

La ciudadanía y la administración pública

Misael Flores Vega *
Jaime Espejel Mena **

Introducción

Para los ciudadanos que piden a la administración pública comprensibilidad, la administración pública responde con un diseño de receptividad; pero para los ciudadanos que piden eficacia no es suficiente la comprensibilidad, sino que es necesario avanzar en las ofertas de la administración hasta conseguir de ésta que su actuación venga presidida por criterios de competitividad, que solo pueden alcanzarse a través de una gestión de calidad.

En el necesario entorno competitivo de la administración pública la pregunta inmediata, consecuencia de lo anterior, sería ¿Cómo determinar la competitividad en la administración pública? Para su contestación se deben señalar que la misma se determina desde dos aspectos: a) en todo este proceso de transformación que está experimentando la administración pública, hay un punto de partida por parte de los ciudadanos. Para éstos, el único factor valorable de la administración es el servicio público que presta y que ellos reciben. Su valoración desde los parámetros de la comprensibilidad o comodidad e incluso desde los de la misma titularidad (pública y privada del servicio público), están evolucionando hacia los de eficacia, comodidad y economicidad. Para ellos es así, porque pagan los servicios, porque a la hora de su valoración tienen como punto de referencia otros servicios, que por otras organizaciones privadas se les prestan y cuyas premisas de accesibilidad, coste, atención, entre otros, son similares a los de la administración. Este análisis

comparativo, quizás involuntario, está demandado a la administración una actitud competitiva desde el momento en que cada mañana abre las oficinas a sus clientes.

Estamos ante unos ciudadanos que demandan de la administración unos servicios públicos eficaces y bien gestionados y que para su valoración, independientemente de la titularidad pública de los mismos, siempre tiene como referencia los servicios que se les prestan por la gestión privada, y b) son varios los elementos que podemos encontrar que vienen a defender una actitud competitiva por la administración pública. En primer lugar, la existencia de una administración encaminada en el marco de una organización supranacional, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que establece unos principios de movilidad que van a provocar la exigencia de una homogeneización entre sus administraciones públicas por parte de los ciudadanos en cuanto a los servicios públicos que actualmente vienen recibiendo por las administraciones de sus respectivos Estados. Así pues, va dirigida a una administración que entra en relación con otras organizaciones de similares objetivos para homogeneizar su gestión en un ámbito diferente en virtud de la normativa comunitaria.

Por lo anterior, este ensayo parte de dos ideas centrales, a saber: a) la administración pública presencia cambios inéditos, la administración como garante de las necesidades de la sociedad, descuida a los integrantes de esta, es decir, a los ciudadanos particulares. La sociedad, ante la prestación de los servicios públicos, se convierte en una figura simbólica. En la parte endógena de la sociedad se encuentran ciudadanos con particularidades y necesidades diversas, la sociedad que se coloca como referente de la administración pública es una sociedad compuesta por ciudadanos organizados, demandantes de incrustarse en la vida pública; b) aunque el Estado sea, antes que nada, el reflejo de los ciudadanos,

* Profesor de Filosofía Política en el Centro Universitario UAEM Zumpango, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Profesor de Tiempo completo en el Centro Universitario UAEM Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México.

vamos a considerarlo aquí como sujeto y no como objeto, como organismo, cuya gobernabilidad necesita ser ampliada para que pueda actuar más efectiva y eficientemente en beneficio de los ciudadanos.

De la sociedad al ciudadano

Las actividades gubernamentales –sea el caso de la planeación, la hechura e implementación de las políticas, los presupuestos y otros– adquieren sentido cuando tienen un destinatario, y a menudo es siempre la sociedad. Todos los procesos gubernamentales son diseñados y llevados a efecto con la única pretensión de satisfacer alguna demanda de la sociedad, lo cual en una primera instancia resulta convincente, porque realmente el único fundamento del Estado y su administración se encuentra en la sociedad. La administración está en acción pensando siempre al otro lado de la frontera de lo administrativo y lo político, esto es, en la esfera de lo social, que es el lugar por excelencia en el que todo el esfuerzo de lo administrativo se ve materializado. Por lo tanto, la administración sólo tiene sentido en tanto contempla a la sociedad como el destino último de los resultados de las políticas públicas, de la prestación de servicios públicos.

Tanto el Estado, el gobierno y la administración pública existen como entes administrativos cuando la sociedad los reconoce y los reivindica como parte de las instituciones formales encargadas de dirigir, coordinar y administrar la cooperación social y organizar y regular la vida pública. Por lo tanto, la administración pública siempre toma medidas institucionales con el afán de coordinar y dirigir la vida social; dichas medidas se reflejan a la perfección en el cobro de impuestos y retribución mediante servicios públicos, en la procuración e impartición de justicia, en la aplicación de políticas en materia de salud o en la aplicación de alguna política educativa. Esto quiere decir que la estabilidad y cohesión de la sociedad se debe en buena parte al rol desempeñado por la administración

del Estado, y ésta administración se justifica o legítima por su función pública, de prestación de servicios, ante la esfera social: aquí se muestra, efectivamente, una reciprocidad entre lo social y lo administrativo.

La sociedad, como aquella esfera en la cual predomina la heterogeneidad, está integrada de un sinnúmero de individuos con diversas ideologías, y por supuesto, cada uno con diversas necesidades y expectativas. La administración pública, a pesar de su objetivo en pro del interés público, descuida a los ciudadanos particulares que son parte de la sociedad, en razón de su pretensión de servir al bien común. La sociedad, pues, sólo es una *figura simbólica* a la que la administración debe de servir bajo el respaldo del estado de derecho, esto quiere decir, que la sociedad es un “todo” en la medida que es observada desde lo alto. Pero la sociedad como un todo resulta ambigua, ya que el “todo” está integrado por particularidades (que son los ciudadanos organizados incrustados en la vida pública). Esto denota que en la parte endógena de la sociedad se encuentran *ciudadanos* con particularidades y necesidades diversas: si un ciudadano requiere de algún servicio público (agua potable), otro tanto puede menester de educación o impartición de justicia.

