

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

*Ricardo Uvalle Berrones**

Introducción

Con la distribución del poder que se lleva a cabo en la sociedad civil contemporánea influida por los procesos de globalidad, los Estados y las Administraciones públicas viven procesos de cambio y reforma que apuntan por la disminución de su tamaño burocrático y por la adopción de prácticas orientadas a elaborar respuestas más ágiles y efectivas para los problemas públicos que demandan soluciones efectivas y eficientes.

Con la diversificación del espacio público, la organización de la sociedad en redes y los reclamos en favor de la autonomía que realizan los ciudadanos, las instituciones estatales y administrativas han ingresado a los territorios de la gobernanza democrática, en la cual la interacción de actores, grupos y organizaciones es más intensa al grado de influir en el diseño de las agendas institucionales para ocuparse incluso, de la implementación de las políticas públicas que se deciden para el tratamiento de los asuntos colectivos. Con ello, los procesos de gobierno entendidos también como procesos de gestión institucional se replantean.

Así, la organización y el funcionamiento de la Administración pública es más visible y evidente, circunstancia que implica que el escrutinio de los ciudadanos sea más directo y exigente para demandar a los políticos y administradores del Estado un mejor desempeño institucional. En el arquetipo de la gobernanza democrática, la Administración pública tiene que responder a los valores democráticos –libertad, igualdad, participación, representación, transparencia, rendición de cuentas– que demandan que el poder sea responsable y eficiente ante los ciudadanos, con base en los procesos de deliberación, interacción y conjunción dados entre los mercados, las redes sociales y las jerarquías distribuidas en la sociedad. Tanto la definición como el cumplimiento de las metas colectivas, implica romper las posturas estadocéntricas para incursionar por la senda de los sistemas sociocéntricos, a fin de estructurar las relaciones de cooperación

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Profesor Titular “C” de Tiempo Completo Definitivo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinador del mismo Centro. Profesor de la Maestría y Doctorado en Administración Pública del INAP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Gobierno Federal. Vicepresidente del Consejo Directivo del INAP.

y colaboración entre la sociedad y el Estado en un marco de gobernanza más eficaz. De este modo, la Administración pública se transforma en razón de la nueva acción colectiva, a fin de potenciar los imperativos –democracia y eficiencia– de la dirección pública, con lo cual su esquema de organización y gestión tiene ahora referentes que la ubican en el espacio público con nuevas exigencias relacionadas con la calidad de su desempeño.

En este sentido, se abordan en la ponencia apartados que explican en una reflexión enunciativa, no exhaustiva, aspectos que hoy día acreditan el nuevo perfil de la Administración pública con base en la importancia que las redes sociales tienen en la estructuración y el ejercicio del poder.

El objetivo del presente trabajo consiste en explicar los cambios y las transformaciones de la Administración pública tomando como base el nuevo –autonomía, autogestión, corresponsabilidad– papel de las organizaciones de la sociedad como el mercado, las asociaciones civiles y los organismos interesados en la atención y solución de los problemas colectivos.

Esto implica que la Administración pública contemporánea ha ingresado desde hace 25 años a rutas que implican transitar por la dinámica de los espacios públicos, tomando en cuenta la importancia de las redes sociales desde la visión de la gobernanza democrática. Los ajustes a la organización y el funcionamiento de la Administración pública se inscriben en la lógica de que no es más un aparato distante a los ciudadanos, y para ello, se analizan en este trabajo puntos medulares que acreditan que cada vez más es parte de los procesos del gobierno, lo cual implica que es autora y coautora de políticas públicas que diseña e implementa atendiendo a las exigencias de sociedades cada vez más abiertas, liberales y emprendedoras.

Contexto

Después de los periodos de ajuste económico y financiero que viven los Estados durante la década de los años ochenta del milenio pasado para corregir los problemas de endeudamiento y déficit fiscal, la Administración pública viene recuperando posición y prestigio en el espacio de la vida pública para que sea reconocida como una institución que responde al compromiso de las metas colectivas. Esto significa que las crisis y los cambios son factores de contexto que influyen en su desarrollo, así como en el impacto de los resultados conseguidos. Con el auge de los Estados intervencionistas que se extienden de modo significativo de 1945 a 1975 en el marco de la *Guerra Fría* y la relación bipolar, las Administraciones públicas ocupan un lugar central en los procesos económicos, políticos

y sociales para estimular tanto la producción como la distribución de los bienes y los servicios. Por otra parte, con la caída del Muro de Berlín y de los regímenes políticos de Europa del Este, se modifica la geopolítica mundial y la aceleración de la globalidad, se cambia la vida de las instituciones entre ellas el mercado, el Estado y la Administración pública, obligando a revisar el rol que desempeñaban.

Otrora la Administración pública tenía a su cargo tareas centrales en la búsqueda del desarrollo económico y social, utilizando para ello, planes y estrategias que tienen como objetivo la formación de la riqueza y el capital, así como la distribución de los beneficios sociales. Con esta óptica, la relación de la sociedad con el Estado de bienestar (Luhmann, 1981:31) se finca en la aplicación de actividades relacionadas con la planeación, la programación y el control, sujetas a importantes relaciones de jerarquía administrativa que aseguran la uniformidad de las tareas a cumplir. Cuando sobreviene el agotamiento del Estado interventor con el oleaje de la globalidad, el descrédito se cierne sobre la actividad administrativa y burocrática, con lo cual el servicio público no es considerado el vehículo confiable que relaciona a los gobernantes con los gobernados. Como respuesta a las fallas del Estado interventor, inicia la aplicación de las políticas de privatización, liberalización, apertura externa y desregulación que tienen como propósito depurar los excesos administrativos y burocráticos y conseguir de modo simultáneo, la restitución de las funciones que permiten al propio Estado asumir con eficacia la organización política de la sociedad. La pérdida de capacidad de respuesta y los riesgos de la ingobernabilidad (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) alertan a las clases políticas sobre la necesidad de adoptar medidas correctivas que se orientan a evitar mayores desajustes en la gestión gubernamental.

Las fallas del funcionamiento estatal inciden de manera negativa en el desenvolvimiento de la economía de mercado, así como en el logro de los beneficios tangibles que los ciudadanos demandan. Las fallas se relacionan con problemas de cálculo que tienen como efecto la asimetría pronunciada entre ingresos y gastos, la autonomía de los cuerpos administrativos frente a los rendimientos efectivos y reales de los sistemas económicos. El aumento de las burocracias (Weber, 1973:20-26) propio de la era industrial da como resultado que el excedente económico sea insuficiente para sostener los gastos de operación del Estado. Se suma a esta situación, la extensión de relaciones políticas financiadas incluso con déficit fiscal, lo cual lleva a un callejón sin salida en términos de la viabilidad financiera de las haciendas públicas.

