceptación, pero adoptando nuevos referentes de desempeño para su éxito institucional.

En efecto, los valores democráticos se convierten en su núcleo ineludible con objeto de que la cultura del instrumentalismo no la consuma en los procedimientos y prácticas en sí mismos. Hay necesidad de revitalizar sus fundamentos desde la visión de lo público para entenderla como un sistema de atribuciones, operaciones y responsabilidades que tienen a su cargo la tarea de gobierno.

La visión de lo público ha sido fundamental en la reconstrucción de la función pública porque ha implicado alimentarla con las ventajas de la profesionalización, la ética y la transparencia. De este modo, el mérito, la honradez y lo visible respectivamente, son aspectos que se han incorporado a la nueva etapa de la función pública en un esfuerzo orientado a que sea otra vez, el puente confiable entre los gobernantes y los gobernados.

La visión de lo público significa que la función pública tiene que responder con éxito al público ciudadano, motivo por el cual, se debe combinar eficiencia con responsabilidad para que la calidad de la vida democrática sea ascendente. Si los gobiernos no depuran y reforman a la función pública, el desprestigio de lo que son y efectúan ira en aumento.

Superada la etapa de las restricciones y los ajustes financieros que desvirtúan a los sistemas gubernamentales y administrativos, es importante que la función pública mejore el patrón de la gestión pública y social para que el desempeño institucional tanto de la vida comunitaria como del Estado sean mejores. La tarea de la función pública se ubica en las capacidades y los procesos de gobierno, motivo por el cual, su aceptación y efectividad tienen que ser los atributos de su quehacer institucional.

En las democracias, la función pública es valorada como un asunto de importancia creciente tomando en cuenta que es parte estratégica en la comunicación que sostienen los gobernados y los gobernantes. Su cobertura se relaciona con los fines del Estado, los compromisos del gobierno y las responsabilidades de las oficinas administrativas. El compromiso del Estado con los gobernados necesita de instituciones administrativas que tengan capacidad para desarrollar las tareas de gestión pública. Por eso, el mundo de la función pública debe situarse en la lógica de los planes y realizaciones que el poder estatal asume para dar satisfacción de las demandas en competencia.

Lo relevante en las democracias, es que la función pública sea entendida y aceptada como el medio que permite el quehacer de las instituciones atendiendo al patrón efectivo de gobernar y administrar la vida comunitaria para alcanzar el cumplimiento de las metas colectivas. Los rendimientos de las democracias se enlazan con las capacidades que se forman y desarrollan en los ámbitos de la función pública visionaria y orientada a enfrentar los desafíos con consistencia institucional y organizativa. No debe haber, distancia entre la oferta de gobierno y los medios para cumplirla. Se encuentran articulados por la suma de capacidades, recursos y actividades que la función pública desarrolla, considerando la importancia de la diversidad y la pluralidad.

Para la función pública, la democracia (Bobbio:1996:28-29) es un espacio institucional que se relaciona con los problemas y expectativas de los gobernados, motivo por el cual, hay que diseñar estrategias idóneas para abordarlos y al mismo tiempo, definir los medios administrativos que contribuyan a su mejor cumplimiento. La importancia de la función pública en los procesos de gobierno es por demás trascendente; de ella dependen las rutas de acción, los programas gubernamentales y el cumplimiento de las políticas que se definen mediante la toma de las decisiones públicas. Esto significa que las rutas de acción son caminos de gobierno y, en ese sentido, se orientan a cumplir los objetivos y metas que se definen con el diseño e implementación de las políticas públicas.

La efectividad de las democracias como un sistema de instituciones, reglas y procedimientos exige que la práctica de la función pública sea ágil, adaptativa, innovadora en la lógica de un planteamiento postburocrático (Barzelay,1998:176) y responsable para encarar los problemas previstos y los imprevistos. Si la democracia es un conjunto de normas e instrumentos que permiten la atención y solución de los problemas de manera pacífica, se constituye en un paradigma para otras formas de gobierno que son distintas a la misma. Los requisitos de la democracia para solucionar los problemas públicos son de alta exigencia debido al compromiso que tiene para aumentar y mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Ello implica que la capacidad de gobierno tiene que ser real y efectiva, dado que la superación de las restricciones y los contratiempos es fundamental tanto para producir la riqueza material como para institucionalizar los beneficios colectivos.

El compromiso de la función pública es creciente ante las demandas de la sociedad civil. De esta manera las capacidades de gestión que produce se han de aplicar con sentido de contención para evitar el estallido de los problemas. En esa misma línea, su aplicación tiene que ser exitosa para que la vida comunitaria tenga confianza en las autoridades y los administradores del gobierno. El perfil contemporáneo de la función pública en una perspectiva del desarrollo institucional se caracteriza por su valor democrático asociado con el valor de la eficiencia. Con ello no hay motivo para que se convierta en algo lejano o distante a los ciudadanos; por el contrario, de cara a la democracia se compromete con la calidad de vida, la realización individual y la eficacia colectiva, dado que son los motores que posibilitan un mejor desempeño de los sistemas productivos y sociales.

No menos importante es que la función pública se nutra de la profesionalización, la ética y la transparencia para que fortalezca su aceptación ante los gobernados. De frente a estos valores, la función pública capaz y responsable parte de la profesionalización para que la integración de los cuadros burocráticos sea con base en el mérito, el cual se inspira en el valor de la igualdad formal para que sea considerado como uno de los pilares de las democracias políticas.

De este modo, la función pública tiene valores relevantes, cuya savia democrática –profesionalización, ética y transparencia– contribuye a restituir su prestigio desde el ángulo de lo público de la sociedad. La revaloración de la función pública es un asunto tanto de la vida estatal como de la sociedad civil (Mayntz, 2001:11). Evitar que se deteriore como en los tiempos de la cultura estatista, es condición fundamental para que sea entendida como un medio confiable para llevar a cabo el quehacer público.

En contextos de intensidad democrática y cambios en todos los órdenes de lo público, es fundamental que la función pública aporte sus capacidades y responsabilidades para que la vida comunitaria tenga en la revaloración de lo público, un derrotero a intensificar combinando aceptación y eficacia. El prestigio de la función pública es asunto de primer orden en momentos que la democracia necesita mejorar condiciones y niveles de vida para ventaja de los gobernados.

Contexto

Las democracias son sistemas institucionales que tienen como propósito, asegurar que la vida colectiva se realice con base en la civilidad y la tolerancia para que los conflictos no incidan de modo negativo en las expectativas y logros a conseguir. La importancia de las democracias no está a discusión, menos en un mundo que cada vez es más receptivo a sus valores y organizaciones; las democracias se orientan de manera continua a generar los marcos institucionales que facilitan una convivencia más efectiva, sin desconocer los conflictos y problemas que surgen en la vida asociada.

En este sentido, proclaman valores como la libertad, la igualdad y la justicia, mismos que se reconocen con la existencia de sujetos jurídicos que aceptan las reglas del juego para vivir en comunidad. La democracia moderna es la forma institucional que favorece un ambiente encaminado a tener certidumbre para que los agentes económicos, políticos y sociales aseguren condiciones para un mejor desenvolvimiento. El ambiente institucional de la democracia favorece que su vigencia sea más efectiva; que su funcionamiento sea más ordenado y que sus logros permitan el cumplimiento de las metas colectivas que favorecen a la sociedad para vivir en el ámbito de lo civil y en los espacios de la vida política.

En este caso, la democracia moderna es el espacio para que los gobernantes y los ciudadanos tengan comunicación eficaz en términos de competencia, elecciones, preferencias, recompensas y castigos. Ello implica la existencia de relaciones constructivas que impulsan que los opuestos aprendan a vivir y convivir sin violentar las reglas que se conviene instituir con el concurso de los actores políticos. Lo importante en las democracias es que funcionen como repúblicas representativas, régimen político y sistemas de gestión.

Como repúblicas representativas (Jellinek,2004:631-632) de gobierno se fincan en lo institucional por las Constituciones políticas, entre las cuales destacan la organización de la república, la división de poderes,

las atribuciones de los órganos de gobierno, la responsabilidad en el ejercicio del cargo, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, las formas de representación política, el voto universal, el plebiscito, el referéndum, la consulta pública, la regulación monetaria y la administración de la justicia entre otros elementos a considerar.

Como régimen político (Vargas,2007:214) es decir, como el conjunto de reglas de gobierno que son elaboradas y aplicadas para ordenar el ejercicio del poder, se reconocen los de tipo parlamentario y presidencial, mismos que han permitido la consolidación de las estructuras del poder.

Como sistema de gestión (Prats,2005:136) se alude a la operación efectiva de las instituciones para producir resultados intermedios y finales, los cuales se relacionan con la calidad de las políticas públicas para que la atención y la solución de los problemas sea a través de instrumentos de organización, decisiones, acuerdos y sistemas de implementación.

El contenido institucional de la democracia se finca en las libertades civiles y políticas, así como en el ejercicio (Bresser,2004:23) del poder republicano. Uno y otro proporcionan los elementos medulares para que la organización y el ejercicio del poder se sustenten en el apego a la legalidad y la obtención de la legitimidad. Legalidad y legitimidad son atributos insustituibles para que el poder democrático tenga validez y aceptación en la sociedad civil. El valor político del poder en la democracia consiste en que es producto de atribuciones, normas y procedimientos que definen los incentivos y las sanciones para evitar que se desborde para desventaja de los gobernados y las organizaciones de la sociedad civil. El poder en la democracia no depende de la discrecionalidad de los gobernantes, sino del apego al espíritu y contenido de las Constituciones y al derecho positivo para evitar abuso o arbitrariedades que dañan la vigencia de las libertades subjetivas civiles y las libertades subjetivas públicas (Habermas,1993:228 ,T.I).

De ahí que la democracia tenga como elemento distintivo que las normas formales y escritas (North,1994:227-228) son el referente para

que el orden jurídico y político sea cumplido con base en el acatamiento que del mismo realizan los gobernados y los gobernantes, sin desconocer la aplicación de elementos coercitivos, cuando se intenta quebrantar los fundamentos del Estado de derecho. Lo fundamental en las democracias es que la obediencia sea pacífica, lo cual implica que hay reciprocidad entre los gobernantes y los gobernados, a efecto de que funcione como un conjunto de reglas que generan regularidad y, por tanto, certidumbre. Tanto la oferta de gobierno como el cumplimiento de la misma, son fundamentales para destacar que el voto ciudadano conferido a las autoridades, es recompensado con mejores servicios públicos.