Las necesidades de los ciudadanos son multifacéticas, por ello la administración pública ha ramificado sus dependencias con la intención de satisfacer las necesidades que se susciten en la vida pública, pero el problema persiste en que las medidas tomadas por los responsables directos e indirectos de dicha dependencia están encaminados bajo un perfil macro, cuando las medidas se requieren más particulares.

Sea como fuere, la administración pública labora con la mira a enaltecer el bien público, porque ese es el eje mediante el cual la legitimidad se hace presente. Evidentemente hay políticas que persiguen un beneficio generalizado, tal es el caso de la educación o salud, porque ahí serán beneficiados un grupo de la población. Con toda razón se aduce la necesidad de generar políticas con un impacto social

cuantitativo y cualitativo; eso se justifica por razones de eficiencia y rentabilidad. Sin embargo, no habría que olvidar la necesidad de revalorar al *ciudadano* como ese sujeto de libertades y derechos con dignidad política, capaz de ofrecer alguna alternativa significativa a la administración pública.

El ciudadano como ese sujeto activo en la vida pública puede ser perfectamente un colaborador asiduo de la gestión pública, porque mejor que nadie él sabe qué hace falta en su comunidad, y conoce algunos vehículos para resolver los problemas de carácter público. Es decir, el ciudadano inmiscuido en lo público puede ser un copartícipe de la hechura e implementación de las políticas. Por lo tanto, el eje por el cual habría que caminar en los asuntos gubernamentales será, pues, regresando al *ciudadano* en virtud de ser el sujeto más dinámico de la figura simbólica llamada sociedad. O dicho de otra forma, el fundamento de la administración del Estado, se encuentra en la sociedad, pero la parte más dinámica de ésta es el ciudadano activo. No resulta verosímil, pensar en una “ciudadanización de la administración pública”, esto es, que los ciudadanos colaboren a la par del gobierno para mejorar la calidad de la gestión pública. Un interlocutor inteligente del gobierno es el ciudadano. Una forma de repensar la administración pública es revalorando la función pública del ciudadano; el ciudadano actual está más inmiscuido en la agenda de gobierno, sólo requiere mayores mecanismos para apoyar fehacientemente la actividad de su gobierno.

El hecho de contemplar al ciudadano en el gobierno, con la intención de mejorar su labor pública, no denota “utilizarlo” solamente en aquellos casos que convengan a la administración, pues se requiere darle un lugar en la evaluación de los resultados alcanzados. A pesar de la existencia de *organizaciones internas* (Contralorías) para controlar la forma en cómo lleva a efecto el plan de gobierno determinada dependencia de gobierno, y de *organizaciones externas* (Órganos fiscalizadores ajenos al gobierno central) encargadas de glosar el trabajo de la administración pública, se requiere de la

constante y ordenada participación de *organizaciones autónomas*, integradas principalmente por aquellos ciudadanos activos que forman parte de la sociedad civil. No es extraña la demanda de diversos ciudadanos de formar parte de los cuerpos colegiados de fiscalización de las administraciones públicas, a pesar de la existencia de endebles cuerpos ciudadanos (contralorías sociales) que han venido desarrollando esta labor.

La forma, quizá, más representativa de ciudadanizar la gestión gubernamental, es otorgándole algún espacio al ciudadano particular (y también organizado) en la administración. Este espacio consistirá básicamente en evaluar y controlar los frutos de los encargados de materializar las tareas del Estado. Por razones económicas, el trabajo se encuentra dividido: unos se dedican a los asuntos públicos, ora otros a asuntos privados; unos son los responsables de llevar al gobierno a la acción, y otros los de apoyar a este gobierno, y por supuesto, de evaluarlo. El apoyo y fiscalización de los ciudadanos resulta prudente para evadir gradualmente esa ausencia de legitimidad administrativa existente en las esferas del Estado.¹

La inclusión de los ciudadanos en la actividad de la administración pública, cuando menos en los países en proceso de modernización (Argentina, Brasil, México, y otros) es reciente, y resulta un tanto conflictiva dado la oposición de los grupos de interés existentes en las altas esferas del gobierno. Sin embargo, con el cúmulo de reformas que han tenido lugar desde la década pasada en América Latina la lógica de apertura hacia la ciudadanía en espacios de la administración resulta impostergable.² Trabajar a la par del esfuerzo ciudadano implica avanzar a nuevos esquemas democráticos; si se ha democratizado la política por obvias razones la administración tendrá que hacer lo propio.³

¹ Cabrero, Enrique. *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1997.

² Przeworski, Adam. *Sustainable democracy*, New York Cambridge University Press, 1995.

³ Cunill, Nuria. “La democratización de la gestión pública. Los mitos a vencer” en Bresser-Pereira, Luiz Carlos *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Lo público: marco de acción de la administración pública

En los tiempos del estado absolutista, lo público estuvo catalogado como lo estatal, donde las instituciones públicas eran el símbolo de la vida pública. Por su parte los súbditos eran un aglomerado que constituía la esfera privada y no tenían articulación alguna con el ente estatal. Esta perspectiva se mantuvo con la formación y consolidación de los estados nacionales, en donde el Estado monopolizó lo público a través del poder político. La sociedad civil confluía en la esfera privada, en la que no tenía injerencia con los asuntos públicos, ello propició que el Estado se conformara en una centralización y se diera la pauta para la gradual burocratización.

Fue con el advenimiento del Estado liberal cuando la esfera de lo público sufrió mutaciones considerables, privilegiando la participación del individuo en los asuntos públicos y en sus intereses económicos, políticos y culturales. En este período lo público se revitalizó, tomando en cuenta a los ciudadanos, gobierno, administración pública y Estado como los ingredientes de la esfera pública, en la que cada organización convergía en su bienestar común.