La eficacia habitual –rutinas y arreglos de cúpula de la burocracia directiva– de los Estados interventores cede con sus fallas hasta provocar un ambiente de incertidumbre, al no superar la crisis de gestión que se origina con los excesos intervencionistas de las políticas gubernamentales. En este sentido, las burocracias habían propiciado ventajas de cálculo para la ganancia política, es decir, tenían la oportunidad de incidir sin más vigilancia y controles en el diseño e implementación de las políticas públicas, abriendo con ello, senderos para tener relación directa con los grupos y organizaciones que demandan la intervención de la autoridad en los asuntos colectivos. La presencia de la decisión burocrática en los diversos niveles directivos y operativos de la Administración pública, fortalece la tendencia de que los asuntos colectivos se atienden y resuelven de modo más directo en el escritorio de los tomadores de decisión. La funcionalidad de las instituciones administrativas fincaba su éxito en el poder de los cuadros de decisión y operación, los cuales, tenían a su cargo la gestión de las principales palancas de la gestión gubernamental relacionadas con el control de la agenda de gobierno, la utilización de los presupuestos y la producción de la información que se destina a la toma de las decisiones públicas.

El acercamiento y el trato con la diversidad de actores políticos y sociales sobre la base de los esquemas de verticalidad burocrática, confiere a los políticos y los administradores del Estado la ventaja de negociar directamente con los demandantes de la intervención gubernamental y aprovechando el poder de decisión, establecían compromisos que tienen como límite último el perímetro de la oficina administrativa y el ámbito de los sistemas políticos. Todo eso forma parte de un ambiente de trato político con líderes empresariales y laborales que aprovechan la oportunidad para tejer relaciones corporativas con el conjunto de peticiones que formulan a las instancias de la decisión ejecutiva. No menos importante es que los niveles de operación no se ciñen de modo exclusivo a sus tareas de carácter técnico, sino que tienden puentes de comunicación y compromiso con los actores de la sociedad, lo cual, les permite ingresar a la esfera de la decisión política, al proponer programas, políticas y presupuestos. La influencia de los cuadros operativos –diseñadores y ejecutores de las políticas públicas– se enlaza con ventajas que pueden conseguir en los procesos que conducen a la articulación de las decisiones y la correspondiente movilización de los recursos. El ambiente –acuerdos, compromisos, negociación– político que las burocracias crean durante la etapa del Estado interventor, es decisivo para configurar un sistema de políticas que se enlazan con factores de poder y negociación, no sólo al interior de las oficinas administrativas, sino con las organizaciones más activas de la vida pública.

El juego del poder en las burocracias –directivos y agentes– favorece la existencia de la información asimétrica, fragmentada y dispersa (Ayala, 2000:145) que utilizan en los ámbitos de la gestión gubernamental para generar ventajas en relación con los políticos que han sido electos por el voto ciudadano y que son los titulares de la Administración pública, lo que provoca en ocasiones, relaciones de conflicto a la hora de tomar las decisiones públicas. La asimetría de la información es un elemento que influye en el tratamiento y el destino de las políticas gubernamentales, lo cual, erige a los cuadros burocráticos en fuentes de poder y decisión para crear vínculos de ventaja al interior de las propias estructuras administrativas. En este sentido, la Administración pública moderna con su organización y contenido burocrático, ingresa a zona de ventajas políticas con la asignación de recursos y beneficios que se distribuyen entre los actores y grupos interesados en cultivar relaciones de beneficio gremial o corporativo. Se produce así, la intensificación de relaciones de patronazgo y clientelismo que inciden en la disponibilidad de los recursos de la hacienda pública, lo que provoca que las instituciones administrativas sean valoradas como una carga que gravita sobre el bolsillo de los ciudadanos, las empresas y el conjunto de la vida asociada.

El desprestigio (Prats, 2005) de la Administración pública se reproduce como una tendencia mundial y, en consecuencia no es visualizada como un conjunto de capacidades que favorecen ventajas compartidas, sino como una carga nociva que devora los excedentes de la economía y consume sin controles efectivos los recursos públicos. Cuando la Administración pública ingresa a espacios de descrédito, significa que como medio de la acción estatal ha sido involucrada por parte de autoridades y directivos en prácticas que no favorecen condiciones de desarrollo, sino de estancamiento. En esa línea, en países como Australia, Canadá, Escandinavia, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, los movimientos desde la sociedad civil se dan cuestionando su desempeño en términos desfavorables. Los costos fiscales de la Administración pública en la óptica del Estado interventor, impacta en la aplicación de las políticas gubernamentales, lo mismo que el aumento de los costos de transacción que repercuten en la atención dada a las personas y organizaciones de la sociedad civil. Tanto los planes empresariales como la prestación de los servicios públicos se realiza más con prácticas dilatorias desde las oficinas administrativas, lo cual, aunado a la caída del bienestar, ocasiona el malestar de los ciudadanos con el desempeño no satisfactorio de las instituciones administrativas.

Cuando el Estado interventor ingresa a los circuitos de la crisis de gestión debido a que no contrarresta los problemas relacionados con la estanflación

(Barzelay, 2003:15), agota la posibilidad de mejorar sus capacidades de respuesta, porque las fallas en que incurre no son únicamente administrativas, sino que hay necesidad de revisar a fondo el sentido de las atribuciones y funciones que realiza para determinar una modificación en el esquema de la gobernanza centralizada y burocratizada. Se impone así, un nuevo patrón de gobierno que restituya el sistema de capacidades que tiene y, para ello, es fundamental la revisión de los límites dados entre la sociedad y el mercado con el Estado mismo. No se trata de errores administrativos –lentitud, formalismo, desfases, retrasos–, sino de fallas que dan vida a la falta de controles –democráticos– sobre el funcionamiento de la Administración pública, la relación no siempre cooperativa entre el principal y el agente, por ejemplo, al acentuarse las asimetrías de la información, lo cual repercute en el desempeño de las instituciones administrativas; la desproporción entre demandas exponenciales y recursos escasos, la tendencia a privilegiar la creación de organismos, no tanto insistir en la eficacia de los programas y las políticas, la falta de medición sobre el trabajo burocrático, la evaluación no consistente de las tareas públicas y el énfasis en multiplicar las demandas de la población sin evaluar la capacidad instalada de la Administración pública para procesarlas y responder a ellas. La maximización de las ventajas políticas en el seno de la Administración pública burocrática es otra faceta que incide en el comportamiento de los directivos y los políticos. Maximizar ganancias con el uso del presupuesto se convierte en un ejercicio de cálculo político que intensifican las burocracias al no haber controles externos que evalúen su desempeño de modo sistematizado e imparcial. De ahí, la importancia de que la gestión pública sea reivindicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de *Public Management Committee and Secretariat* (PUMA) para revisar y transformar los patrones de la gestión burocrática en mejores formas de gestión pública (Barzelay, 2003:15-16).