De igual manera, la aceptación de la autoridad por parte de los ciudadanos, es ejemplo y testimonio de cómo la responsabilidad y la eficacia se recompensan, aumentando con ello el prestigio de los políticos y los administradores del gobierno. La conducción de la vida comunitaria es tarea compleja y ardua que no admite improvisación. Por eso las democracias no se desarrollan sin efectividad (Hintze,2005:145), evaluación del desempeño institucional (Hintze,2005:173) y responsabilidad. De este modo, efectividad, desempeño institucional y responsabilidad, son factores centrales para que las democracias modernas tengan rendimientos crecientes en favor de la economía de mercado, la política y los beneficios sociales. La calidad de vida en las democracias se enlaza con los procesos de gestión pública que se orientan a producir resultados que satisfagan las necesidades privadas y colectivas.

Lo privado y lo público son esferas que en la democracia moderna desempeñan un papel fundamental para que la vida productiva sea más vigorosa y eficiente. Lo privado y lo público son los motores que hacen funcionar tanto a la economía de mercado como a la sociedad civil para que la producción de la riqueza material sea efectiva y los gobiernos mediante procesos de institucionalidad, lleven a cabo su efectiva distribución entre los grupos, comunidades regiones y sectores para consolidar las relaciones de equidad (Arellano y Cabrero,2005:600-601). Necesitan por tanto, capacidad de gobierno para que a través de las políticas públicas, sea factible estimular el desarrollo de las fuerzas productivas y la capacidad tecnológica de

la economía de mercado, la cual acredita resultados con base en las libertades civiles para que el espíritu de empresa sea el acicate que multiplique la formación de la riqueza y los capitales.

La capacidad de gobierno es pilar fundamental para que la prosperidad y las ventajas compartidas tengan condiciones idóneas para su obtención y distribución. La calidad de las democracias depende de la capacidad para gobernar, lo cual implica que los medios administrativos, así como las políticas públicas, son herramientas indispensables para que la prosperidad de la economía de mercado (Vargas,2007:225) sea ascendente.

La fortaleza de la democracia tiene en la economía de mercado un ámbito de cooperación, coordinación y realización para que la producción de los bienes y servicios sea de calidad. La intervención de las autoridades en la aplicación de los incentivos que necesita la economía de mercado es fundamental para que sean otorgados con oportunidad y eficacia.

Los agentes económicos y sociales se desarrollan mejor cuando existen condiciones institucionales que estimulan y reconocen la aportación de las empresas a favor de los mercados. Le corresponde a la autoridad impulsar la economía de mercado para que la democracia tenga los satisfactores materiales que permitan atender problemas, remontar desigualdades y generar en perspectiva de futuro, las condiciones que favorecen el desarrollo sustentable de manera efectiva.

El nexo entre economía de mercado y democracia es de carácter estructural, situación por la cual, la capacidad de gobierno tiene que acreditarse con resultados eficaces con la aplicación de las políticas públicas. Por tanto, la tarea de los gobiernos se encamina a crear un ambiente institucional (Przeworski,1991:43) que favorezca la cooperación y la coordinación de los agentes productivos para que el comercio, la industria, la inversión, la tecnología y los intercambios tengan cauces efectivos para que su desempeño sea de alta eficacia.

Es importante en consecuencia, que la certidumbre institucional (North,1994:227-228) –previsibilidad, regularidad y responsabilidad– que exigen las sociedades modernas para organizar su desarrollo con fundamento en valores democráticos y liberales, sea la constante que permita que el intercambio en el mercado tenga bases de seguridad para la acción más coordinada de los agentes productivos. La certidumbre institucional es condición imprescindible para que la economía de mercado sea reconocida como una forma de conseguir y asignar los recursos que permiten a la sociedad civil tener los elementos básicos para su desarrollo.

Desde el ángulo político, la democracia se caracteriza por la suma de arreglos (Peters,2003:84-85) institucionales que se logran a partir de conjugar acuerdos y negociaciones para establecer las normas y procedimientos que favorecen la regularidad de la vida asociada, así como el cumplimiento de las metas colectivas.

Esto significa que las instituciones son parte medular para que los conflictos, una vez superados, se conviertan en tipos de cooperación social y productiva; que las demandas, una vez atendidas, se traduzcan en formas de solución colectivas que permitan potenciar las capacidades individuales y colectivas; deben construir además, un clima de entendimiento y cooperación para que los agentes productivos, sociales y políticos tengan condiciones óptimas para su desarrollo y eficacia.

La importancia de las instituciones es fundamental en el desarrollo de las sociedades modernas, dado que suministran los elementos que favorecen un mejor rendimiento en sus actividades, procesos y resultados. Desde el momento que moldean –limitan y autorizan– la conducta humana con la aplicación de incentivos y restricciones, las instituciones prescriben qué hacer, qué no hacer y definen los costos generados cuando los actores incumplen sus obligaciones en los marcos de las reglas convenidas por los órganos de gobierno. La importancia de las instituciones es fundamental para que la incertidumbre sea diluida y de esa manera sea factible que la confianza en el orden jurídico, económico, político y social aumente, no que decrezca.

Naturaleza de la función pública

La importancia de la función pública en las sociedades modernas es de carácter estratégico. Por su ubicación y responsabilidad, se enlaza con las capacidades de gobierno, las cuales son el eje que asegura a la vida comunitaria, los procesos de cambio y transformación que permiten el desempeño de las actividades productivas y sociales. La función pública es también el medio para que las autoridades y los gobernados establezcan canales de comunicación teniendo como referente, la importancia de las políticas públicas.

Una característica de los Estados modernos es que sus tareas tienen como sustento las capacidades de gobierno. En este sentido, la función pública cumple con el perfil de ordenar, estructurar y cumplir con las políticas que se han definido para que la estabilidad y la gobernabilidad sean los atributos de la vida comunitaria. La eficacia de los Estados se materializa con acciones de gobierno y estas se nutren con el concurso de la función pública.

En la lógica del Estado de derecho, la función pública es pilar fundamental para asegurar que sus atribuciones sean cumplidas en razón de la constitucionalidad y la legalidad. Es por tanto, una función central en los procesos de gobierno y en el modo de coordinar los esfuerzos sociales y políticos. Su utilidad se relaciona con la eficacia de los resultados que se generan con la producción de los bienes y servicios públicos.

La razón de ser de la función pública se orienta a proteger y salvaguardar el sentido comunitario de la sociedad moderna y a proteger el orden establecido con las decisiones y acciones que favorezcan el aumento en la calidad de vida, considerando la importancia de las razones de Estado, las razones de gobierno y las razones administrativas. Por razones de Estado, la función pública tiene que ser eficiente dado que la seguridad del mismo, así como su conservación política, es el binomio de su efectividad institucional. Por razones de gobierno, tiene que ser coordinada para que los agentes de la sociedad tengan

rendimientos favorables en su desempeño y permitan al mismo tiempo, aumentar los recursos públicos que se necesitan para las políticas públicas. Por razones administrativas, su gestión tiene que ser eficaz para la atención y solución de los problemas colectivos, que sea fruto del procesamiento organizacional y tecnológico que se impulsa con la intervención metódica y calificada de los cuadros burocráticos.

En este sentido, la función pública tiene un valor institucional que es relevante porque de la misma depende que las fuerzas productivas se desarrollen con lo mejor de sus capacidades, tomando en cuenta el mundo de la competencia, la economía de mercado y la formación expansiva del capital.

Sin duda, la función pública se ha convertido en un sistema de atribuciones, responsabilidades y realizaciones que apoya la acción de los Estados para cumplir las tareas que tienen a su cargo, las cuales se relacionan con las políticas que los gobiernos deciden implementar para aumentar la productividad y el progreso de las sociedades. Es parte del quehacer institucional relacionado con el modo de gobernar la vida comunitaria, lo cual implica que sus acciones tienen impacto directo en cada una de las actividades que se desarrollan en el espacio público.

Por otra parte, el valor democrático de la función pública es producto del diseño (Pettit,2003:76-77) de las instituciones que se ha establecido para organizarla como un sistema de respuestas coordinadas. Si la democracia se caracteriza por estructurar ((Pettit,2003:107) en reglas quién debe gobernar con el voto de los ciudadanos, éstos al conferir un mandato a las autoridades, obligan a que el cómo gobernar sea considerado como de los puntos neurálgicos para el ejercicio del poder. En este caso, la función pública no es ajena a quién gobierna y cómo se gobierna, porque en ambos casos es movilizadora por autoridades que tienen a su cargo cuadros burocráticos que se encargan de su operación.

En un sentido amplio, la función pública no es sólo aquello que un Estado debe realizar y cumplir, sino que implica a la vez, la consideración

de que responde al compromiso que las autoridades tienen con el votante. El voto de los ciudadanos es un compromiso para las autoridades públicas porque se finca no sólo en expectativas, sino también en la obligación de cumplir las tareas de gobierno.

El cómo gobernar es también un aspecto clave para ordenar la eficacia institucional en la vida pública. Implica cómo se relacionan las autoridades con los gobernados; en este caso, la función pública es el medio que posibilita las oportunidades que tienen los ciudadanos de participar en los procesos de gobierno, considerando la gestación, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

En una sociedad democrática el gobierno es abierto, deliberativo y responsable, perfil que desde el ángulo de la institucionalidad, tiene características de congruencia con el ejercicio democrático del poder. Esas características inciden en el comportamiento de la función pública para que se convierta en la palanca que mueve lo público de la sociedad, considerando la responsabilidad pública del Estado.

Más allá de su consideración jurídica que es fundamental en la visión del Estado de derecho, la función pública está comprometida con el sistema de valores que construyen de manera importante a la democracia, mismos que se condensan en: la libertad y la igualdad formales. Esto significa que en la sociedad civil moderna la formación de los sujetos jurídicos es fundamental para situar la relación que tienen con el Estado.

La categoría sujeto jurídico (O' Donnell, 2001:48) tiene relevancia porque desde el punto de vista político alude a la condición de ciudadano y ciudadano en el mundo moderno es la persona que tiene derechos y obligaciones con reconocimiento constitucional.

En este caso, la categoría sujeto jurídico –sustento de la sociedad civil entendida como una sociedad de ciudadanos– es de la mayor importancia en las democracias modernas porque reconoce un estatus significativo y refleja que los ciudadanos no son más súbditos del poder, sino personas que deben ser respetadas por la autoridad e incluso,

tienen el derecho de defenderse ante las acciones no legales que se impulsan con la función pública. La relación de las autoridades con los ciudadanos tiene en la democracia valores –libertad, equidad, igualdad, honradez, legalidad, responsabilidad– a considerar para definir los alcances y responsabilidades de la función pública.

Por tanto, la función pública si bien pertenece al mundo institucional del Estado, está influida por los valores de la democracia y en ésta las autoridades no realizan lo que desean, sino aquello que las normas autorizan. El límite en el ejercicio de la autoridad es para la función pública un dato que no puede desconocer.