En la actualidad la esfera de “lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía. En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden a esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública, lo cual significa que se desenvuelve más allá de su privacidad. Esto significa que ingresa a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales”.⁴ El

individuo y el ciudadano son un mismo, pero la diferencia es el espacio a donde están inmersos. El individuo persigue fines personales y está regido por el derecho privado. En contraparte, el ciudadano está inmerso en la esfera de lo común y entabla relaciones públicas con el Estado, gobierno y administración pública. En consecuencia, todo lo que haga o deje de hacer el ciudadano en la arena social tendrá perjuicios o beneficios públicos.

Lo público es el marco de acción donde encuentra su *raison d'être* el Estado, por su parte la administración pública es la vía institucional para responder a los intereses comunes.⁵ En la esfera de lo público convergen y divergen ideologías, cultura y lenguaje, pero donde todos comulgan es en los intereses de carácter público. Cada comunidad sufre problemas a donde está inmerso el interés común, tales como servicios públicos, salud pública y educación por mencionar algunas, y es donde el Estado por medio de las instituciones del gobierno debe de entrar en acción para dar solución a dichas problemáticas.

En la esfera pública están presentes actores como el Estado, ciudadanía y administración pública. Es la ciudadanía quien desprende el carácter público a la colección de instituciones públicas. Por ello cada actor, sus tareas encomendadas por derecho, tiene fines públicos mientras se relacione con otros actores en la vida pública. En esta dirección, el Estado no monopoliza lo público, sino lo comparte con la sociedad abierta para articular intereses y objetivos comunes que coadyuven a revitalizar el ente estatal y la esfera pública. Lo que realmente monopoliza el Estado es el carácter político, porque el poder político es exclusivo del mismo, amén de que el poder político no se comparte, sino se detenta.

Ciertamente en la esfera pública está presente la ciudadanía, que es el motor del desarrollo político,

⁵ Espejel Mena, Jaime. *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública*, México, UAEM, 2004.

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM, 1994, p. 69.

social y económico. Sin embargo, los ciudadanos presentan una desigualdad en todos los aspectos. Así que las relaciones privadas no tienen injerencia en la desigualdad, pero en las relaciones sociales sí se presenta una ciudadanía de desiguales. No obstante, todo su marco de acción confluye en un imaginario colectivo al que se le denomina sociedad. Todo ese marco de acción coadyuva a que el gobierno tenga que resolver peticiones de hombres plenamente organizados y participativos. Es decir, una sociedad civil que busca coadyuvar al mejoramiento de los espacios públicos a donde converge el bienestar común.

La administración pública es un mecanismo dinámico del gobierno, por la que ingresan demandas ciudadanas y se da capacidad de respuesta con políticas públicas. El aparato administrativo se subordina a la esfera estatal para laborar en beneficio de la esfera pública, por que es a donde se justifica su existencia. “El Estado surge esencialmente para materializar el bien común, para dar satisfacción a las grandes e ingentes demandas y necesidades de la sociedad, para producir y garantizar el acceso a los bienes públicos delimitando vía el consenso ciudadano, lo que al Estado corresponde y lo que la sociedad compete”.⁶

En la esfera pública afloran derechos y obligaciones, que es la característica primordial de la democracia y por ende de la sociedad moderna. En la actualidad –era de la posmodernidad- prevalece una hipercomplejidad en la sociedad postindustrial, a donde la divergencia y convergencia son los valores esenciales para el progreso y desarrollo de la democracia. Pese a la complejidad de las relaciones humanas, la esfera pública parece estar en apogeo, ya que la participación social ha sido parte nodal para la mejora de la calidad de vida. En el contexto de la sociedad organizada y del gobierno democrático, sale a flote la importancia de la administración del Estado

⁶ León, Juan Carlos. “El Carácter Público del Estado” en *Revista Conmemorativa del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 147.

como la organización clave para lograr unir la esfera pública, privada y estatal para trabajar en conjunto y buscar el interés colectivo.

La administración pública está estrechamente vinculada con la sociedad, la causa estriba en que la función primaria es trabajar para el bien común. Trabajar en beneficio del interés de la comunidad implica buscar las estrategias idóneas para buscar los resultados oportunos y positivos. De tal suerte que la participación de la misma sociedad puede ser un puente para solucionar problemas de naturaleza pública. Por lo tanto podemos afirmar que la administración gubernamental es una organización socialmente necesaria.

Lo público a través del ciudadano

En un orden político democrático necesariamente coexisten tres ámbitos no del todo conflictivos, pero tampoco del todo cordiales, que son a saber: la *esfera privada*, la *esfera pública* y la *esfera de lo estatal*. La primera representa aquel mundo donde necesariamente hacen acto de presencia los individuos en su vida particular, sin ninguna actividad con secuelas para otros espacios. Un ejemplo de la primera será el momento familiar. La segunda se especifica como ese espacio en el cual convergen todos los individuos con un interés común, puede ser dialogando o deliberando asuntos inherentes al bienestar general o bienestar de grupos. En esta esfera los individuos se presentan sin ningún ropaje de “privado” puesto que su interés central es la interacción discursiva con sus semejantes para resolver algún negocio público. Y la tercera representa efectivamente ese momento de interacción y comunicación entre el Estado y sus ciudadanos, sea para colaborar en la actividad gubernamental o para criticarla. Aunque la mayor influencia la tiene el Estado porque moviliza sus recursos y mecanismos institucionales para llevar por buen puerto su responsabilidad pública de administrar, coordinar y dirigir a los hombres.⁷

⁷ Paolo, Colombo. *Gobierno*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2001.