Replanteamiento de la actividad estatal

Un saldo de la crisis de gestión del Estado interventor es la necesidad de revisar su alcance y actividades de cara a los tiempos de la globalidad, la competitividad, el auge de los mercados y la insurgencia pacífica de la sociedad civil. El patrón de la gobernanza vertical y burocrática llega al límite (Aguilar, 2006:40) de su eficacia y ni siquiera las reformas administrativas logran restituir su funcionalidad. Esto significa que la crisis de gestión se inscribe más en los impactos de una crisis estructural –agotamiento de modos de vida y emergencia de otros– lo cual implica que la lectura sobre la misma se localiza en la nueva relación que deben tener la sociedad y el Estado. La crisis de gestión es, a la vez, una crisis en la gestión del gobierno

y esto mismo se traduce en que la Administración pública también llegue al límite de su eficacia en la postulación y vigencia del patrón de la gestión improductiva, la que provoca disminuya la productividad y calidad de la economía de mercado.

Por tanto, es necesario destacar los caminos seguidos para revertir las causas y los efectos de la crisis intervencionista del Estado, a fin de ubicar los factores que estimulan la importancia de transformar los patrones institucionales de la gestión pública, tomando en cuenta, las nuevas tareas de la Administración pública.

Los factores que inciden para dar vida a contextos más activos, organizados y contestatarios que obligan a la transformación funcional del Estado y las instituciones administrativas son: 1) el vigor de lo público; 2) las nuevas reglas del juego; 3) la profesionalización del servicio público; 4) los procesos de corresponsabilidad; 5) el control de los resultados; 6) la rendición de cuentas; 7) la transparencia, y 8) la evaluación pública.

Vigor de lo público

Una consecuencia de los costos negativos de la gestión intervencionista es que la esfera pública de la sociedad se fortalece por cuanto a toma de conciencia y estrategias de organización, sobre todo, a partir de la lucha del *Sindicato Solidaridad* en Polonia desde los ochenta, la caída de *Muro de Berlín* y el fin de los regímenes autoritarios de Europa del Este. Estos movimientos son el punto de partida que alimenta la nueva dinámica de la sociedad civil, hecho que se consuma en Occidente, desde el momento en que los ciudadanos reclaman derechos de participación y gestión en los asuntos públicos. En este caso, la iniciativa para participar en la vida asociada no es más un asunto exclusivo de la autoridad, sino que interesa a los actores de la sociedad civil para precisar el trazo, definición y la ejecución de las políticas públicas. Esto significa que la agenda de los asuntos colectivos se convierte en un ejercicio de interacción y corresponsabilidad, lo cual implica que la esfera de lo común –lo público– interesa a múltiples tipos de capacidades instaladas en la sociedad civil.

La diversidad de lo público (Rabotnikof, 2005:28-29) así como su vigor plural, son factores sin duda determinantes para ampliar y ensanchar las ventajas de la intervención de grupos de la sociedad que postulan banderas sociales, económicas y políticas. Las sociales se relacionan con la reivindicación del derecho de las minorías para que tengan vigente derechos civiles en materia de igualdad. Es el caso de los grupos gay, de los sectores que luchan contra

la discriminación, las prácticas raciales y la segregación, las personas con capacidades diferentes, etc. Por eso la extensión del tercer sector –ni Estado ni mercado– se integra por personas y organismos no lucrativos, con interés de colaborar en la atención de los problemas compartidos. Las económicas aluden al modo en que la libertad empresarial se proclama, a fin de que los monopolios público-estatales no sean una forma de alentar desincentivos que dañan a los agentes del mercado. Estos demandan otras sendas para participar y colaborar en la producción de los bienes y los servicios, con la gestión de unidades empresariales que tienen interés de tener en sus manos formas de respuesta. Destacan también las propuestas en relación a la privatización, la concesión de los servicios públicos, las franquicias y la delegación de tareas mercantiles a grupos de la sociedad, como fórmula que amplía el radio de acción para que la participación de la sociedad en la economía de mercado sea más amplia.

La lógica de la cooperación y los incentivos que caracteriza a las políticas públicas que se relacionan con la multiplicación de los procesos de participación, construcción e implementación de las decisiones colectivas. Tienen como alcance condiciones de interacción y coordinación para que las metas colectivas sean definidas y formalizadas a través de acuerdos intergrupales, para evitar el juego discrecional del poder que decide por encima de los diversos públicos de la sociedad. El espacio público de la sociedad se ha convertido en un lugar de energías colectivas, autogestionarias y solidarias que es posible aprovechar, sobre todo, en un mundo en el cual la escasez de recursos es una constante. La ampliación del espacio público es un proceso imparable, debido a que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad no desean ceder su iniciativa ante las políticas intervencionistas.

Se relaciona en este sentido con las capacidades asociadas que la sociedad tiene y puede aprovechar. Así, la categoría acción cooperativa es punto de partida para situar los movimientos organizados, autónomos y emprendedores de la sociedad civil. Un espacio público dinámico (Rabotnikof, 2005:37) es factible cuando los ciudadanos deciden ser activos, informados y organizados. Esto implica que la autoridad reconoce la existencia de relaciones multicentradas, mismas que potencian capacidades y sistemas de respuesta. Los pilares del espacio público tienen sustento universal, igualitario y libertario, lo que significa que el gobierno de lo público tiene hoy día mayor reclamo y defensa desde la sociedad.

Nuevas reglas del juego

Ante el agotamiento de las políticas intervencionistas, el perfil y la actividad del Estado contemporáneo ingresan a una etapa de revisión para adaptarlo a las condiciones de la sociedad del conocimiento, la nueva economía y los procesos intensificados de la competencia. Esto significa que la crisis de la gestión gubernamental que conlleva a la caída de las economías, el bienestar social y al desencanto de los ciudadanos frente a los políticos y administradores partidarios de la economía de la demanda, obliga a revisar la actividad del Estado en la economía para no incurrir en situaciones que generan altos costos públicos. Se reconoce por ello, que las fallas del Estado no son únicamente de carácter administrativo y operativo, sino que se relacionan con la vigencia de reglas –códigos, leyes, estatutos, procedimientos– del juego que prevalecen en la sociedad. La revisión de lo que hace el Estado y que puede realmente hacer es el punto cardinal que orienta el tránsito de un Estado intervencionista a un Estado regulador (Majone y la Spina, 1993:202), el cual tiene a su cargo los instrumentos normativos y de conducción relacionados con la aplicación de estímulos, incentivos, sanciones, penalidades hacia los mercados, las redes sociales y las asociaciones para estimular o corregir su desempeño productivo. Destaca en este caso, la importancia del cambio institucional (Majone, 1998:137) en el cual intervienen políticos, burócratas, ciudadanos, grupos de interés y organizaciones entendidas como sistemas de acción colectiva. Ello implica definir nuevos vínculos entre el Estado y el mercado y la sociedad, combinando oportunidades y restricciones (Majone, 1998:138).