El poder regulado por límites constitucionales y legales indica que lo público de la función pública es un asunto de poder influido por la condición política de los ciudadanos porque su hogar visible es el espacio de lo público. Lo público y lo político de la función pública se relaciona con la articulación recíproca de las autoridades y los ciudadanos y, en ese sentido, su valor democrático es parte esencial de las reglas que organizan a la sociedad civil como cuerpo político y sistema comunitario, es decir, como Estado de derecho.

Desde esta perspectiva el valor democrático e institucional de la función pública es condición ineludible para que la sociedad y el Estado articulen mejor lo privado y lo público como espacios que tienen a su cargo el desarrollo de actores y fuerzas que se han de conjugar para ventaja de la vida comunitaria. Lo óptimo en las democracias modernas es que lo privado y lo público sean entendidos como sistemas de realización con capacidades para generar ventajas compartidas. La articulación de lo privado y lo público se finca en que la función pública sea capaz de coordinar información, recursos y capacidades diferenciadas para potenciar la calidad de vida. Lo privado y lo público son otra faceta que exige que la función pública sea además de responsable, altamente eficiente.

Cuando la función pública cumple los cometidos legales y constitucionales con sentido de responsabilidad, contribuye a que la sociedad y el Estado tengan una comunicación armoniosa; esto significa que

desde el ángulo de lo público, la capacidad de gobierno es efectiva porque favorece un ambiente de realización constructiva.

En este caso, la capacidad de gobierno sustentada en la legalidad de la función pública, favorece un ambiente democrático más vigoroso. Lo importante es destacar que el vigor institucional y democrático de las sociedades modernas depende de la calidad de gestión que se produce en la esfera de la función pública y que la función pública es el núcleo en el cual se definen las reglas y capacidades que acreditan su eficacia. Sin duda, la función pública tiene alcance general e impersonal que es congruente con el carácter universal y lo público de las democracias.

Profesionalización de la función pública

Una característica de la democracia es que el funcionamiento de las instituciones además de formal, tiene que sustentarse en la meritocracia. Si la competencia se acepta como un valor fundamental en el mundo de las libertades modernas, la función pública tiene que caracterizarse por atributos que la reivindican como un espacio de capacidades acreditadas que posibilitan el mejor cumplimiento de las tareas públicas.

Es consustancial a las democracias, que el desempeño de las instituciones administrativas y gubernamentales sea eficiente. La tarea de gobierno es compleja y, en ese sentido, requiere de profesionales versados en el dominio del saber gubernamental para que desarrollen las directivas y operativas. La profesionalización alude a un sistema de oportunidades y responsabilidades que indican cómo el trabajo del Estado no puede efectuarse considerando la improvisación. Las oportunidades y responsabilidades son parte de condiciones relacionadas con el quehacer público, el cual exige de administradores profesionales que se encarguen de la gestión de los asuntos comunes.

En este caso, la profesionalización de la función pública es un imperativo de primer orden para que el Estado sea entendido como una institución que desarrolla las tareas de gobierno sobre la base de cuadros administrativos que son expertos y, por tanto, aptos para contribuir al ejercicio del buen gobierno.

La profesionalización implica que la función pública se ocupa y preocupa para que el mérito sea el referente más importante de su ubicación, porque en términos de la vida democrática, las normas y reglas que la definen se relacionan con la igualdad de oportunidades para competir por los cargos administrativos. La importancia de la profesionalización se entiende mejor cuando en la democracia hay exigencias que demandan capacidades de alta calificación para producir resultados de gobierno.

La organización y el funcionamiento de la economía de mercado es un asunto de trascendencia innegable que sólo exige respuestas efectivas para que el rendimiento sea óptimo, es decir, de lo mejor. La complejidad de los asuntos colectivos es otro aspecto que demanda preparación sólida, que sean abordados y solucionados de cara a la sociedad civil, la opinión pública y las organizaciones civiles. Los procesos políticos implican que su administración y coordinación se efectúe con calidad operativa para generar en todo momento, certidumbre institucional. El logro del bienestar social también implica que los sistemas de gestión sean efectivos no sólo en su funcionamiento, sino en los criterios y políticas que se relacionan con la distribución de los beneficios. La confianza en las autoridades depende en buena medida de los resultados satisfactorios de gobierno y, en este caso, además del manejo de los conflictos políticos y sociales, se requiere de un sistema de capacidades de organización y gestión para convertirlos en formas de cooperación. El compromiso con la estabilidad y la gobernabilidad, es tarea de envergadura para los administradores de carrera.

La profesionalización (Martínez,2005:29) en consecuencia, implica que la función pública tiene como factor de seguridad no sólo servidores leales, sino competentes con los fines del Estado y los objetivos de la vida pública. La profesionalización es una etapa del desarrollo institucional de los Estados que tiene como objetivo crear y recrear la certidumbre en la vida pública a partir de resultados eficientes. Su alcance se relaciona con los fines del Estado y con el compromiso de los gobiernos para que sean instituciones confiables. La profesionalización de la función pública es la faceta de los Estados contemporáneos y tiene que intensificarse para que los asuntos públicos sean abordados por especialistas comprometidos con el orden jurídico y político de la democracia con base en el esquema de la carrera administrativa (Martínez,2005.56-57) En este caso, la estabilidad de las democracias es un asunto de gobierno; y éstos se relacionan con la capacidad instalada que se tiene para que los procesos de dirección, coordinación e implementación de las políticas públicas sea eficiente.

La función pública se localiza en los centros del quehacer gubernamental. Su contribución al desarrollo productivo de la sociedad civil es innegable, es decir, en el mundo de las estrategias, los procesos y las políticas públicas. Su alcance está dado por los fines del Estado en la sociedad. Por tanto, su operación demanda de administradores de carrera que tienen en sus manos la orientación y aplicación de las políticas públicas.

La confianza en las democracias se relaciona de modo directo con el aumento de la calidad de vida. Para conseguir esos propósitos, es necesario que la profesionalización sea un auténtico modo de vida que permite y asegura la continuidad de las políticas públicas, lo cual se traduce en que los relevos del poder no afectan ni el sentido ni los objetivos del gobierno.

La certidumbre y continuidad de las políticas públicas se logra en un ambiente de profesionalización creciente, que sólo se consigue cuando las reglas del juego para competir, ingresar y permanecer en la función pública se sustentan en el espíritu y contenido de la profesionalización. Los resultados de gobierno es asunto de todos los días. Las repuestas institucionales son recurrentes, diversas e interdependientes.

En consecuencia, la profesionalización es inaplazable en la vida democrática para asegurar que el procesamiento de los asuntos comunitarios lo realicen los cuadros administrativos que han demostrado aptitud y mérito para apoyar el ejercicio de la función pública.

Ética en la función pública

Si la democracia es un sistema de vida que implica la aceptación de las voluntades individuales y colectivas para que se constituya en una red de instituciones que definen y aplican reglas del juego de manera general impersonal y pública, es fundamental que los valores éticos sean el pilar que sustenta su forma de funcionamiento. La confianza en la democracia se relaciona con la legitimidad tanto de origen como de los resultados de la gestión pública. En el caso de ésta, los Estados tienen el compromiso de que sus acciones sean no sólo eficientes, sino responsables.

La responsabilidad en la función pública es de importancia vital para evitar que las tareas de gobierno se desarrollen sin referentes que impidan conocer su grado de aceptación y confianza (Maguirre, 1998:79) sobre la base de conjugar eficiencia, economía y efectividad. En este caso, los valores que la función pública necesita para fortalecer su aceptación en los espacios públicos de la sociedad son la confianza, la imparcialidad, la transparencia, la legalidad, la honradez y la responsabilidad (Camps,1998:58-59).

El mundo ético (Maguirre,1998:77) de la función pública es fundamental para que sea entendida en la tarea de gobernar y en el cumplimiento de las metas colectivas. La gestión de los asuntos comunes necesita de servidores públicos que sean competentes y responsables cumpliendo códigos de conducta. Esto significa que atienden a los gobernados con base en una variedad de sistemas de respuesta que se han de caracterizar por su eficacia. Pero la eficacia no es suficiente en un gobierno democrático. Se necesita además, que se asuman los costos de las conductas desde las esferas de gobierno, lo cual compromete a los servidores públicos para que sean cuidadosos en la aplicación y utilización de los recursos públicos. La confianza en las instituciones de gobierno depende de la conducta diáfana de los servidores públicos, lo cual implica no incurrir en acciones arbitrarias (Maguirre1997:35). Por eso, la ética es indispensable para que la función pública desde la perspectiva de la democracia, favorezca un

ambiente de confianza en las autoridades constituidas y en los cuadros administrativos que apoyan la gestión pública.

Es fundamental, parafraseando a Max Weber, que en la función pública esté vigente la ética de la responsabilidad (Weber,1989:51). Alude ésta a que los servidores públicos asumen las consecuencias por la conducta que llevan a cabo. En materia de gobierno hay costos y beneficios que tienen que considerarse en todo momento. Por tanto, la ética de la responsabilidad es aspecto crucial en el desempeño de las tareas de gobierno, porque lo relacionado con problemas, prioridades, recursos, decisiones y acciones no se da en el vacío, sino en el universo de la vida civil y la vida ciudadana. No hay acción de gobierno sin consecuencias. Sean negativas o positivas, se involucran tanto a los políticos como a los cuadros administrativos.

En consecuencia, en el modo de obrar se incluyen ventajas para unos y costos para otros. El balance de unos y otros favorece o afecta a los gobernados, dado que la adopción de las decisiones (Merino, 2008:10) implica que hay impactos diferenciados en la sociedad civil, situación que obliga a que desde la función pública se tiene que ser responsable para asumir las consecuencias de las decisiones y las políticas públicas. No puede ni debe haber anonimatos en la función pública moderna porque está regida también por la transparencia y la rendición de cuentas. En ambos casos es medular que la conducta pública de los servidores en el Estado de derecho (Holmes,2008:33) se ciña a normas subjetivas y reglas objetivas para evitar que la tarea de gobierno se convierta en ruido innecesario y costoso para la vida pública.

Por eso la ética tiene que restablecerse en la función pública para que la confianza de los ciudadanos en los gobernantes sea creciente, no decreciente. El retorno de la ética a la función pública es condición ineludible para que la economía de mercado y el desarrollo de la sociedad civil se lleven a cabo sobre bases de certidumbre y por ende, de confianza.