Lo “público” es lo opuesto a “privado”. Lo público representa aquel espacio del interés general, y lo privado representa el interés particular. Así, cuando se entra al espacio público devienen inmediatamente los “ciudadanos” con libertades, demandas y derechos. Este espacio es exclusivo de los ciudadanos organizados y apoyados en el estado de derecho, y sus demandas siempre están encaminadas a beneficiar a un segmento bien definido de la sociedad, por ello a menudo están inmersos en las agrupaciones de la sociedad civil.⁸ Aunque lo “público” también implica la gestión pública, por ser la responsable de atender las demandas provenientes de la sociedad (compuesta por ciudadanos). Los ciudadanos pertenecen a una comunidad en la cual son reconocidos, y estos a su vez reconocen a una administración pública, lo cual denota la fuerte correlación entre los ciudadanos y su administración.

Legalmente sólo los ciudadanos están en posibilidad de participar directamente en los asuntos públicos, pero no por ello se excluye a la población en general. Todos representan el interés público, pero sólo los ciudadanos son los facultados para inmiscuirse en dichos negocios. Los ciudadanos constituyen lo “público”, o como Ricardo Uvalle asevera, lo público es indisoluble de los ciudadanos, y el resultado es un “público ciudadano”. Este cuerpo se encarga de promover el interés general. En el espacio público confluyen diversas capas de la sociedad, pero la actuación determinante recae directamente en los ciudadanos que son los reconocidos por la ley para inmiscuirse en los asuntos comunes.

La administración pública: exigencia del ciudadano

Las reformas a la administración pública que el gobierno de Vicente Fox Quesada propuso desde el año 2000, podrán ser conocidas en el futuro como las reformas administrativas de la transición en

México. La actual reforma está apoyada en la propuesta de administración pública gerencial, como una respuesta a la gran crisis del Estado de los años 80 y a la globalización de la economía. Dos fenómenos se imponen en todo el mundo, la redefinición de las funciones del Estado y de su burocracia.

La crisis del Estado implicó la necesidad de reformarlo y reconstruirlo; la globalización hizo imperativa la tarea de redefinir sus funciones. Antes de la integración mundial de los mercados y de los sistemas productivos, los Estados podían tener como uno de sus objetivos fundamentales proteger las respectivas economías de la competencia internacional. Después de la globalización, las posibilidades del Estado de continuar ejerciendo ese papel disminuyeron mucho. Su nuevo rol es el de facilitar que la economía nacional se torne internacionalmente competitiva. La regulación y la intervención siguen siendo necesarias en la educación, en la salud, en la cultura, en el desarrollo tecnológico, en las inversiones de la infraestructura; una intervención que no sólo compense los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino que principalmente capacite los agentes económicos para competir a nivel mundial. La diferencia entre una propuesta de reforma neoliberal y una social-demócrata está en el hecho de que el objetivo de la primera es retirar el Estado de la economía, mientras que el de la segunda es aumentar la gobernabilidad del Estado, es dar al Estado medios financieros y administrativos para que él pueda intervenir efectivamente, siempre que el mercado no tenga condiciones de coordinar adecuadamente la economía.

Aunque el *Estado* sea, antes que nada, el *reflejo de los ciudadanos*, vamos a considerarlo aquí como *sujeto* y no como *objeto* -como organismo, cuya gobernabilidad necesita ser ampliada para que pueda actuar más efectiva y eficientemente en beneficio de los ciudadanos-. Los problemas de gobernabilidad no suceden por "exceso de democracia" o del peso excesivo de las demandas

⁸ Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta 2005.

sociales, antes bien por la falta de un pacto político o de una coalición de clases que ocupe el centro del espectro político. Nuestro supuesto es que el problema político de la credibilidad de la administración pública en México fue provisionalmente resuelto con la alternancia del régimen del año 2000 posibilitado por el triunfo del Partido Acción Nacional. Este cambio de partido no superó definitivamente los problemas de gobernabilidad existentes en el país, una vez que éstos son por definición crónicos, pero dio al gobierno condiciones políticas para ocupar el centro político e ideológico y, a partir de un amplio apoyo ciudadano, proponer e implementar la reforma del Estado. Los problemas, ocasionados por la falta de legitimidad en las salidas (de los gobiernos priístas) de la administración pública fueron, pretendidamente, entendidos la incorporación al programa del gobierno del cambio.

La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue implantada en los principales países europeos a finales del siglo pasado; en los Estados Unidos. Es la burocracia que Max Weber describió, basada en el principio del mérito profesional.⁹ La administración pública burocrática fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista, que definió las monarquías absolutas, en la cual patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración, el Estado era entendido como propiedad del rey. El nepotismo y la creación de empleos, así como la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la *sociedad civil*, formada por *ciudadanos*, se distingue del Estado al mismo tiempo que lo controla. Se hizo necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara

distinción entre lo público y lo privado, sino que también de la separación entre el político y el administrador público. Surge de esta forma, la administración burocrática moderna, racional-legal.

La administración pública burocrática clásica fue adoptada porque era una alternativa muy superior a la administración patrimonialista del Estado. Mientras tanto, la propuesta de eficiencia en que se basaba, no se reveló real. En el momento en que el pequeño Estado liberal del siglo XIX dio definitivamente lugar al gran Estado social y económico del siglo XX, se verificó que no garantizaba ni rapidez, ni buena calidad, ni bajo costo, para los servicios prestados al público. En realidad, la administración burocrática es lenta, costosa, auto-referida, poco o nada orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos.