Una consecuencia de las nuevas (North, 1993:15) reglas del juego consiste en reconocer que las fallas del Estado se localizan más en el terreno del campo económico, el cual, al ingresar a la zona de estancamiento, improductividad y falta de prosperidad, obliga a valorar que en la economía de mercado hay otros agentes productivos –organismos, empresas, capitales y capacidad instalada– que desde la sociedad pueden tener a su cargo tareas relacionadas con la producción de los bienes y los servicios públicos. En consecuencia, una vez aplicadas las políticas de privatización para eliminar excesos, abusos y costos negativos con las políticas intervencionistas, se reconoce que el Estado en la fase de la globalidad, los mercados abiertos y las zonas regionales debe cumplir con tareas de regulación (Cassese, 2003:158) entendidas como el conjunto de normas, reglas y procedimientos que moldean –autorizan y restringen– tanto conductas individuales como colectivas a fin de asegurar la cooperación social y productiva. El paradigma de producir y distribuir los beneficios en la visión del keynesianismo y la social-democracia es reemplazado por el imperativo de fijar, definir y

aplicar nuevas reglas del juego que fortalezcan la certidumbre y la previsión (Hayek, 1993:101-102) en la sociedad y el mercado sobre la base de un esquema de libertades económicas y menor injerencia burocrática en las economías contemporáneas.

En este caso, la regulación como política pública, ocupa un lugar central en la relación de la sociedad, el mercado, los agentes económicos, los ciudadanos y las agencias estatales. Las nuevas reglas –calidad de la regulación– del juego, sin embargo, tienen que dejar en claro en el nuevo perfil –regulador y promotor– del Estado que tanto los derechos de propiedad, los costos de transacción, así como las asimetrías de la información son ejes que deben cuidarse y definirse de manera transparente para asegurar la certidumbre institucional. Cuando los derechos de propiedad son definidos y tienen vigencia con el apoyo de eficaces sistemas administrados por agencias del propio Estado, se abona, para que el aprovechamiento de la misma propiedad por cuanto uso y explotación se efectúe con autoridades, intercambios, contratos y tribunales que estén considerados en las reglas formales, cerrando la posibilidad de un cambio brusco –aumento de incertidumbre– en las reglas del juego. Cuando los costos de transacción tienden a la baja, las actividades productivas y de servicios se expanden; aumenta la oferta de inversión y el riesgo empresarial para producir riqueza y formar capital; además, tanto los agentes del mercado como los usuarios de las instituciones administrativas tienen como exigencia que los procesos y los procedimientos que desarrollan las oficinas burocráticas no sean dilatados, onerosos y costosos.

En este sentido, las instituciones administrativas deben ser un apoyo, no un problema o bloqueo para la vida productiva. De igual modo, evitar que se multipliquen las asimetrías de la información, es responsabilidad medular del Estado, a fin de que las ventajas y los privilegios no se conviertan en la formación de monopolios y oligopolios que alteran el desempeño del intercambio económico. Los mercados como un sistema de instituciones (North, 1993:16) necesitan información confiable y oportuna para evitar el encarecimiento de los costos de transacción, así como el desarrollo de prácticas que generan incertidumbre. La información relacionada con oportunidades de inversión, aperturas, ampliación, restructuración, nuevos desarrollos o cierres de mercado, el desarrollo de líneas de producción, de líneas de servicio, la tarea de los organismos calificadoros, los movimientos en las bolsas, la oferta de los portafolios de inversión, el movimiento geográfico de los capitales, las mercancías y las tecnologías; la instalación de ferias, exposiciones; los ejercicios de prospectiva sobre las inversiones, la competencia de empresas, son entre otros, puntos básicos para formar

cuadros de información que necesitan los agentes del mercado a fin de tomar decisiones.

Le corresponde a la autoridad estatal cuidar que la información tenga canales de regulación que eviten prácticas desiguales y onerosas que dañan el desempeño de la economía de mercado. En este sentido, la función de regulación del Estado bajo un perfil de competencia económica globalizada, demanda calidad administrativa y burocrática con los medios que hagan cumplir las reglas de la competencia.

Profesionalización del servicio público

Una consecuencia de las fallas de la gestión gubernamental en el Estado interventor se relaciona de modo directo con la preparación y las destrezas de los servidores públicos. La vigencia del patrón burocrático de la Administración pública en términos de alta profesionalización, responde a condiciones que demandan cálculo, previsión, planificación y programación para jugar con escenarios, recursos y contextos en los cuales había estabilidad relativa. En un mundo de procesos secuenciados, las variables relacionadas con los asuntos y los problemas públicos era factible manipularlas con eficacia a partir de supuestos y presupuestos. Todo indicaba que la realidad se movía en la lógica de los cambios deseados y esperados. Las tasas de crecimiento económico tuvieron hasta el inicio de los años setenta en las economías de mercado, los rendimientos esperados –en promedio del 6% al 8%–, incluso tenía auge importante la meta del desarrollo social orientado por los procesos de distribución y el mejoramiento en la calidad de vida. Cuando la globalización acelera procesos, tiempos y acciones el Estado es obligado a revisar la situación que guarda la calidad institucional y operativa de los servidores públicos.

De cara a las exigencias de la globalización y la competencia en escala creciente que se desarrollan en la economía de mercado, se descubre que las prácticas de la Administración pública moderna se rigen más por el formalismo, los procedimientos, el cálculo, el control y la centralización (Barzelay, 1998:185) de las tareas que se desarrollan. Se habían creado en este sentido, aparatos de gestión dilatados y expansivos que respondían al criterio de que la formación de estructuras con amplias líneas de mando, favorecían una mejor atención y solución de los problemas públicos. En consecuencia, la funcionalidad de las instituciones administrativas se finca más en el manejo del expediente, el cumplimiento de las normas, el apego a las rutinas, la aplicación de controles y los sistemas estandarizados. El orden, la formalidad y el principio de autoridad caracterizan a un tipo de

administración que se vincula con la certeza (Barzelay, 1998:188) de las operaciones y la eficiencia del principio de jerarquía. Además, se rige por la eficiencia abstracta, las funciones y las prácticas de contabilidad y presupuesto que son el medio para llevar a cabo actividades fincadas en la visión de los costos y los insumos. Este arquetipo de Administración pública no es ágil para la etapa en que las sociedades son más activas y plurales. Se impone en consecuencia, la revisión del patrón ortodoxo que forma servidores públicos sobre la base de la racionalidad apriorística, formalista y exhaustiva.