Cuando la administración de los recursos públicos es difusa, corrupta e inmoral, no hay condiciones para que la vida de la sociedad civil

tenga elementos de confianza en las reglas del orden jurídico y político. Cuando la administración de los recursos públicos es errática e irresponsable, se fulminan las bases del contrato social y político, al romperse la reciprocidad que debe prevalecer entre los gobernantes y los gobernados. Cuando la administración de los recursos públicos es ineficiente y no hay responsables de los desastres administrativos y gubernamentales, no hay posibilidad de que la convivencia de la vida pública sea armónica, productiva y efectiva.

Les corresponde a los políticos y a los administradores del Estado predicar con el buen ejemplo de las conductas públicas para evitar que la desconfianza invada a los agentes económicos, políticos y sociales. Cuando la desconfianza tiene condiciones que la reproducen, no es posible creer en los gobiernos, menos en el sistema de autoridades encargadas de su funcionamiento. Para asuntos tan sensibles como los costos de transacción, los derechos de propiedad y la economía de la información, es fundamental que la honradez, la eficiencia y la responsabilidad sean realidad fehaciente, no compromiso retórico.

La función pública en consecuencia, no debe anclarse en el significado de los valores administrativos –eficiencia, eficacia, efectividad, productividad– sino nutrirse de la ética para que sea entendida en un plano de responsabilidad y legitimidad con objeto de que las autoridades y los cuadros administrativos sean generadores de confianza y por tanto, de certidumbre.

Transparencia en la función pública

El poder democrático no realiza lo que desea, sino aquello permitido por las reglas de la convivencia pública. En la lógica del Estado de derecho, atiende a la racionalidad jurídica, la racionalidad política, la racionalidad administrativa y la racionalidad pública. Es por tanto, un poder de racionalidades múltiples que se vinculan a la democracia moderna para que la sociedad civil y el sistema de instituciones tengan vasos comunicantes y formas de gestión que aseguren su interacción. El poder democrático no se queda en el terreno de los enunciados, sino que funciona sobre la base de reglas públicas que son fruto de la participación y representación de los actores interesados en la construcción de la civilidad, la tolerancia y el respeto. Sobre esas premisas, la transparencia es vital para que las democracias puedan vivir, sobrevivir y desarrollarse de manera ordenada, pacífica y progresiva.

La transparencia (Guerrero,2008:11) en el arquetipo del poder democrático es también un imperativo que no admite dilaciones, sino vigencia efectiva. Contribuye a evitar que las prácticas de opacidad se apoderen de la función pública para condenarla al desprestigio, el anonimato y la irresponsabilidad. La transparencia en la democracia, favorece que el poder sea más abierto, visible y público para que al objeto de evaluación desde la sociedad, no sea visualizado como un poder ajeno a los ciudadanos y los principios de la vida democrática. Estas características lo erigen en un poder confiable para los agentes del mercado, las organizaciones de la sociedad civil y la vida de los ciudadanos porque está a la vista de todos, es valorado por los diversos sectores de la vida comunitaria y fortalece la receptividad que tiene ante los gobernados. La transparencia es un medio que favorece la confianza en las instituciones del gobierno; contribuye en este sentido, a que las tentativas de la opacidad o las prácticas de lo claroscuro no fructifiquen como un sistema de vida contrario a la publicidad que las democracias exigen.

Para la función pública entendida en la visión del poder democrático, la transparencia como política pública, es requisito básico para que

sea valorada y entendida sobre todo en razón de la apertura y la responsabilidad por cuanto que son la carta de presentación del poder responsable y congruente con los valores de la democracia política. Cuando la transparencia se vigoriza como un modo de vida, germina la cultura de la confianza y las instituciones administrativas y gubernamentales tienen mayor legitimidad.

Para la función pública la transparencia es requisito básico para que los gobernados no se encuentren distantes a las instituciones administrativas, entendidas como el hogar que los une y reúne para ventaja de la vida colectiva. El peor efecto sobre la vida comunitaria es que los responsables de la Administración pública atiendan los reclamos de una gestión más abierta, visible y evidente. La transparencia por ello, debe entenderse como una fórmula institucional que favorece un mayor acercamiento entre los responsables de la gestión pública y los beneficiarios de la misma que son los gobernados, con el fin de ampliar las bases de aceptación que las instituciones tienen en la vida asociada.

Para la democracia, la función pública tiene que regirse por las normas y procedimientos de la transparencia, evitando los claroscuros que generan suspicacia en la sociedad civil y los ciudadanos, ocasionando que la comunicación entre la autoridad y los gobernados no sea fluida. Nada mejor que la transparencia se arraigue como un sistema de conductas que favorece ambientes más efectivos para su aceptación como una política pública.

En la óptica del poder democrático, la transparencia (Sandoval, 2009:121) se sustenta en la publicidad (Rabotnikof, 2005:79-80) de las operaciones burocráticas, entendidas como el medio que permite llevar a cabo la tarea de gobernar sobre la base de la confianza y la certidumbre. En este caso, la función pública se reivindica para convertirse en zona de claridad (Vergara, 2005:17), lo cual es consecuente con el ejercicio democrático del poder.

La claridad de la gestión pública contribuye para que la democracia sea aceptada como un arreglo institucional que tiene los elementos

para incentivar y sancionar la conducta de los políticos y los administradores del gobierno. Para los Estados con amplia legitimidad, la transparencia se erige en una política pública que se fortalece de manera continua desde el momento en que la función pública se ciñe a la misma. Una ventaja para la función pública contemporánea, es que la transparencia una vez que se adopta, contribuye a multiplicar el capital político de los Estados. Cuando así sucede, significa que los políticos y los administradores del gobierno la asumen como deber y conducta para que la vida institucional del propio Estado tenga márgenes amplios de aceptación.

La función pública sujeta a la lógica de la transparencia, abona a favor del prestigio institucional del Estado y ensancha los consensos que se derivan cuando dan lugar a una gestión pública no sólo eficiente, sino responsable ante el escrutinio de los gobernados. Las ventajas de la transparencia son importantes en momentos en que las relaciones de poder se transforman con velocidad tanto en la sociedad como en el Estado.

Para las organizaciones (Vergara,2005:15) burocráticas y administrativas, eje clave en la función pública y en la funcionalidad de la democracia, la transparencia se enlaza con la efectividad de la acción colectiva, la cual articula a las autoridades con los gobernados y de ese modo se evita que el poder sea monopolio de las oficinas burocráticas (Arellano, 2007:37) y, en consecuencia, reservado a unos cuantos. Con el auge de la democracia, la oficina queda supeditada a la transparencia y por lo tanto, la función pública no se sustrae a la vigilancia y exigencia de los gobernados.

Valor público de la función pública

Un desafío mayúsculo para los gobiernos contemporáneos es, sin duda, que los ciudadanos reconozcan la calidad de los bienes y servicios que producen porque lo hacen con los recursos públicos que se obtienen con el pago de los impuestos. Las políticas de profesionalización deben encaminarse a que los cuadros de responsables de la función pública sean competentes y calificados en un marco de exigencias crecientes para las oficinas administrativas, las cuales tienen ante sí, problemas más complejos de solucionar debido a la interdependencia que caracteriza a los tiempos de la sociedad contemporánea.

La tarea de gobernar en tiempos de cambios, turbulencias y retos amplios, obliga a que los políticos sean cada vez más calificados para que la conducción del Estado tenga resultados más favorables. Un medio de importancia creciente en las tareas de gobierno son los cuadros de administración porque de ellos depende que las decisiones políticas y de política pública sean articuladas a partir de la relación satisfactoria de los medios y fines que son aplicados por el cuerpo de expertos que tienen en sus manos los movimientos del propio gobierno.

Hoy día la calidad institucional (Aguilar: 2006:47) del gobierno no es asunto secundario, sino estratégico para ordenar e implementar con lo mejor de sus capacidades los programas públicos, los cuales tienen su origen en las demandas en competencia que se generan en los diferentes espacios del quehacer público y social. En consecuencia, los gobiernos están obligados a que su responsabilidad se cumpla con calidad administrativa y operativa, a fin de garantizar que la vida comunitaria sea más fructífera. Para ello, han ingresado a procesos de reforma que tienen como meta rehabilitar su capacidad de gestión, depurando procesos, afinando procedimientos, innovando en sus respuestas y procurando que los recursos escasos sean debidamente aprovechados.

En un marco de restricciones financieras y presupuestales, acompañada de exigencias crecientes y complejas que nacen en la sociedad

civil, los gobiernos tienen que convertir a los sistemas de gestión pública en pilares de su desempeño. Con ello los cuadros de la administración burocrática se han de revisar para localizar sus potencias y erradicar sus debilidades. Si bien es cierto que la calidad instrumental de los gobiernos comprende técnicas y tecnologías para potenciar la calidad de sus respuestas, también es que los servidores públicos deben ingresar a escalas que formalicen mayores exigencias para que su desempeño sea no sólo eficiente, sino óptimo.

La calidad se ha convertido en los últimos años en un tema fundamental para la agenda de los gobiernos. La disminución de los costos de operación, así como el aumento en la capacidad de respuesta, configuran un ambiente diferente para los políticos y los administradores del gobierno. Producir bienes y servicios con eficacia, oportunidad, productividad y competitividad es una prueba que en la actualidad obliga a los gobiernos a no descuidar los aspectos centrales y periféricos de los mismos. Otrora se asumía la premisa de que los gobiernos debían ser eficientes, sin considerar la importancia de la calidad de vida en las democracias. Ahora se les demanda en un planteamiento que produzcan no sólo valor, sino valor público. Aquí está el desafío mayor que los gobiernos enfrentan en tiempos en que las sociedades son más abiertas y democráticas.

La calidad de la vida democrática obliga a que los medios y capacidades de los gobiernos contemporáneos sean exponencialmente favorables. Si la calidad de vida es propia de las democracias modernas, la misma es de la más alta exigencia como sistema de convivencia porque se fundamenta en valores sensibles como la igualdad, la equidad y el bienestar. El pacto entre gobernados y gobernantes los tiene como referentes indisolubles que dan origen a una red de agencias gubernamentales que están comprometidas con los mismos. Por ello, el valor público asociado a la democracia es de importancia vital porque significa que la calidad y el bienestar son fundamentales en la construcción y afianzamiento de las sociedades democráticas. La producción de valor público es objetivo insoslayable para que los gobiernos sean instituciones confiables para los ciudadanos y las organizaciones que integran los espacios diferenciados de la sociedad civil.

El valor público no es algo dado, sino que debe alcanzarse con decisiones, acciones y capacidades entrelazadas que se orientan a que la sociedad civil transite de ciertas etapas de vida a otras que son mejores a las existentes. En la recuperación del prestigio institucional del gobierno, el valor público tiene la más alta significación porque de su acreditación depende no sólo la credibilidad en términos de las capacidades demostradas, sino la legitimidad que reconoce a un gobierno como un sistema de gestión exitoso. De este modo, la producción del valor público compromete a la función pública para que en un esquema de innovación, competitividad y responsabilidad, genere los resultados que demanda la sociedad civil. La función pública orientada por valores abstractos como interés general o bienestar generalizado, ahora está comprometida con realidades específicas que comprenden la calidad del trato hacia los ciudadanos, hasta el mejoramiento efectivo de sus condiciones de vida.