Este hecho no era grave mientras prevaleciese un Estado pequeño, cuya única función era garantizar la propiedad y los contratos. En el Estado liberal, sólo eran necesarios cuatro ministerios: -el de Justicia, responsable por la policía; el de Defensa, incluyendo el ejército y la marina; el de Hacienda; y el de Relaciones Exteriores-. En ese tipo de Estado, el servicio público más importante era el de administración de justicia, que el Poder Judicial realizaba. El problema de eficiencia no era, en realidad, esencial. A partir del momento en que el Estado se transformó en el gran Estado social y económico del siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales -la educación, la salud, la cultura, la previsión y asistencia social, la investigación científica- y de papeles económicos -la regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, el suministro de servicios públicos y de infraestructura-, entonces, el problema de la eficiencia se hizo esencial. Por otro lado, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad, sino también a las estrategias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerencial se hizo, por lo tanto, necesaria, no sólo por los problemas de

⁹ Weber, Max. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

crecimiento y de diferenciación de estructuras y complejidad creciente del tipo de problemas a ser enfrentados, sino también por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía.

Después de la Segunda Guerra Mundial hay una reafirmación de los valores burocráticos, pero, al mismo tiempo la influencia de la administración de empresas empieza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización y de flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos. En cambio, la reforma de la administración pública sólo cobrará fuerza a partir de los años 70, cuando surge la crisis del Estado, que llevará la crisis también a su burocracia. Como consecuencia, en los 80 se inicia una gran revolución en la administración pública de los países centrales, en dirección a una administración pública gerencial.

Los países en que esa revolución se hizo más acentuada fueron el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. En los Estados Unidos esa revolución ocurrirá principalmente a nivel de los municipios y condados. Es la administración pública gerencial que está surgiendo, inspirada en los avances realizados por la administración de empresas.

A partir del año 2000, con el gobierno de Vicente Fox Quesada, surge una nueva oportunidad para la reforma del Estado en general y, en particular, del aparato del Estado y de su personal. Esta reforma planteó como objetivos: a corto plazo, facilitar el ajuste fiscal, particularmente en los Estados y municipios, donde existe un claro problema de exceso de cuadros; a mediano plazo, tornar más eficiente y moderna la administración pública, volcándose hacia la atención de los ciudadanos.

El ajuste fiscal sería realizado principalmente a través de la exoneración de funcionarios por exceso de cuadros, de la definición clara del techo remuneratorio para los empleados, y a través de la modificación del sistema de jubilaciones, incrementando el tiempo de servicio requerido, la edad mínima de jubilación, exigiéndose tiempo mínimo de servicio público y haciendo el valor de la

jubilación proporcional con la contribución. Las tres medidas exigirán cambios constitucionales. La primera será aplicada en los estados y municipios, no en el Poder Ejecutivo Federal, una vez que en ella no existe exceso de cuadros. La segunda y la tercera, también en el Poder Ejecutivo Federal. Una alternativa a los retiros por exceso de cuadros, que probablemente será muy usada, será el desarrollo de sistemas de exoneración de retiro voluntario. En estos sistemas los administradores escogen la población de funcionarios posibles de exoneración y proponen que una parte de ellos se exonere voluntariamente a cambio de una indemnización y entrenamiento para la vida privada. Frente a la posibilidad inminente de retiro y de las ventajas ofrecidas para el retiro voluntario, un número sustancial de empleados se presentará.

La modernización o el aumento de eficiencia de la administración pública sería el resultado a mediano plazo, de un complejo proyecto de reforma, a través de la credibilidad de los ciudadanos al mismo tiempo fortalecer la administración pública central o el núcleo estratégico del Estado, y descentralizar la administración pública a través de la implantación de *agencias autónomas* y de *organizaciones sociales* controladas por contratos de gestión.

a) El imperativo ciudadano por la transparencia

Si bien el concepto de transparencia es relativamente nuevo, su raíz la podemos encontrar en la fundación de las democracias liberales de Occidente. La transparencia es parte de la lengua castellana, y por reglas gramaticales es un sustantivo, pero este sustantivo ha sido transferido al campo gubernamental desde la década de los años 80's en Europa, donde en Suecia se aludía a la transparencia de las actividades gubernamentales como aquella práctica en la que los funcionarios públicos explicaban a los ciudadanos los resultados obtenidos

por la gestión pública.¹⁰ Este concepto en la actualidad se ha popularizado, lo cual es un destello positivo, porque es una medida inteligente de hacerle frente a la corrupción.

La transparencia es indisociable del gobierno. Si el gobierno existe es porque los hombres así lo han determinado, la responsabilidad de esta organización artificial tiene como tarea inmediata transparentar sus actividades para ser observadas, analizadas y calificadas por los individuos interesados en los asuntos de interés público. En otras palabras, el gobierno existe por la voluntad de los hombres, si esta voluntad desaparece inmediatamente el artificio del gobierno se vería desvanecido. Por ello la transparencia debe darse por presupuesta. Ahora si se habla de un gobierno en sentido democrático, el imperativo de transparentar las acciones públicas es más que una exigencia: es un imperativo institucional.

Parecería que a partir de la década de los noventa, la transparencia entra en su etapa de esplendor debido a que ahora se le está dando el realce necesario, sobre todo en aquellos países en proceso de modernización (América Latina) y en donde los regímenes democráticos comienzan a funcionar con solidez y estabilidad. Si se habla de un “renacimiento” de la “transparencia” es porque en algunos países como México, Chile, Argentina o Brasil apenas se están edificando los cimientos para practicar la transparencia como una función institucionalizada. Es decir, que con la llegada de los regímenes democráticos a países donde persistía un régimen totalitario o autoritario, era imposible que la transparencia pudiese florecer debido a que los controladores del régimen no les era funcional políticamente. En cambio en los regímenes democráticos, la transparencia más que un capricho ciudadano es un deber público que hay que llevar a efecto. En un régimen autoritario la transparencia *de facto* es eliminada porque no hay posibilidades para garantizarla y mucho menos voluntad política de los

hombres de estado para informar al pueblo sobre la situación imperante en los negocios públicos. ¿Es posible ver a un Augusto Pinochet o a un Francisco Franco en tiempos pasados que hicieran transparente su labor pública? O bien, ¿Es posible ver a un Silvio Berlusconi, un Saúl Nemen o un Carlos Salinas de Gortari que rindieran cuentas e sus respectivos mandatos? La respuesta a estas dos interrogante sería que “no”. En cambio, si es posible ver –cuando menos hay voluntad política– a un Jacques Chirac, un José Luis Rodríguez Zapatero, un Anthony Blair o un Vicente Fox con una intención de transparentar su gestión hacia el pueblo.