Para dilatar la rigidez del servicio público con las aportaciones de la Nueva Gestión Pública se da un giro a la formación y la preparación de los servidores públicos para que incursionen por la senda de la flexibilidad y el mejoramiento de la calidad en la producción de los bienes y servicios. Importa en este caso, redefinir los objetivos y el alcance en la preparación de los servidores públicos y se impulsa la profesionalización de las Administraciones públicas sobre la base de los contratos de desempeño, el establecimiento de indicadores de gestión, el aprendizaje de multihabilidades, la mejora de la capacidad de gestión, el afinamiento de las reglas de competencia, la instauración de mercados internos de trabajo, el diseño de los incentivos, el fortalecimiento de la capacidad directiva, el reforzamiento a la productividad de los servicios administrativos. Se trata en este sentido, que la cultura de la innovación alcance los niveles verticales y horizontales de los cuadros burocráticos, con el propósito de que las instituciones administrativas tengan mayor capacidad de respuesta en términos de atender y solucionar las demandas del público ciudadano.

Con la profesionalización del servicio público se adoptan categorías que tienen contenido normativo y empírico para medir el desempeño en las oficinas y de los servidores públicos. En efecto, valor, plusvalor, visión, misión, productividad, competencia y calidad (Barzelay, 1998:181-182), forman parte del prototipo (Barzelay, 2003:173) de una Nueva Gestión Pública que valora y revalora el sentido público de las instituciones administrativas, desde el momento en que el ciudadano puede ser un usuario exigente de los bienes y servicios públicos, teniendo, además, herramientas para evaluarlo para conocer su grado de aceptación o rechazo. En este caso, la profesionalización del servicio público implica nuevas reglas del juego, desde el momento, se atiende no sólo al mérito, sino a la inyección de nuevas pericias que deben recibir quienes están en la operación de las instituciones administrativas, a fin de producir la cultura de la calidad y valor a favor de los usuarios de los servicios y bienes gubernamentales. Se consideran a la vez, las prácticas de los incentivos y los sistemas de evaluación para

calificar y premiar en su caso el desempeño de los servidores públicos con base en una gestión pública que incorpore el mérito, las capacidades, la coordinación estratégica, la evaluación y la responsabilización (Longo, 2010:91).

En este planteamiento, la profesionalización del servicio público toma en consideración las expectativas, el plan de vida y la motivación de los servidores públicos, pero a la vez, ingresan éstos, a exigencias más intensas porque en el tiempo actual, las instituciones administrativas son más públicas, visibles y exigidas, situación que incide en el nuevo comportamiento que deben asumir ante contextos diversos y plurales. No es casual que la filosofía de la calidad total sea incorporada al mundo organizacional (Harmon y Meyer, 1999:103-120) de las Administraciones públicas, a fin de que sea añadida en las prácticas de la simplificación, la reingeniería de procesos, la mejora regulatoria, la disminución de los costos de transacción, la adopción de la tecnología de redes en los procesos del trabajo gubernamental.

Así, la profesionalización del servicio público es la faceta más conspicua que se encamina a mejorar la gestión pública, teniendo al ciudadano como referente central, dado que tiene a la mano dos formas de incidir directamente en la aceptación o desprestigio de la Administración pública al utilizar el voto de castigo y el voto de recompensa.

Procesos de corresponsabilidad

Con la aceleración de la globalidad, la democratización del poder estimula la presencia de la sociedad civil activa e informada tanto en el debate como en la atención de los problemas y las soluciones públicas sobre la base de esquemas autorreferenciales (Luhmann, 1981:55) que indican no sólo la democratización de los sistemas políticos, sino la inclusión (Luhmann, 1981:55) de grupos y redes en la atención de los problemas colectivos. Frente a las pirámides administrativas y burocráticas de la era industrial, se activan reacciones que luchan por la movilización de las energías que tienen las organizaciones de la sociedad en un ejercicio que apunta por una mayor autopoiesis. Esto implica la emergencia de sistemas de redes asociativas que al intensificarse, dan vida a las relaciones policentradas que a su vez, dan origen a relaciones sociocéntricas, con lo cual, los asuntos colectivos no sólo pueden ser atendidos de modo exclusivo por el Estado y el mercado, sino por la suma de actores y organizaciones que dan vida a una acción colectiva en la cual lo público no estatal (Bresser y Cunill, 1998:39) se integra por organismos que luchan por los derechos civiles, las

organizaciones altruistas y solidarias, el capital social, el asociacionismo y el comunitarismo. Se plantea así, el arquetipo de la nueva gobernanza, que tiene como caracteres básicos de funcionalidad la autonomía, la cooperación y la red de organizaciones para llevar cabo el diseño y el cumplimiento de los fines públicos y sociales que postulan con base en su identidad y compromiso. Esto significa que el cumplimiento de las metas colectivas –políticas y programas públicos– no recaen únicamente en la esfera del Estado, sino que concurren en el espacio de lo público organismos y movimientos de la sociedad civil interesados en el cumplimiento de las funciones públicas.

Asuntos relacionados con la ecología, el medio ambiente, los derechos minoritarios son temas de agenda que ocupan y preocupan a distintas organizaciones de la sociedad civil (Vieira, 1998:225) que dan vida a ciudadanos, productores, distribuidores y organizaciones que tienden hacia la autogestión y por tanto, que no tienen interés en establecer relaciones corporativas, partidistas o mercantiles para cumplir sus tareas públicas. Ganan un lugar en el espacio público a raíz de los procesos de democratización, los cuales se nutren con la cultura ciudadana, el aumento de las prácticas sociales y el advenimiento de nuevas formas de acción colectiva. En este sentido, no son reactivas a las tareas que desarrolla la autoridad; en todo caso, reclaman un lugar en la agenda de los asuntos colectivos sea en la fase de diseño de políticas o en la que corresponde a la implementación.

Por consiguiente, la solución colectiva de los problemas es el ángulo que caracteriza la nueva dinámica de los procesos de corresponsabilidad pública y social. En este caso, la autoridad no abdica de su responsabilidad ni de sus deberes, sino que funge como un centro coordinador de esfuerzos, capacidades y recursos que pueden aprovecharse para dar vigor al cumplimiento de los intereses públicos. De este modo tareas relacionadas con la educación, la salud, la producción y la prestación de los servicios públicos pueden estar en manos de organismos de la sociedad civil, sin que ello implique renuncia de la autoridad al cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas por mandato constitucional y legal. En la visión de la nueva gobernanza la cooperación del Estado y la sociedad civil erige a la Administración pública en una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las iniciativas individuales, asociativas y las redes de organizaciones. Hay en consecuencia, prácticas relacionadas con las contralorías sociales, los presupuestos participativos, los comités de evaluación social, las auditorías ciudadanas, los consejos ciudadanos, los observatorios ciudadanos (Aguilar, 2007:10) que entendidos en la categoría

acción colectiva, dan vida a la esfera pública no estatal, dado que significan una nueva forma de articular intereses para organizar formas de desempeño desde múltiples ámbitos de la sociedad civil.