El replanteamiento de la función pública sobre la base del Estado promotor y la existencia de gobiernos reguladores, la comprometen con el ambiente exigente de la democracia contemporánea. El tiempo de los rendimientos en escala no exigente empieza a quedar atrás, con el fin de que los gobiernos desarrollen lo mejor de sus capacidades de gestión. En la visión del valor público que se debe producir, la función pública es portadora de tareas que implican responsabilidades en las cuales la confianza ocupa un sitio relevante para valorar la relación de los gobernantes y los gobernados en un marco de oferta, compromiso y cumplimiento de las demandas públicas. La confianza asociada con la producción del valor público, implica que los gobiernos tienen el compromiso de responder al público ciudadano en lo que desea y necesita. La satisfacción de los bienes y servicios públicos son parte del valor público que toma en cuenta las necesidades y preferencias de quienes con el pago de impuestos, demandan calidad y buen trato por parte de las autoridades: los ciudadanos.

Acercar la Administración pública a los ciudadanos implica en la visión de la función pública contemporánea que la misma está a cargo de directivos y operadores que asumen los valores de la democracia para traducirlos mediante la gestión pública, en programas que responden

a las preferencias individuales y colectivas que son el resultado de la diversidad social, económica y política. Por tanto, la función pública tiene ahora un perfil de mayor dinamismo y compromiso hacia la sociedad civil. Entendida como el puente que comunica los espacios de gestión con lo público de la sociedad, la función pública no se ciñe al cumplimiento ortodoxo de las tareas formales, sino que se ha convertido en un sistema en el cual los cuadros de la administración tienen que asumirse en la lógica del cambio y la innovación.

Frente al planteamiento de las neutralidades bizantinas, la función pública en la sociedad abierta contemporánea está más comprometida con la imparcialidad, la calidad, la innovación, la alta calificación profesional y la responsabilidad ética en favor de la vida ciudadana. En este caso, países como Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido incursionan por la senda de una función pública más abierta e interactiva. Este arquetipo diferente en alcance e innovación frente a los cuadros burocráticos altamente centralizados, verticales e impersonales, ha transformado la operación de los gobiernos sobre la base de producir valor público, contribuyendo a la vigencia de una gobernabilidad más ágil, fortalecida y estable.

En este caso, la producción de valor público es consustancial a la tarea de cómo gobernar mejor y cómo hacer de la gestión pública un medio que permita el cumplimiento coherente de las metas colectivas. Gobernar mejor no sólo se ciñe al cumplimiento de la norma y a la vigencia del orden político, sino que se extiende por cuanto a compromisos, a producir los satisfactores que en calidad y oportunidad necesitan los ciudadanos para que vivan con lealtad hacia el orden establecido. La centralidad del ciudadano es el eje de una nueva concepción tanto de la función como de la gestión pública que reclama el tránsito (Aguilar,2006:167) de la eficiencia a la calidad. De este modo, el nexo gobernar, función pública y producción de valor es el objetivo más exigente que enfrentan los Estados para que sean aceptados como un sistema de capacidades que permite transformar y mejorar condiciones de vida. Ese nexo modifica la visión clásica de que gobernar únicamente se refiere a la vigencia de la libertad, la paz y la

justicia, misma que corresponde a planteamientos ortodoxos fincados en el principio de autoridad.

En la óptica de la producción de valor, gobernar conlleva la responsabilidad de que la sociedad y los ciudadanos son la parte toral de los procesos institucionales y, en consecuencia, la función pública debe entenderse más allá de los procesos y procedimientos para que sea entendida por su alcance estratégico y funcional. En un cambio de paradigma –cohesión formalista, instrumental y procedimental– la función pública sin perder su base constitucional y legal, incorpora otros elementos que son fundamentales en el quehacer de los gobiernos como los indicadores, la medición de los resultados y los sistemas de evaluación para el desempeño. Para la función pública el valor del dinero comunitario no es solamente un asunto de operaciones financieras, contables y presupuestales, sino que es importante que se entienda en el universo de la medición, el aprovechamiento y la valoración en el ejercicio de los recursos.

Por tanto, la medición se refiere a que el desempeño en la función pública tiene que instituirse para que a partir de valores numéricos, se conozca el rendimiento de los servidores públicos. La medición de los resultados es un capítulo que se refiere a que los resultados no se pueden valorar únicamente a partir de criterios cualitativos, sino cuantitativos. Hay para ello objetivos y metas que deben ingresar a la medición para conocer de manera confiable cómo se alcanzan resultados a partir de operaciones numéricas que aportan elementos puntuales para identificar mejor los aciertos y los errores en que se incurre. La evaluación del desempeño toma en cuenta los indicadores y la medición de los resultados para contextualizarlos en los ambientes institucionales en los cuales se desarrolla la gestión pública. Así, la función pública tiene que caracterizarse por la producción del valor agregado que se genera para alimentar la producción del valor público, entendido en los alcances de las tareas de gobierno.

Un punto relevante en la nueva visión de la función pública consiste en que debido a las exigencias de la globalidad, la democratización y la dinámica del público ciudadano, ha tenido que modificarse para que

su ejercicio sea más puntual, efectivo y productivo. Se llega así, a las nuevas condiciones de su comportamiento institucional y organizacional para destacar que se relaciona con la capacidad de los gobiernos al conseguir resultados específicos y eficientes. Sería un error confinarla a una visión introspectiva, la cual privilegia la comprensión de las oficinas y el personal en sí, omitiendo el contexto de lo que implica y es gobernar. El nuevo contenido de la función pública tiene como elementos distintivos la lógica de los resultados, el mejoramiento directivo, los indicadores de gestión, el rendimiento como unidad de referencia, la rendición de cuentas (O' Donnell,2008:94) y el control de los resultados que corresponden a la lógica del Estado democrático de derecho. Estos puntos son la columna vertebral para apoyar la producción del valor público, dado que reúnen ventajas funcionales que potencian la calidad del desempeño institucional. No es casual que el vínculo gobierno y gestión de los asuntos públicos sea indivisible, dado que la producción de valor público concierne a los espacios de la dirección comunitaria, mientras que la gestión alude a una diversidad de sistemas de operación que se utilizan para cumplir los programas públicos. Ya no es suficiente que los gobiernos sean eficientes en sí mismos, sino que sean productores de valor público el cual responde al sentido y funcionalidad de la vida comunitaria.

Por tal motivo, la función pública no debe ser entendida únicamente como fase administrativa y formal, sino a partir de elementos más fácticos que permitan reconocerla como un conjunto real y potencial de capacidades. Lo teleológico, lo técnico y lo tecnológico es la triada de una función pública más abierta, competitiva y responsable que responde más al arquetipo de gobiernos comprometidos con la calidad de la vida democrática a partir de transformar los sistemas de gestión pública. Con esta nueva visión, los gobiernos se orientan a mejorar la calidad de gestión pública, a fin de que el valor público de los recursos escasos tenga elementos más directos y confiables para conocer su aprovechamiento en la implementación de las políticas públicas sobre todo en un mundo que vive en permanente tensión entre el orden y el desorden (Hintze,2008:140). Los costos generados, las unidades de medición, los coeficientes de aprovechamiento y las estadísticas aplicadas, contribuyen a la existencia de una función pública más

completa y sobre todo comprometida con el sentido de la vida comunitaria. Frente a los valores del formalismo ortodoxo, la función pública asume mayor claridad y visibilidad sobre lo que realizan los gobiernos. Supera así, lo estrecho de los criterios que la confinaban a la administración de los gobernados para transformarse en la generadora del valor público que es asunto que preocupa y concierne a los ciudadanos. IncurSIONa de este modo, por nuevos referentes que la valoran como medio esencial para producir resultados sobre la base de mejorar de manera continua la gestión de los asuntos públicos.

En una nueva concepción para aplicar en los sistemas directivos y operativos de la función pública entendidos como sistemas institucionales productivos (Hintze,2008:139) se avanza para que las tareas del gobierno no sean entendidas únicamente en el plano de los controles, la aplicación de la norma, el predominio de los insumos sobre los resultados y la liturgia reglamentaria, sino que también se consideren los factores relacionados con la calidad de la vida democrática. En este sentido, la gestión pública en la sociedad contemporánea tiene diversas facetas (Ramió,2008:113) como la agencialización, la gerencialización, la tercerización, las tecnologías de la información y la comunicación que exigen pericia y calidad directiva, pero asociadas a la visión de una operación más efectiva e innovadora que contribuya a fortalecer la vida de las instituciones democráticas. Es aquí donde la producción del valor público se convierte en parte medular en la visión de la calidad de la vida democrática, porque el contexto de la función pública dado por el sistema democrático de vida, implica que su compromiso con el mismo es ineludible. La función pública se define en este sentido, por el lado de una nueva gestión pública que alienta la innovación, la flexibilidad y la calidad de los resultados finales. La importancia del valor público consiste en que alude a que la equidad sea el medio para satisfacer las necesidades sociales para que la calidad de vida sea la base que permite a la sociedad y el Estado avanzar más sobre el cumplimiento de las expectativas de la población.

El valor público (Hintze,2008:135) (Aguilar,2006:55) que se debe producir es el verdadero reto de los sistemas contemporáneos de profesionalización, dado que su lógica de capacidades institucionales

se relaciona con la gestión del gobierno. De nada sirve el mejor diseño técnico de la profesionalización, si no contribuye a la generación del valor público. Nada es más complejo que la tarea de gobierno encaminada a producir valor público. Este reto es no sólo del presente, sino que forma parte de los escenarios del futuro, lo cual implica que la capacidad instalada de los gobiernos considerados desde la profesionalización, es fundamental en el logro de las metas colectivas. Si la profesionalización se relaciona con aspectos institucionales y organizacionales, el compromiso de producir valor público consiste en que las decisiones y acciones del gobierno tengan como horizonte el desenvolvimiento de las capacidades individuales y colectivas.

De este modo, el valor público obliga a que la evaluación de la profesionalización como un sistema de complejidades abiertas, sea más por el lado de los indicadores de gestión, la evaluación de los procesos y resultados, así como la dimensión del desempeño entendido en un universo de complejidades crecientes. Así, la disminución de la desigualdad, la pobreza y la marginación como problemas colectivos, son asuntos de primer orden que ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para amortiguarlos, disciplinarlos y superarlos con políticas públicas de mayor contundencia y efectividad. Si los gobiernos consiguen disminuir la reproducción de los problemas públicos, puede dar paso a que el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas sea más continuo y eficiente.