Lo que determinó en los últimos tiempos el crecimiento y expansión de la “transparencia” a otros horizontes es la democracia. Hay una correlación directa entre la democracia y la transparencia. Veamos porqué. La democracia como aquél régimen político que organiza la vida pública y organiza el poder político y administrativo requiere de la mayor participación de los ciudadanos: la democracia la fundan los ciudadanos, y por voluntad de éstos se origina un gobierno respaldado por el consenso de la mayoría. Posteriormente, los hombres que llegaron a representar al gobierno con el adjetivo de “democrático” se deben a ese cúmulo de hombres que los eligieron. Y ese líder del gobierno fue electo por voto (sea el presidente del gobierno central, estatal o municipal), por lo tanto se vuelve responsable de la dirección y sentido de las instituciones gubernamentales. Así, los responsables de cada esfera gubernamental tiene que transparentar al pueblo las acciones de gobierno; es decir, estos políticos y cuerpo burocrático tienen que moverse en el gobierno como si estuvieran en una “pecera de cristal” en la que todos pueden ver con claridad que se hace y que se deja de hacer. Y el recurso inmediato para transparentar la labor de los gobernantes es ofrecer la información por los medios pertinentes para que el ciudadano tenga acceso a ella. Con la expansión de la democracia en distintos países del orbe, la transparencia ha devenido por añadidura, aunque cabe aclarar que la labor de todo gobierno tiene que dar

¹⁰ Peters, Guy. *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

como presupuesta la transparencia.

b) El imperativo por la rendición de cuentas

Las discusiones sobre la rendición de cuentas de los gobiernos no son recientes. Desde tiempos inmemorables ya había sido contemplado como un ejercicio del buen gobierno, y los estudios de Heródoto, Montesquieu, Tocqueville, Kelsen, Bobbio, entre otros, lo apuntalan. Estos estudiosos consideraban que debía existir un vaso comunicante entre el soberano y el pueblo para el progreso vertiginoso del poder y del pueblo. Para estos teóricos, la rendición de cuentas es sustancial en virtud que los depositarios de la soberanía es el pueblo (compuesto por ciudadanos), por lo que el gobierno, lo mínimo que puede hacer era rendir cuentas al ciudadano. Con el avance del tiempo, esta práctica estuvo un tanto difusa por el abuso de poder de algunos gobiernos. En los tiempos gloriosos del totalitarismo en Europa, la rendición de cuentas fue omitida. En los gobiernos autoritarios de América Latina y Europa del Este, la rendición de cuentas fue maquillada como una forma de sometimiento del pueblo. Ahora con la democracia, la rendición de cuentas es revalorada y puesta en la palestra del debate.

Para el caso mexicano, la rendición de cuentas fue confundida por el control que el Poder Legislativo tenía sobre el Poder Ejecutivo en lo inherente a rendición de informes a los legisladores por parte de los altos funcionarios de la administración pública central y paraestatal. Asimismo, el informe presidencial sobre el estado que guarda la administración pública al Legislativo fue sinónimo de rendición de cuentas. Sin embargo, todas estas actividades que realiza el gobierno federal son por mandato constitucional como la antesala para que el Legislativo pudiera controlar el funcionamiento del gobierno. La rendición de cuentas debe estar respaldada por una normatividad, pero esta no debe ser la columna vertebral de esta práctica, sino

es algo más pulido que rebasa la ley. La característica republicana de la rendición de cuentas del gobierno debe estar sustentada en varias vertientes: tales como la voluntad de los políticos y administradores públicos por rendir informes a la sociedad para que esta la analice; moverse por una “vitrina transparente”, en la que el ciudadano vea que hace y que no; ofrecer información al ciudadano para que analice avances y limitaciones del gobierno, entre otras. La rendición de cuentas es una práctica acabada que el simple informe de resultados a legisladores. El gobierno mexicano se encuentra muy atrasado en materia de rendición de cuentas, por lo que avanzar en el rubro es la prueba explícita de hacerlo compatible con la democracia ante un escenario de hipercomplejidad, y en un contexto en el que el ciudadano se interesa más por las labores de la administración pública.

En efecto, la rendición de cuentas está vinculado con el término anglosajón *accountability*, que la traducción convencional en castellano podría ser: responsabilidad; ser sujeto a rendir informes; justificar algo; obligación de reportar algo; responder preguntas, etc. Por lo tanto, la rendición de cuentas alude a políticos y administradores públicos responsables ante sus labores públicas y ante la sociedad.¹¹ La naturaleza de sus funciones es delicada, por ello es menester que rindan cuentas. La sociedad debe ser un *controlador* de los gobiernos democráticos. Bajo esta premisa, se sostiene que la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencias o engaños”

La rendición de cuentas puede ser visualizada como la permanente comunicación de gobierno y sociedad. Cuando existe un vehículo comunicante

¹¹ Flores, Misael. “La rendición de cuentas y el servicio público en un contexto democrático” en *Espacios Públicos*, México, UAEM, Año 5, No. 12, 2003.

entre ambos agentes, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana de los resultados se dan por sí mismos. Un gobierno que presenta destellos de rendición de cuentas, debe ser evaluado exhaustivamente por la sociedad para no alterar la información y resultados que pueda ofrecer. Aunado a esto, la rendición de cuentas es considerada "...como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna".