En consecuencia la Administración pública es ahora más pública y social, pero su tarea es más específica, motivo por el cual, no es ajena a los arreglos institucionales que se establecen entre las autoridades y los organismos de la sociedad para el cumplimiento de las metas colectivas. En este sentido, la Administración pública se involucra cada vez más, en la dinámica de las redes (Cabrero, 2005) de política pública, con el fin de estimular la producción de la riqueza, el empleo, la seguridad, la salud, la seguridad social y la protección a los grupos vulnerables. Este esquema de la Administración pública demanda que sus directivos y operadores produzcan y reproduzcan mejores capacidades de respuesta para que las tareas de regulación a cargo del Estado sean más efectivas. En una óptica de asuntos de gobierno, la formulación y aplicación de las políticas públicas le confiere a la Administración pública mayor compromiso con los intereses públicos, dado que en la gobernanza contemporánea predomina el comportamiento de las redes, no tanto de las relaciones jerárquicas.

En la gobernanza, las redes y la representación de los ciudadanos son el binomio que influye en el desempeño de la Administración pública. Esta, requiere mejores instrumentos de respuesta y un ejercicio más público, por cuanto al modo de integrar la agenda de los problemas públicos. En este caso, destaca más la faceta reguladora del Estado en su relación con la sociedad, porque con base en un planteamiento de redes, la Administración pública no queda inmóvil ante la sociedad civil, sino que se rediseña al adoptar el paradigma postburocrático (Barzelay, 1998:173) que reúne autonomía, capacidad de adaptación, convenios de desempeño, libertad administrativa, flexibilidad, medición de resultados, evaluación por impacto, uso intensivo de las tecnologías y mejora regulatoria para estimular la capacidad de respuesta de las instituciones administrativas. En un ambiente de mayor flexibilidad y adaptación, la Administración pública contemporánea interactúa más con la sociedad; rebasa las dimensiones de la oficina y se sitúa en la esfera pública. Es por tanto, la más visible y exigida porque en la propia esfera pública se desenvuelven actores, organismos, empresas y asociaciones solidarias que tienden no sólo a la autonomía, sino a la autorregulación, con lo cual la Administración pública en la visión de su contenido estatal, tiene un límite para no influir en la edificación de relaciones tutelares.

En la gobernanza, las organizaciones sociales reclaman su autonomía frente al poder del Estado y en consecuencia, el trato de la Administración pública

con las mismas, se realiza más con tareas de coordinación e incentivos. En efecto, la corresponsabilidad es el derrotero que las Administraciones públicas asumen tomando en cuenta las demandas por una sociedad civil más emprendedora, una vida pública más dinámica, un mayor espacio para el comportamiento de las redes de la sociedad y una variedad nutrida de redes de política pública en las cuales hay presencia y acciones por parte de las instituciones administrativas.

Control de los resultados

No menos importante en la propuesta de una Nueva Gestión Pública es la relacionada con los resultados que consigue la Administración Pública. Lo que concierne al cumplimiento de las políticas públicas, se traduce en programas específicos sustentados en objetivos y metas. Es fundamental que las tareas administrativas y gubernamentales no sólo se diseñen bien, sino que sean objeto de procesos de implementación puntuales y efectivos para conjugar eficiencia, responsabilidad y servicios de calidad (Aguilar, 2007:10). Para ello, el control de resultados ocupa un lugar central en el cumplimiento de las metas colectivas. A partir de revalorar a la esfera pública, también, inician propuestas que apuntan por exaltar la importancia de que los recursos públicos sean valorados tanto en su costo como en su aprovechamiento. La importancia de cuidar y potenciar el uso del dinero público es la piedra de toque para que la gestión de los recursos sea eficiente y productiva. El camino para ese objetivo es que las Administraciones públicas centren su atención en las formas y medios que se adopten para asegurar un efectivo control de los resultados.

En este caso, el monitoreo de los resultados es fundamental para llevar a cabo la verificación y la vigilancia sobre cómo se aprovechan. Junto a esta forma de intervención, es necesario el establecimiento de indicadores del desempeño, evaluaciones periódicas, definición de responsabilidades directivas y operativas, elaboración de informes, análisis sobre el cumplimiento de los objetivos y metas, actualización de la información, así como la adopción de las categorías centrales que se elijan con fines operativos. También la mejora regulatoria, la incorporación de la tecnología a los procesos de gestión, la adopción de la filosofía de la Calidad Total, los indicadores de productividad, la valoración de los costos en la generación de los beneficios, la gestión de los presupuestos, la calidad de los servicios, el fortalecimiento de la evaluación por impacto y el rediseño de las organizaciones, los procesos, las estructuras y los sistemas de gestión, son entre otros, puntos neurálgicos en la visión de la Administración pública

contemporánea para que cumpla con mayor eficiencia, las políticas públicas en una visión de redes sociales interactivas.

En efecto, eficiencia –es la relación entre costos y productos para generar bienes y servicios–, eficacia –grado en que se cumple la generación de los bienes y servicios–, ética –valores que prescriben conductas honradas e íntegras– y economía –costos realizados para producir bienes y servicios– son entre otras categorías las que tienen aplicación para conocer el control de los resultados intermedios y finales de la gestión pública. Otras son: congruencia, ventajas, responsabilidad y desempeño. Algunas más aluden a: costos, beneficios amplios, impactos, beneficiarios iniciales, errores, omisiones, insuficiencias y deficiencias. Cada una de las categorías enunciadas es factible convertirlas en elementos de medición y aplicación lo cual, enriquece el universo de los resultados en términos empíricos con el fin de alimentar de manera amplia las evidencias y los argumentos sobre el control de los resultados. Existe a la vez, otra batería de categorías con enfoque más cualitativo y propiedades intangibles, son: calidad, legalidad, legitimidad y producción de valor y responsabilidad, pero son fundamentales para superar la visión formalista y procedimental de los resultados, dado que aluden directamente a la aceptación y reconocimiento de la acción gubernamental; o bien, a su rechazo y desaprobación de acuerdo con los resultados obtenidos.

Desde esta perspectiva se destacan categorías que son esenciales para conocer y reconocer la aceptación, la satisfacción y el beneplácito de las instituciones administrativas que es un punto a considerar cada vez con mayor importancia por parte de las autoridades públicas. Lo importante en el control de los resultados es dejar atrás la cuantificación per se de los insumos para incursionar en aspectos básicos que permitan valorar montos, impactos, responsables y, sobre todo, el cumplimiento de los objetivos y las metas que se definen en las políticas públicas. En un panorama de escasez de recursos públicos es vital que su aprovechamiento sea vigilado y conocido por el público contribuyente para que tenga los elementos de conocimiento sobre el modo en que las autoridades deciden utilizarlos en un esquema de costos y beneficios.