El compromiso de la profesionalización con la producción del valor público se fundamenta en que por su contribución a las tareas de gobierno se ejemplifica cuando las políticas preventivas son la constante de las instituciones públicas, no tanto las políticas correctivas. La prevención alude a capacidades de gestión que demandan que la profesionalización también sea entendida como la suma de valor agregado que permite identificar cómo la producción de valor público es la esencia de las sociedades liberales, competitivas y democráticas. Como un sistema de capacidades a desarrollar, la profesionalización se relaciona de manera indisoluble con la producción del valor público. Por tanto, su compromiso no queda en el interior de las oficinas burocráticas, sino que debe acreditarse en el espacio de lo público valorado como

el espacio de los retos que se relacionan con la diversidad y pluralidad de la vida comunitaria. De este modo, la efectividad, el impacto y las ventajas de las políticas deben tener como objetivo la satisfacción de las necesidades humanas en escala creciente, diversificada y equitativa. En suma, la profesionalización no es un asunto exclusivo de las oficinas administrativas, sino también del hogar de lo público.

Conclusiones

1. La vida institucional de los Estado transita por derroteros que reflejan cómo el cambio y la transformación se convierten en tendencias constantes que influyen en su quehacer operativo y funcional. El siglo XXI se caracteriza por la formación de nuevas racionalidades que viven las organizaciones públicas a partir de la interacción compleja de la sociedad y el Estado. El comportamiento administrativo y gubernamental es ahora intenso, lo cual significa que no hay punto de reposo en su desempeño. Lo complejo de los asuntos públicos incide tanto en los procesos de decisión como en la adopción de las políticas públicas, considerando que la vida ciudadana no sólo es más activa, sino mejor organizada. Esto significa que la tarea de gobierno tiene ahora más factores a tomar en cuenta, relacionados con la velocidad de la globalidad, la apertura de los mercados y los sistemas de competencia.

La respuesta institucional a estos factores obliga al mejoramiento incesante de las decisiones y políticas que adoptan las autoridades y que llevan a cabo los cuadros administrativos. Entre unos y otros debe haber no sólo identificación, sino cohesión de objetivos y metas para cumplir con las tareas públicas. De este modo, el quehacer gubernamental apunta por la senda de una mayor complejidad que debe institucionalizarse con mejores instrumentos de respuesta para que la vida asociada tenga condiciones de estabilidad, gobernabilidad y certidumbre que son imperativos de primer orden. En la visión de los nuevos tiempos y espacios, las organizaciones públicas no tienen margen para pensar demasiado lo que deben hacer, sino que hay exigencias para que su forma de actuación además de efectiva, sea oportuna y eficiente.

2. Las racionalidades que otrora caracterizaron a los Estados entendidos como organizaciones complejas se fincan más en lo procedimental, no tanto en la calidad de los resultados obtenidos. En el presente, los aspectos procedimentales no son la clave para evaluar

el desempeño que realizan las autoridades y los responsables directos de la gestión pública. Ante públicos contestatarios y exigentes, la calidad del gobierno ingresa al centro de las agendas colectivas para que sea objeto de atención especial. Lo que hacen o dejan de hacer los Estados tiene incidencia directa en la sociedad civil, los mercados y la vida social. No hay tiempo para pausas amplias y, en ese sentido, la respuesta a los problemas comunes tiene que ubicarse en la lógica de las capacidades de respuesta, no sólo en la intencionalidad de las mismas.

Aunque la racionalidad normativa, procedimental e instrumental no ha perdido importancia en el desempeño de los Estados, tampoco es suficiente para calificar la actuación de las autoridades y los administradores de la gestión pública. Ahora la lógica de la racionalidad tiene horizontes más amplios que se relacionan con la calidad y eficacia de las políticas públicas. Son otros los indicadores que se aplican para identificar aciertos y errores. Es el caso de la satisfacción o no en la producción y distribución de los servicios públicos, los cuales se relacionan de modo directo con las condiciones de vida de los gobernados. Es el caso de cómo aumenta o no la calidad de vida a partir de generar oportunidades de desarrollo para diluir las relaciones de exclusión social. Sobre esta base la racionalidad convencional –ausencia de costos e impacto– es remplazada por otros elementos que se relacionan de modo directo con el quehacer de los Estados.

3. El desempeño de los Estados se lleva a cabo en lo fundamental en las zonas de su actividad administrativa. Esta se ha convertido en los últimos 15 años en el foco que preocupa tanto a gobernantes como gobernados para que los asuntos públicos tengan mejor forma de atención y solución. Conceptos como reforma del gobierno, diseño de organizaciones, rediseño de sistemas, desarrollo institucional y tecnologización de las organizaciones dan cuenta de cómo la atención por mejorar las capacidades de respuesta es un proceso que no ha concluido. Ante la diversidad e interdependencia de los problemas públicos, la alerta para que su atención sea efectiva es parte medular en los programas y acciones de gobierno. El mundo globalizado

intensifica con sus dinámicas y relaciones los procesos de competencia, lo cual obliga a la revisión de conjunto de las estructuras, los procesos, las políticas y los sistemas de operación invocando nuevas formas de diseño organizacional que sean adaptativas, funcionales y emprendedoras.

Las viejas pirámides burocráticas no son efectivas ni rápidas para formular respuestas e implementar políticas públicas. En la calle, en el espacio público, la interacción de centros de poder disímbolos obliga a replantear las formas de respuesta clásica que se fincan en la universalización de las soluciones, dejando de lado lo específico de los problemas públicos. Frente a la pluralidad de actores, la premisa a considerar es que hay pluralidad de problemas; en ese sentido, no puede haber soluciones estandarizadas para realidades disímbolas que necesitan tratamiento específico. Tanto la concepción como el enfoque de los problemas públicos requieren esquemas más efectivos y certeros para amortiguar los conflictos con decisiones y acciones más efectivas.

4. La tarea de gobierno de cara a la sociedad contemporánea tiene horizontes de complejidad creciente, debido a dos dinámicas básicas: una se relaciona con el papel que desarrollan los mercados en el intercambio de mercancías, capitales y riqueza que se amplía por el lado de la competencia abierta y la regulación que los incentive como tipo de organización que son necesarias para producir y distribuir los bienes y servicios. La otra se vincula con el nuevo papel que los Estados han de cumplir para que la sociedad y el mercado tengan mejores condiciones para su desenvolvimiento. En este caso, la ubicación de los procesos administrativos y gubernamentales es de vital importancia para no inhibir la creatividad individual asociada a la empresa y al mismo tiempo se deben asegurar que las condiciones de la vida social y productiva no sólo sea eficiente, sino justa.

El viejo dilema entre producir y distribuir tiene que romperse porque tan importante es para la sociedad la riqueza que necesita, como la existencia de condiciones más justas de vida. Aquí estriba uno de

los retos mayores que obliga a la búsqueda de otras racionalidades que sean congruentes con los espacios públicos tanto de la sociedad como del Estado. La dinámica productiva implica el mejoramiento de la calidad regulatoria, además de que la autoridad pública tiene que acertar para que la distribución de los beneficios no se rezague frente a la innovación tecnológica. Combinar producción, regulación y distribución es el desafío que los Estados han de articular en la variedad de políticas públicas que se diseñan e implementan para transformar las condiciones de vida de los distintos grupos de la sociedad civil.

5. La calidad del gobierno es punto cardinal en la vida de los Estados tomando en cuenta las dinámicas y exigencias de la sociedad, los mercados y las políticas orientadas hacia una convivencia más justa. La calidad del gobierno no se traduce únicamente en criterios de medición, en la capacidad de respuesta que construyen para atender numerosos problemas públicos. Entre los puntos de la calidad del gobierno que es importante destacar se encuentran la certidumbre que a la vez tiene como substrato entre otros elementos a la transparencia, la rendición de cuentas y el predominio de la norma sobre las prácticas de discrecionalidad. El nexo de las autoridades con los gobernados no es un axioma, sino requisito indispensable para que la calidad de la democracia se acredite con prácticas institucionales. En este caso, la calidad del gobierno es condición previa para que la calidad en conjunto de la democracia sea realidad, no quimera.

Las sociedades contemporáneas transitan desde los últimos veinte años del desencanto hacia la construcción de la confianza debido a que los Estados fallaron con el uso y abuso de las políticas faraónicas. Hoy se viven procesos encaminados a que la confianza en el Estado sea revitalizada a partir de esquemas de calidad que los gobiernos acrediten. Por ello la importancia de que los gobiernos ingresen al terreno de su redescubrimiento institucional, a fin de que su capacidad de respuesta además de efectiva, tenga el reconocimiento por parte de los ciudadanos. De nada sirve un gobierno apto para generar resultados, si los mismos no son parte de la legitimidad que corresponde a los gobernados. La calidad del gobierno no sólo se debe enunciar, sino tener reconocimiento amplio en los espacios públicos de la sociedad civil.

6. El redescubrimiento del gobierno en términos funcionales se inscribe en la lógica de la transformación estatal, lo cual significa que es necesario definir nuevas pautas relacionadas con las tareas que deben cumplir. En este caso, el apuntamiento de nuevas racionalidades tiene como objetivo fortalecer la visión institucional que los define como un sistema de realización para dar cumplimiento a los objetivos de la democracia política. El redescubrimiento del gobierno es condición necesaria para que los Estados ingresen a etapas en las cuales su relación con la sociedad es más exigente y vigilada por parte de ésta. Por ello, en un planteamiento de pesos y contrapesos es fundamental el diseño de formas y procedimientos que favorezcan una comunicación más efectiva entre las autoridades y los gobernados.

La búsqueda de un nuevo patrón de gestión pública es parte medular de cómo relacionar mejor al Estado con la sociedad, enfatizando que los procesos de gobiernos han de ser más abiertos y visibles. Esto significa que el ejercicio del poder no es únicamente el cumplimiento de las normas y las políticas públicas, sino también se consideran aspectos relacionados con el grado de aceptación que los gobernados tienen respecto de las organizaciones gubernamentales. Así, el nuevo patrón de gestión pública ha de responder al vigor de la diversidad y pluralidad que caracteriza a las sociedades democráticas. El reto consiste en que el diseño y la operación funcional de las instituciones tienen que evaluarse de manera permanente con el fin de potenciar las capacidades de respuesta. Si la democracia es un sistema de vida en el cual los ciudadanos pueden y deben participar en los asuntos públicos, en consecuencia, los procesos institucionales tienen que responder a esa oportunidad creando ámbitos de interacción para que los gobernantes y los gobernados tengan mejor relación dialógica.