Existen dos ingredientes sustanciales que al conjugarse presentan como secuela una rendición de cuentas, tanto de funcionarios como de gobernantes: la responsabilidad y obligatoriedad. Ambas son el soporte para sentar los cimientos de una administración responsable con interés en rendir cuentas. Arturo del Castillo soporta este argumento, aludiendo que "la noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con la idea de *obligatoriedad* por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de *responsabilidad* frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de autoridad delegada."¹² Ahora el ciudadano cobra los errores de los políticos y administradores públicos porque hay una mayor consciencia ciudadana en reivindicar el integro y buen gobierno.

Un gobierno que rinde cuentas, complementa esta práctica republicana y democrática con la puesta en marcha de la transparencia en los asuntos públicos. Un gobierno transparente se caracteriza por colocar la información gubernamental en una "vitrina pública", como sucede en Suecia, para que el "público

ciudadano" la analice y en caso de encontrar anomalías castigar al político o al administrador público que haya incurrido en prácticas desleales. Asimismo, se debe fortalecer la institución pública encargada de vigilar los escasos recursos públicos que manipula el gobierno, en este caso la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública. Las organizaciones encargadas de controlar la gestión financiera del gobierno deben de actuar con profesionalismo, ética y entereza en sus funciones y en la aplicación de la ley. En resumen, la transparencia es uno de diversos imperativos institucionales para consolidar un efectivo sistema rendición de cuentas públicas, a la vez es otra forma de incluir a los ciudadanos en el gobierno.

c) La participación social del ciudadano

Con la llegada de los sacudimientos democráticos, la sociedad ha entrado a una nueva etapa, donde abandona distintos estereotipos, como la apatía y se adhiere a la esfera de la sociedad civil, a donde prevalece la participación, información, críticas, propuestas. Sin duda alguna, la sociedad civil es protagonista de la vida pública. Dentro del paradigma de "la tercera ola", la sociedad se ha caracterizado por sumergirse dentro de los asuntos públicos, lo cual denota que se ha recopilado un capital social para insertarse en la realidad de la sociedad abierta. La sociedad pide que él que gobierne realice sus tareas con sapiencia, eficacia, transparencia y rinda cuentas, porque la sociedad tiene la necesidad de estar informada sobre los resultados que ha generado la gestión pública y de verificar si son compatibles y están articulados con la necesidad de la población.

La sociedad debe vigilar si los recursos públicos son utilizados adecuada y estratégicamente, porque muchas veces los beneficios no los percibe la sociedad, pero si las cargas para pagar los impuestos. Por tal motivo, la sociedad debe de ratificar que los gobernantes rindan cuentas y hagan transparente lo que es de interés público, o bien, hacer público lo que

¹² Arturo del Castillo: *La corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, ASF, 2003, p. 12.

es público. “En la medida en que el gasto público siga siendo opaco y exista la percepción de baja calidad en el mismo o corrupción dominante, el mero hecho de tener representantes electos democráticamente e incluso el contar con mejor información sobre el gasto público no le da al ciudadano certidumbre sobre el destino de sus impuestos”.¹³

En un régimen democrático, el presupuesto asignado para los distintos rubros del sector público, deben de ser aplicados bajo criterios de ecuanimidad, justicia e igualdad, ya que de estos ingredientes depende la calidad de la gestión pública. La sociedad debe de vigilar la calidad y los dineros públicos. Es aquí a donde cobra importancia la contraloría constituida por ciudadanos, vista como aquellos segmentos de la sociedad que se auto-gestionan y buscan perfilar nuevos horizontes comunales, y aglutinan esfuerzos para controlar los excesos de la administración pública (corrupción en sus distintas fases). Esta sociedad autogestionada recibe el calificativo de “sociedad abierta”, a decir de Karl Popper: “Nuestras modernas sociedades abiertas funcionan, en gran medida, mediante relaciones abstractas, tales como el intercambio y la cooperación”.¹⁴

La sociedad abierta se caracteriza por ser crítica, pero con propuestas, lo cual mediante una organización ordenada puede influir diametralmente en la ejecución y en la implementación de las políticas públicas. Para que la ciudadanía pueda emitir una opinión y actuar sobre lo que el gobierno está realizando, es necesario que el derecho de acceso a la información pública se cumpla al pie de la letra, de no ser así, caería en la inoperancia. Por lo tanto, el derecho de acceso a la información pública es necesario para que su aplicación sea adecuada y así mover conciencias y estar informados. Ello propiciara una disminución sobre las malas decisiones en la administración pública y reducirá los actos de

corrupción y mejorara el sistema de rendición de cuentas, a la par, el ciudadano estará en mayor contacto con su administración como una forma de participar en la mejora de prácticas gubernamentales, así como para controlar el gobierno.

La gobernabilidad reside en la legitimidad que aflora del seno de la sociedad. Por ende, la colaboración de gobierno y sociedad son cruciales para el desarrollo democrático del país, buscando siempre las banderas de igualdad y justicia. En un escenario democrático, en el cual está inserto México, es imprescindible menguar el poder del gobierno, para compartirlo con la ciudadanía. Ello implica la *corresponsabilidad* y la destreza para mejorar una administración pública, donde impera la corrupción, la dilapidación de recursos, el nepotismo, la ineficacia administrativa, etc.

La participación social puede funcionar como una panacea para menguar los males públicos que persisten en la gestión pública. Al mismo tiempo la conformación de una contraloría social servirá para constreñir a las personas que laboran en la administración pública a rendir cuentas sobre su gestión. Cuando una sociedad adquiere conciencia del rol que le toca jugar en la vida pública, se inmiscuye en los asuntos comunes para influir directamente en ellos, criticando, proponiendo y tolerando elementos para buscar siempre la decisión inteligente y acertada que beneficie de manera general a la sociedad. Lo cual, para tener idea de las tareas de las agencias públicas, se puede solicitar información sobre la agenda, ello propiciara una participación ordenada y se cimentará la transparencia y a su vez la rendición de cuentas.