Por tanto, es fundamental que los bienes públicos como –aeropuertos, carreteras, caminos, presas, puentes, túneles–, los servicios administrativos con sentido productivo –atención de ventanilla–, los servicios públicos, la obra pública –bibliotecas, escuelas, drenaje, centros de salud, jardines, parques, pavimentación–, así como el manejo de la deuda, el control del déficit fiscal, la distribución de los beneficios sociales; su suma, los

costos de operación de las Administraciones públicas sean valorados y conocidos por cuanto a la manera de controlar los resultados. Hoy se tiene mayor conciencia de que lo realizado o no por la autoridad, es un asunto de resultados y que los mismos tienen costos y ventajas para la sociedad, las empresas, los habitantes, los contribuyentes y los gobiernos que es fundamental considerar en la construcción de las decisiones públicas, así como en los procesos de implementación. Esto significa que detrás de todo planteamiento técnico de los recursos, hay decisiones políticas y que éstas dan lugar a ganadores y perdedores. En consecuencia, el control de los resultados es asunto obligado de la agenda gubernamental y en ella las instituciones administrativas son las más activas para generar los beneficios y los costos que se trasladan a los modos de vida individual, pública, social y comunitaria.

Transparencia

Para el desempeño creíble de la Administración pública, las prácticas de transparencia son ineludibles y, por tanto, necesarias para crear una relación de comunicación y aceptación entre gobernantes y gobernados. El poder responsable no se sustrae a la luz de la vida pública y en ese sentido, la Administración pública contemporánea es una institución que por su naturaleza y atribuciones, está a la vista de los habitantes de la sociedad civil. Por consiguiente, en el comportamiento de las democracias contemporáneas, la transparencia se ha convertido en instrumento central para hacer más público el funcionamiento de las instituciones administrativas. No está en la esencia de la Administración moderna que sea abierta y accesible a los ciudadanos. El sustento de su funcionalidad se apoya en la confidencialidad e incluso los secretos de Estado. Ante este panorama, no es posible que la información que tiene a su cargo sea difundida y conocida en términos públicos.

Cuando las políticas intervencionistas provocan resultados no favorables, desde los espacios de la sociedad civil se enarbolan banderas para que las instituciones administrativas hagan del conocimiento de los gobernados el modo en que ejercen los recursos públicos y que la información concerniente a los mismos fuese valorada como un bien público. Frente a las prácticas de la opacidad y el secretismo, la transparencia (Guerrero, 2008:14) se ha extendido no sólo como proclama, sino como un tipo de política pública para que el ejercicio del poder, en este caso, el que corresponde a las instituciones administrativas, permita acceder al sistema organizativo y fisiológico del Estado. Un factor que presiona en favor de la transparencia es el espacio público que, en los últimos veinte años, es más deliberante,

informado y crítico, con lo cual los antiguos valladares de las instituciones administrativas han sido debilitados. A mayor actividad del espacio público, mayores posibilidades de que se abran las estructuras burocráticas de la Administración pública. Con la transparencia es posible evitar las verdades del Estado que se convierten al mismo tiempo en las verdades de la Administración pública, situación que la desfavorece, cuando los abusos o arbitrariedades del poder, provocan en los ciudadanos y la sociedad un descrédito que no es fácil remontar.

En la visión de la transparencia se unen dos elementos clave: el derecho a ser informado y la obligación de informar. Este binomio es una presión razonable para las instituciones administrativas porque significa que la información que produce y registran las autoridades no es exclusiva del Estado. Con la vigencia de las libertades civiles y políticas, el ciudadano tiene el derecho de exigir que la información pública a cargo de las autoridades se conozca en los diferentes núcleos del espacio público y se da paso en consecuencia, al derecho de acceso a la información (Guerrero, 2008:14) que es uno de los puntos más relevantes en el funcionamiento de las democracias contemporáneas. Si un límite de las instituciones del Estado entre ellas las administrativas consiste en no dañar la esfera privada de los miembros de la sociedad civil, el derecho a la información, además de preservarse por parte de la autoridad, le confiere al ciudadano la ventaja de conocer lo que realizan las agencias y organizaciones públicas.

La transparencia evita que los secretos políticos se impongan sobre el derecho a ser informado. Una ventaja adicional de la transparencia es que contribuye a evitar la protección de intereses no públicos invocando procedimientos públicos que en ocasiones se desenvuelven en el conflicto de intereses y se fraguan desde el poder mismo. Con la transparencia se avanza para que los poderes del Estado sean más públicos, lo cual implica por ejemplo, que las sesiones de los congresos o los parlamentos sean accesibles al público interesado, que la esfera judicial también sea objeto de una mayor publicidad; más aún, que las instituciones administrativas diseñen por mandato de una política pública, sistemas de información que aseguren el principio de máxima publicidad. De este modo, lo relacionado con los presupuestos ejercidos, las políticas cumplidas, los programas en proceso pueden ser conocidos por el actor central de la vida pública que es el ciudadano. Con la transparencia se multiplican los procesos de comunicación que son fundamentales en el ejercicio del gobierno y las prácticas administrativas que tienen como objetivo transformar positivamente las condiciones de vida en la sociedad civil.

Como poder sujeto a límites y controles propios del Estado de derecho, la Administración pública tiene en la transparencia una fórmula efectiva para aumentar su prestigio institucional y político, desde el momento en que abre a los ojos de los ciudadanos tipos de información que pueden consultarse y requerirse con fines económicos, sociales o profesionales. En la medida que es más abierta y pública la Administración pública, más confianza genera a los individuos, los mercados, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. En la medida que tiende a la opacidad, fomenta la percepción de que funciona a través de conciliábulos, lo cual demerita su aceptación y prestigio. Con la transparencia, los políticos y los administradores del Estado tienen mayores controles de vigilancia y supervisión que son indispensables para evitar el ejercicio patrimonial del poder o el abuso de autoridad.

Rendición de cuentas

En un planteamiento de responsabilidad política, la rendición de cuentas es una vía para que la Administración pública contemporánea no quede al margen o fuera de los controles democráticos que imponen la organización y el ejercicio del poder. Para evitar que los políticos y los administradores del Estado no sean sujetos de responsabilidad, es importante destacar que ambos tienen en sus manos el gobierno y la administración de la vida comunitaria. Por ende, son los responsables de cuidar el ejercicio de los recursos públicos, tomar decisiones que favorecen o afectan a los miembros de la sociedad civil, intervenir en el diseño y cumplimiento de las políticas públicas, definir objetivos y metas, establecer interlocución con los actores y organizaciones de la sociedad. En particular, tienen como responsabilidad mayor la preservación de los intereses públicos, la vigencia del orden político y la vigencia de las libertades. Pero, sobre todo, con fundamento en normas constitucionales y legales, están comprometidos a que las políticas públicas aprobadas por la vida comunitaria, sean objeto de cumplimiento. Para esta tarea utilizan información, recursos y medios administrativos que se canalizan al cumplimiento de las metas colectivas, teniendo la responsabilidad de cumplir planes, políticas y programas vinculados con diversas facetas de la vida asociada. Tienen para ello ámbitos de responsabilidad, atribuciones a cumplir, objetivos y metas conforme a calendarios de trabajo y lo que realizan tiene incidencia en la sociedad civil.