7. En una visión de acercamiento entre los gobernantes y los gobernados, la transparencia es un camino que conviene fortalecer para que los asuntos comunes sean objeto de conocimiento por parte de la sociedad. Un paso fundamental en el desempeño de las democracias es sin duda, que la transparencia sea fuente generadora de acercamiento y confianza para que tanto los fundamentos como el ejercicio

del poder democrático, sean plenamente conocidos por parte de los ciudadanos. Así es posible evitar que los aparatos del Estado tomen distancia de la sociedad y los ciudadanos. Con la transparencia entendida como política pública, los asuntos colectivos no tienen por qué guardarse a la manera de expedientes inaccesibles.

Lo público de los asuntos de la sociedad implica que son conocidos sin más reserva que la protección a la vida privada y a las cuestiones que por razón de Estado tienen que mantenerse en custodia y confidencialidad. Lo demás, entendido como política pública, tiene que conocerse, difundirse y evaluarse por los ciudadanos para evitar que el poder mismo se aleje de sus controles. El ejercicio del poder sujeto a controles tiene mayor posibilidad de que genere confianza y ésta una vez que se arraiga como parte del modo de vida de la sociedad, no debe diluirse. Por tanto, la transparencia es una veta a estimular como parte de las relaciones efectivas que se han de articular para ventaja de los gobernantes y los gobernados. Si la transparencia se consolida como un tipo de política pública, significa que hay una nueva gestión pública que favorece un ambiente más idóneo para fortalecer la certidumbre en el ejercicio del poder.

8. La importancia de la transparencia es correlativa al mundo organizativo que la convierte en un tipo de política pública. Por tanto, las cuestiones organizativas han de traducir con fidelidad la filosofía, los valores y los principios que sustentan a la propia transparencia. Tanto las estructuras como los procedimientos de las organizaciones gubernamentales son la base para que las autoridades y los ciudadanos tengan formas de comunicación que amplíen la confianza en el orden establecido a partir de las instituciones que lo integran. Igualmente es relevante que el universo de los procesos, las tecnologías y los tramos de control sean los medios para que la transparencia se convierta en elemento activo que produce la información más completa sobre los asuntos públicos.

El reto de los gobiernos con relación a la transparencia, consiste en que los asuntos públicos no ingresen a los espacios de la opacidad, la

cual desvaloriza al ejercicio del poder. Encontrar la congruencia entre los valores de la transparencia y las mejores prácticas de organización es uno de los puntos más relevantes a considerar en el ejercicio democrático del poder. No es factible desconocer que la información es poder y este hecho se relaciona con los modos y formas en que se integran los expedientes que dan vida al proceso de transparencia. Por eso es fundamental que el ejercicio del poder sea vigilado y evaluado desde la sociedad, con el fin de evitar que los gobiernos se conviertan en sistemas cerrados de información y decisiones. Es alto el costo de los gobiernos que no se regulan por la transparencia. No es posible que generen confianza cuando de cara a los ciudadanos reproducen zonas de tinieblas y, por tanto, de opacidad.

9. La importancia de la gestión pública en la lógica de la transformación estatal y el redescubrimiento de los gobiernos es creciente. Por eso se ha constituido en uno de los puntos centrales del quehacer institucional porque se encarga con la pericia técnica que exige, dar forma y contenido a las políticas públicas en un esquema de compromisos democráticos. Esto significa que los problemas públicos demandan posturas dialógicas para que los actores que en ellos se interesan, tengan la oportunidad de exponer su visión valorativa y política con relación a los asuntos de la vida comunitaria. La gestión pública conviene destacarlo, no se agota en consideraciones aplicadas, sino que forma parte de los fundamentos argumentativos que son indispensables para persuadir a los demás actores sociales, económicos y políticos.

La calidad de los argumentos formulados es consustancial a una gestión pública democrática que articula lo que proclaman los gobiernos y los grupos organizados de la sociedad civil. La tarea de gobernar en un alcance de institucionalidad democrática, exige que la gestión pública se nutra de los debates públicos y que la interacción de los actores sea fruto de posturas argumentativas que permitan conocer los planteamientos que se formulan en distintos foros de la sociedad civil. De ahí la importancia de que la gestión pública rebase su criterio técnico y metodológico para que sea entendida en la dimensión

argumentativa que permite mejorar y fortalecer los procesos de la vida democrática. La gestión pública es elemento clave en la deliberación de los asuntos públicos y en la construcción de los argumentos que las democracias necesitan para analizar y elegir las mejores opciones de realización gubernamental.

10. Los servicios de carrera contemporáneos tienen como común denominador la adopción de valores y prácticas que tienden a mejorar su desempeño en materia de resultados finales de gobierno, el diseño de indicadores y la vigencia de incentivos. Sin embargo, su planteamiento central se alimenta de posturas mercantiles e instrumentales que los despojan de su naturaleza estatal y pública para convertirlos en sistemas de realización que atienden a la lógica de lo procedimental, no tanto a la lógica de la eficacia política. Ésta se vincula con el orden que los Estados postulan, a partir de relaciones de poder en las cuales han conseguido asegurar el derecho a la dominación legal, política y racional. Sin referencia a estos elementos, los sistemas de carrera han caído en el vaivén de que mejorando los aspectos de gestión en sí mismos, es posible que recuperen su funcionalidad y eficiencia terminal.

Es fundamental que cuando los sistemas de mejoramiento se introducen en el quehacer del Estado, los servidores públicos ratifiquen su adhesión con los valores que el Estado encara y representa. En efecto, el orden, la paz, la seguridad, la conservación y la sobrevivencia son valores consustanciales al Estado que no admiten claudicación o sustitución alguna. En la reforma de los sistemas de carrera contemporáneos esos valores han sido relegados por los de calidad, productividad, medición y evaluación. Esta situación ha generado que el enfoque del mercado se recomiende y adopte como el arquetipo a seguir para mejorar la calidad del desempeño institucional público. Sería un contrasentido no aceptar que los Estados deben ser más eficientes y productivos, pero no a costa de sustituir sus valores originales por otros que tienen filosofía y sentido diferente.

En las condiciones actuales, los servicios de carrera deben mejorarse teniendo como importante premisa que son un medio esencial en el logro de las capacidades de gobierno, lo cual permite reubicarlos en la vitalidad del Estado para que éste tenga la certeza de que los servidores públicos son su mejor garantía de conservación y seguridad institucional. Si los valores mercantiles son comulgados de modo acrítico por los servidores públicos dejando a un lado los de carácter estatal, hay riesgo de que el propio Estado sea entendido no como una organización de poder que tiene a su cargo fines políticos y públicos, sino como una entidad que sería diferente al mundo de la empresa y los negocios y, por tanto, puede incorporar de manera extralógica la filosofía gerencial y mercantil.

En este sentido, no habría razón ni argumento válido para que en nombre del mercado los Estados sean entendidos únicamente en una relación mecánica de costo-beneficio. El Estado tiene su razón de ser como organización de poder y sus fines últimos se relacionan con la estabilidad, la gobernabilidad, la equidad y la calidad de vida de la sociedad. Estos fines con la columna vertebral del sentido político del Estado, además de que lo definen en razón directa a los valores de la sociedad moderna.

1 1 . El verdadero compromiso del Estado contemporáneo y de los servicios de carrera es la producción del valor público. Los criterios técnicos, los productivos, la medición y la evaluación del desempeño institucional son medios para fortalecer la capacidad de gestión del propio Estado y, en ese sentido, tienen que ser óptimos para llevar a cabo la producción del valor público. El valor público consiste en que la capacidad de los Estados le permite satisfacer las necesidades de la vida comunitaria teniendo como referente la importancia de las relaciones de inclusión, el bienestar, la equidad y el progreso de los habitantes de la sociedad civil. El valor público implica que los beneficios y las externalidades positivas son el compromiso más importante que los Estados asumen como organizaciones comprometidas con el espacio público de la sociedad, con el fin de estimular la realización individual y colectiva.

De este modo, el valor público se relaciona con la calidad de la democracia e implica la realización—organización periódica de elecciones, la aceptación de la alternancia en el poder, la observancia del orden jurídico, la vigencia de la transparencia, la efectividad de la rendición de cuentas, la administración eficiente de los servicios públicos, el trato sensible y eficaz hacia los gobernados, el cumplimiento de las normas éticas, la importancia de que la responsabilidad se interiorice como una norma que impide el abusivo ejercicio del poder. Implica además, que las autoridades son visibles y responsables ante los gobernados, que las prácticas clientelares se diluyen, que la visión patrimonial del poder no tiene cabida en el gobierno moderno, que la impunidad no tiene lugar para dañar la vida comunitaria y que la gestión de los recursos públicos no admite suspicacias ni desconfianzas.

La calidad —igualdad, rendición de cuentas, transparencia, equidad— de la democracia se relaciona con el valor público que producen los Estados y en esa medida el compromiso de los servicios de carrera atiende más a la calidad —legalidad, efectividad, responsabilidad— del gobierno, no únicamente a la faceta instrumental que los caracteriza como un medio de realización. El valor público en las democracias es una de las tareas más complejas que los Estados han de llevar a cabo e favor de los espacios de la sociedad y de ellos mismos. La consistencia pública del Estado se relaciona con la calidad de la democracia y por tal motivo, tienen que existir contrapesos y controles que eviten que se sobreponga a la sociedad. El poder regulado, vigilado y evaluado es un reclamo en la vida democrática, dado que contribuye a que se comporte con amplio sentido de responsabilidad. Cuando se ciñe a este planteamiento, la producción de valor público es más completa e inobjetable, desde el momento en que en la lógica del Estado de derecho hay certidumbre de cuál debe ser su comportamiento, evitando la práctica de la discrecionalidad para ventaja de la vida comunitaria.

Bibliografía

Abellán, Joaquín (2007) **Sociología del poder. Los tipos de dominación**, Madrid, Alianza Editorial.

Ackerman, John (coordinador) (2008) **Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho**, México, Siglo XXI editores.

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

Aguilar Villanueva, Luis F., Cristina Galíndez y Ernesto Velasco (2005) “Política pública y desarrollo de los recursos humanos” en **Servicio profesional de carrera** Vol. II, núm. 3, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.

Aguilar Villanueva, Luis F., (1997) “Introducción” en Giandomenico Majone, **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Aliseda, Atocha (2000) “Heurística, hipótesis y demostración en matemáticas” en **El concepto de heurística en las ciencias sociales y las humanidades**, México, Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México.

Anderson, Perry (1981) **El Estado Absolutista**, México, Siglo XXI editores.

Arellano Gault, David (2007) “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” en **revista Convergencia** núm.45, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Arellano Gault, David (2008) “Transparencia y organizaciones gubernamentales” en John Ackerman (coordinador) **Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho**, México, Siglo XXI editores.