Los vicios públicos como la corrupción, nepotismo, falta de comunicación en las organizaciones públicas, entre otros, no son dignos en una democracia. Estos males públicos han originado incertidumbre por parte de los ciudadanos para con la gestión pública. Es necesario que en el corto plazo sean deslizados de la arena pública para fortalecer las instituciones y garantizar la gobernación de la sociedad. No obstante, la sociedad es el mejor sinodal

¹³ Elizondo, Carlos. *Impuestos, democracia y transparencia*, México, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

¹⁴ Popper, Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 172.

de lo que haga y deje de hacer la administración pública, ya que los efectos son directos.

Nota final

Se aboga por un sistema integrado de gestión por objetivos, mediante estrategias, programas, seguimientos, y otros. Todo ello puede favorecer la defensa de una competitividad administrativa entre las diferentes organizaciones que, de este modo, tienen pautas medibles para significar sus avances o retrocesos en los objetivos fijados. En base a estos planteamientos, podemos afirmar que la competitividad es hoy una exigencia. Que no existe un servicio concebido monóticamente, sino que el mismo está sometido a una serie de elementos que continuamente lo valoran y comparan, lo que debe producir en la administración una actitud competitiva para alcanzar los niveles de satisfacción y opinión que modifiquen los juicios negativos que tradicionalmente los ciudadanos le hacen a la administración.

Pero la mejora del gobierno depende de prácticas estructurales y de reformar formales, sin embargo la directriz de un buen gobierno también implica contemplar lo político¹⁵, es decir, implica no desdeñar la política como esa fuerza motriz encargada de ofrecer legitimidad al gobierno mediante los consensos de los actores de un sistema político con los responsables de la administración pública. Aunque no habría dejar de lado la importancia que cada viene adquiriendo el ciudadano (integrante de la sociedad civil y de una comunidad) como un agente involucrado en la actividad de la administración del Estado. Este sujeto es el fundamento de la administración pública. Por ello revalorarlo implica no excluir sus propuestas, antes bien hay que visualizarlo como un colaborador externo de la administración al que hay que ver como el sinodal del trabajo del gobierno en acción. A pesar de que no todos los ciudadanos están inmersos en el mundo de los negocios públicos, sólo una parte (sociedad civil),

estos perfectamente pueden percibir los beneficios o perjuicios, de ahí que se requiera una administración con un sentido ciudadano.

Como diversos grupos de ciudadanos, sean nacionales o mundiales, integran una sociedad abierta¹⁶ estos ayudan a fraguar un buen gobierno, y la forma de hacerlo es evaluando el trabajo gubernamental, esto con la pretensión de disminuir los actos de corrupción. Y la forma de inmiscuirse es exigiendo la necesaria información oficial para que a la postre exijan cuentas claras y oportunas. El ciudadano organizado, pues, ya no es un sujeto que se encarga de “ver” pasivamente cómo trabaja su gobierno, ahora busca coadyuvar a diseñar la agenda de gobierno, pero también colabora a mantener un gobierno integro inmiscuyéndose en las actividades del gobierno: los ciudadanos ya se organizan y determinan la labor del gobierno. Ahora en un contexto moderno de democracia, la ciudadanía se vuelve más activa en la actividad del gobierno, es decir, busca un lugar por mucho tiempo relegado, pero a fin de cuentas son lugares que les corresponde a los ciudadanos.¹⁷ Esto ha permitido, la conformación de gobierno abiertos¹⁸ en la cual el escrutinio público ya es una realidad para evaluar los resultados de la gestión pública.

Bibliografía

Alanís, Javier. “La evaluación ciudadana en un gobierno abierto” en Uvalle, Ricardo (Ed.) *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático*, México, INAP, 2001.

Boxer, Judit. “Ciudadanía, procesos de globalización y democracia” en Bokser, Judit *et. al. Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF, 2002.

¹⁶ Soros, George. *Open society. Reformin global capitalism*, New York, Public Affairs, 2000.

¹⁷ Boxer, Judit. “Ciudadanía, procesos de globalización y democracia” en Bokser, Judit *et. al. Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF, 2002.

¹⁸ Alanís, Javier. “La evaluación ciudadana en un gobierno abierto” en Uvalle, Ricardo (Ed.) *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático*, México, INAP, 2001.

¹⁵ Donolo, Carlo. *Il sogno del buon governo*, Milano, Edizioni Anabasi, 1992.

Bozeman, Barry (Coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Cabrero, Enrique. *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1997.

Chanes, José. “Las relaciones del ciudadano con la administración pública en México” en *Revista IAPEM*, México, IAPEM, No. 46, Mayo-Agosto, 2000.

Chávez, Jorge. *Para recobrar la confianza en el gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Cunill, Nuria. “La democratización de la gestión pública. Los mitos a vencer” en Bresser-Pereira, Luiz Carlos *et. al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Donolo, Carlo. *Il sogno del buon governo*, Milano, Edizioni Anabasi, 1992.

Elizondo, Carlos. *Impuestos, democracia y transparencia*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2001.

Espejel Mena, Jaime. *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública*, México, UAEM, 2004.

Flores, Misael. “La rendición de cuentas y el servicio público en un contexto democrático” en *Espacios Públicos*, México, UAEM, Año 5, No. 12, 2003.

Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2005.

León, Juan Carlos (1999), “El Carácter Público del Estado”, en *Revista Conmemorativa del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Popper, Kart. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1992.

Przeworski, Adam. *Sustainable democracy*, New York. Cambridge University Press, New York, 1995.

Sánchez, José Juan. *Gestión pública y governance*, México, IAPEM, 2002.

Soros, George. *Open society. Reformin global capitalism*, New York, Public Affairs, 2000.

Thomson, Dennis F. *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999.