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.

Barzelay, Michael (2003) **La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael, (1998) **Atravesando la burocracia**, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1996) **El futuro de la democracia**, México, Fondo de Cultura Económica.

Boisier, Sergio (2003) "Si el desarrollo fuese una emergencia sistémica" en **revista Reforma y democracia**, núm. 27, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Botero, Giovanni (sin fecha) **La razón de Estado y otros escritos**, Venezuela, Instituto de Estudios Políticos.

Bresser, Luiz Carlos (2004) "La restricción económica y democrática" en **Política y gestión pública**, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007) **La reforma de las organizaciones**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Burckhardt, Jacob, (1972) **La Cultura del Renacimiento en Italia**, México, Editorial Porrúa.

Camps, Victoria (1998) "Importancia de la ética" en **Jornadas de Ética Pública**, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Canetti, Elías (1987) **Masa y poder**, Madrid, Alianza Editorial.

Cantú, Elena (2005) **Medios y poder**, México, Grupo Editores Monz.

Cassese, Sabino (2003) **La globalización jurídica**, Barcelona, Instituto Nacional de Administración Pública.

Castelazo, José (2007) **Administración Pública una visión de Estado**, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Christensen, Tom y Per Laegreid (2005) "Reformas post nueva gestión pública" en **revista gestión y política pública**, Vol. XVI, núm. 2, 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. XVI, núm.3, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2001) **Sociedad civil y teoría política**, México, Fondo de Cultura Económica.

Cortina, Adela (1998) "Reflexión sobre la ética" en **Jornadas de Ética Pública**, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Culebro, Jorge (2008) "Atomización del Estado y nuevas formas de control: la introducción de los convenios desempeño en organizaciones públicas" en **revista gestión y política pública**, Vol. XVII, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Deutsch, W. Karl (1971) **Los nervios del gobierno**, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Fernández Santillán, José (2003) **El despertar de la sociedad civil**, México, Editorial Océano.

Foucault, Michael (1982) "El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado" en **revista Siempre** "Suplemento cultural, México, Revista Siempre.

González Valenzuela, Juliana (2000) "Heurística, ética y psicoanálisis" en **El concepto de heurística en las ciencias sociales y las humanidades**, México, Editorial Siglo XXI editores y Universidad Nacional Autónoma de México.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008) **Para entender la transparencia**, México, Editorial Nostra.

Guimaraes P. Roberto (2008) "Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática" en **revista Reforma y democracia**, núm.40, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Habermas, Jürgen (1991) **Teoría de la acción comunicativa**, 2T, Madrid, Editorial Taurus.

Habermas, Jürgen (2001) **Más allá del Estado Nacional**, Madrid, Editorial Trota.

Hernández Arroyo, Federico (2007) “Las agencias reguladoras en México: los sectores energético y de telecomunicaciones” en **revista gestión y política pública** vol. XVI, núm.1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Hintze, Jorge (2005) “Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público” en Koldo Echavarría, et.al. **Responsabilización y evaluación de la gestión pública**, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerios de Administraciones Públicas, Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

Hintze, Jorge (2008) “La desorganización óptima” en **revista Reforma y Democracia**, núm.42, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Holmes, Stephen, (2008) “Linajes del Estado de derecho” en John Ackerman (coordinador) **Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho**, México, Siglo XXI editores.

Jellinek, Georg (2004) **Teoría General del Estado**, México, Fondo de Cultura Económica.

Jiménez B. William Guillermo (2008) “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre el gobierno” en **revista Reforma y democracia**, núm. 41, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

López–Ayllón, Sergio (2006) “Los desafíos de la transparencia” en **Los desafíos del servicio profesional de carrera en México**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública.

López–Ayllón, Sergio (2008) “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?” en Pedro Salazar Ugarte (Coordinador), **El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana**, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información.

López–Ayllón, Sergio y Ali Haddou Ruiz (2007) “Rendición de cuentas y diseño de órganos en México”, en **revista gestión y política pública**, vol. 1, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Lowestein, Karl (1981) **Teoría de la constitución**, Madrid, Editorial Ariel.

Majone, Giandomenico (1997) **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Maquiavelo, Nicolás (1984) **El Príncipe**, Puerto Rico, Editorial Universidad de Puerto Rico.

Martínez Puón, Rafael (2005) **Servicio profesional de carrera ¿para qué?**, México, Cámara de Diputados y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C.

Mayntz, Renate, (2001) “El Estado moderno y la gobernaza” en **revista Reforma y democracia**, núm.21, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Meinecke, Friedrich, (1983) **La idea de la razón de Estado en la era moderna**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Merino, Mauricio (2008) “La transparencia como política pública” en John Ackerman (coordinador), **Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado derecho**, México, Siglo XXI editores.

Merino, Mauricio (2008) “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas” en **revista Reforma y democracia**, núm.41, Venezuela, Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Niskanen, William A. (1971) **Bureaucracy and representative government**, Chicago, Aldine.

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

O’ Donnell, Guillermo (2001) “La irrenunciabilidad del Estado de derecho” en **revista Instituciones y desarrollo**, núms. 8 y 9, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

O' Donnell, Guillermo (2008) "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras" en **revista Reforma y democracia**, núm. 42, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

O' Donnell, Guillermo (2008) "Democracia y Estado derecho" en John Ackerman (coordinador) **Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho**, México, Siglo XXI editores.

Pérez Ornelas, Lilian (2005) "Análisis comparado de procesos de ingreso en algunos modelos de servicio profesional de carrera" en **revista Servicio profesional de carrera**, Vol. II, núm.3, México, Red Mexicana de Servicio Profesional.

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

Petit, Philip (2003) "El diseño institucional y la elección racional" en Robert E. Goodin (compilador) **Teoría del diseño institucional**, España, Editorial Gedisa.

Popper, Karl (1994) **Conjeturas y refutaciones**, España, Editorial Paidós.

Popper, Karl (1994) **La sociedad abierta y sus enemigos**, España, Editorial Paidós.

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

Przeworski, Adam (1991) **Democracia y mercado**, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam (2008) "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente" en **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Putnam, Robert (1993) **Making Democracy Work**, New Jersey, United States, Princeton University.

Rabotnikof, Nora (2005) **En busca de un lugar común. Lo público en la teoría contemporánea**, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramio Matas, Carlos (2008) "Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública, reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina" en **revista Reforma y democracia**, núm.41, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ramio Matas, Carlos y Miguel Salvador (2005) "Diagnóstico y propuestas de gestión de personal en las administraciones locales en España para afrontar la crisis de su servicio profesional de carrera" en **revista Servicio profesional de carrera**, Vol. II, núm.3, México, Red Mexicana de Servicio Profesional A. C.

Reyes Heróles, Jesús (1982) **En busca de la razón de Estado**, Cuadernos de Teoría Política 1, México, Miguel Ángel Porrúa.

Sandoval Ballesteros, Irma E. (2009) **Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad**, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Siglo XXI editores.

Savater, Fernando (2003) **Política para Amador**, España, Editorial Ariel.

Schmitt, Carl (1987) **El concepto de lo político**, Madrid, Alianza Editorial.

Schmitt, Carl (1968) **La dictadura**, Madrid, Revista de Occidente.

Settala, Ludovico (1988) **La razón de Estado**, México, Fondo de Cultura Económica.

Simon, Herbert (1971) **El comportamiento administrativo**, México, Editorial Aguilar.

Smith, Antony (1989) **La política de la información**, México, Fondo de Cultura Económica.

Straface, Fernando y María Page (2009) "Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional" en **revista Reforma y democracia**, núm. 43, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Suárez-Iñiguez, Enrique (2005) **Filosofía política contemporánea**, México, Miguel Ángel Porrúa.

Suk Kim, Pan (2007) "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno", en **revista gestión y política pública**, vol. XVI, núm.2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Uvalle Berrones, Ricardo (1992) **La razón de Estado y la administración pública**, México, Editorial Plaza y Valdés.

Uvalle Berrones, Ricardo (2008) "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia" en **revista de Administración Pública, número Especial Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción**, Vol. XLIII, septiembre–diciembre, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Vargas Hernández, José Guadalupe (2007) "Del gobierno por el pueblo a la posdemocracia económica, transnacional, global y cosmopolita" en **revista Convergencia**, núm. 43, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Velasco Sánchez, Ernesto (2009) "Seducción, consumo y nueva gestión pública" en María del Carmen Pardo (coordinadora), **Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración pública y de las políticas públicas**, México, El Colegio de México.

Vergara, Rodolfo (2005) **La transparencia como problema**, Cuadernos de Transparencia, núm. 5, México, Instituto Federal Electoral.

Waisbluth, Mario (2003) "La insularidad en la gestión pública latinoamericana" en **revista Reforma y democracia**, núm. 27, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Weber, Max (1989) "La política como vocación" en **El político y el científico**, México, Editorial La red de Jonás.

Zabaleta Solís, Dionisio (2009) "Algunas implicaciones normativas de las redes de política desde la noción de espacio público" en María del Carmen Pardo (coordinadora), **Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas**, México, El Colegio de México.

Zabludovsky, Gina (2008) "Globalización un concepto polivalente" en Germán Fernández del Castillo y Juan Carlos León y Ramírez (coordinadores), **El léxico de la política en la globalización**, México, Miguel Ángel Porrúa.

ÍNDICE

Introducción	7
1. De la razón de Estado a la transparencia	17
Contexto	19
Formación de la razón de Estado	21
Esencia de la razón de Estado	25
Gobierno del Estado	30
Secreto y confidencialidad: valores del poder estatal	33
Inaccesibilidad del aparato estatal	36
Hacia la accesibilidad y visibilidad del poder	40
Espacio y poder público	44
Alcance de la transparencia	48
Institucionalidad de la transparencia	53
2. El fortalecimiento de la gestión deliberativa	59
El fortalecimiento de la gestión deliberativa	61
Dinámica del espacio público	63
La comunicación en el espacio público	69
Características de la gestión pública	76
La racionalidad de la gestión pública	84
3. La responsabilidad y la racionalidad pública en los servicios de carrera	93
La responsabilidad y la racionalidad pública en los servicios de carrera	95
Valor de la democracia	98
Gobernanza y gestión pública	103
El servicio de carrera en la nueva gobernanza	109
Rediseño de los servicios de carrera	112
El fortalecimiento de los servicios de carrera a partir de una visión estatal	118

4. Valor democrático e institucional de la función pública	133
Valor democrático e institucional de la función pública	135
Contexto	141
Naturaleza de la función pública	146
Profesionalización de la función pública	151
Ética en la función pública	154
Transparencia en la función pública	157
Valor público de la función pública	160
Conclusiones	169
Bibliografía	179