Por ello, la administración y la gestión de los recursos públicos los obliga a realizar tareas de orden común y en consecuencia, tienen que responder por las acciones que realizan. La rendición de cuentas se vincula con la idea de responsabilidad para que se responda a preguntas que aluden con lo que

realizan, cómo lo realizan y de qué modo están cumpliendo los deberes públicos. Tiene por tanto, que responder a las reglas de auditoría, fiscalización y supervisión que se aplican para cuidar el destino y ejercicio de los recursos, además de que lo realizado, sea con base en las normas y los procedimientos que están autorizados. La tríada costos, valor y responsabilidad es parte modular de la rendición de cuentas y explica la importancia de que el ejercicio del poder sea objeto de vigilancia y seguimiento. Tanto las decisiones como las acciones de los políticos y administradores del Estado son materia fundamental para revisar y evaluar las cuentas públicas. Ahí, se localizan los motores fundamentales del quehacer público y que se relacionan con el mandato de los electores, mismos que se convierten en la oferta de gobierno, en un conjunto de políticas públicas. Con la rendición de cuentas los ciudadanos tienen mejores herramientas para controlar al Gobierno y la Administración pública; de ese modo, hay mayor vigilancia, supervisión e inspección sobre cómo se estructuran y fundamentan las cuentas públicas invocando el principio de responsabilidad.

La rendición de cuentas *accountability* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000:19) tiene como base de su eficacia la aplicación de incentivos positivos y negativos. Los positivos se relacionan con el convencimiento por parte de los gobernados de que el cumplimiento de los objetivos públicos es legal, eficiente y responsable. Los incentivos negativos aluden a los castigos, sanciones y penalidades que se han de aplicar cuando se identifican fallas administrativas, políticas, civiles o penales. Así, el quehacer público no será más un ámbito de responsabilidades anónimas que provoca daño a la hacienda pública cuando se incumplen compromisos y responsabilidades que deben cumplirse. Por otra parte, la rendición de cuentas es una forma de evaluar al poder público desde la vida de la sociedad civil y a través de procesos de diálogo y crítica, es necesario exigirle que responda por sus decisiones y acciones. En una visión del régimen político, la rendición de cuentas no sólo vincula al ciudadano –mandatario con el mandante–, políticos y servidores públicos para dar vida a la verticalidad de la misma, sino que también implica la existencia de relaciones horizontales, lo cual significa que el Estado de derecho (Mashaw, 2008:69) crea un organismo autónomo y con calidad profesional para que lleve a cabo la revisión de las cuentas en los distintos organismos que lo integran como una institución de conjunto.

De este modo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son sujetos de la rendición de cuentas, así como otro tipo de organismos que son creados bajo la lógica de la autonomía constitucional o funcional. En este caso, ningún organismo del Estado que fuera del radio de acción que es la

rendición de cuentas. En el caso de la Administración pública, la rendición de cuentas es todavía más relevante, debido a que es el centro más visible del Estado y la actividad continua que tiene a su cargo no sólo la producción de bienes y servicios públicos, sino el cumplimiento más directo de las políticas públicas. Sea con las políticas de estímulo, fomento o regulación, la Administración pública tiene diversas formas de intervención en la vida comunitaria. Como actividad visible, está a la vista de todos y los diversos públicos de la sociedad civil tienen conocimiento que ejerce las mayores cuantías de los recursos públicos.

Por tanto, los políticos que asumen su titularidad, así como los directivos y los operadores que los acompañan en el ejercicio de la función pública, son los más exigidos para que la rendición de cuentas que les corresponde sea diáfana, legal y efectiva. En los tiempos de las políticas intervencionistas el movimiento de los recursos públicos así como el cumplimiento de las tareas a cumplir, no siempre entregaron cuentas claras y en cambio fueron el origen de fallas y errores que descapitalizaron a las haciendas públicas. Con la rendición de cuentas aplicada en la esfera de la Administración pública, es más práctico adoptar medidas preventivas no tanto correctivas y sobre todo existen mejores herramientas para erradicar las prácticas de prebendarías y patrimoniales que provocan costos públicos a la empresa, el ciudadano, el contribuyente y los agentes del mercado. Que los políticos y los servidores públicos respondan por sus actos y acciones para evitar la impunidad en el ejercicio de los cargos de la Administración pública es un paso en dirección a formar ambientes institucionales que tengan credibilidad y aceptación por parte de los ciudadanos.

En la función pública y desde la óptica de la rendición de cuentas, quién tiene responsabilidad debe responder y quién responde, asume la responsabilidad de sus actos y acciones y en consecuencia, responde ante alguien; en este caso ante los órganos de auditoría y fiscalización, que son los responsables de examinar las cuentas públicas que aluden a la contabilidad, los presupuestos, los programas, las políticas, las inversiones y los gastos públicos, ya que a través de los mismos, se orienta y racionaliza el cumplimiento de las metas colectivas. Si con la Administración pública se gobierna y gobernar implica adoptar decisiones que afectan a unos y favorecen a otros, quien las adopta ha de rendir cuentas porque ha sido electo por el principal que es el ciudadano y, por tanto, se convierte en agente, es decir, en sujeto obligado a rendir cuentas a quién le confiere el mandato de gobernar. Para las Administraciones públicas esto es asunto de primer orden porque sus titulares son electos por los ciudadanos y sobre esa base, tienen atribuciones para designar a otros agentes para que colaboren

en las tareas públicas. Por eso la rendición de cuentas es responsabilidad de los políticos y administradores del Estado y lo más importante es que el ejercicio de las tareas y la utilización de los recursos públicos sean regidos por la certidumbre que generan las normas y procedimientos autorizados para que el poder administrativo sea predecible.

Evaluación pública

Lo que realiza la Administración pública es de relevancia para la vida comunitaria porque tiene a su cargo la estructuración de la oferta de gobierno y el modo que se cumple a través de agencias, políticas, programas, presupuestos y acciones. En este caso, la Administración pública como actividad organizadora del Estado en la sociedad, tiene la responsabilidad de cumplir metas y objetivos públicos en ámbitos determinados (Subirats, 2005:48) normativamente y en el cual concurren numerosos actores y sistemas de interés que condicionan su desempeño. En consecuencia, la evaluación es una tarea de primer orden para conocer lo que realizan las instituciones administrativas en el contexto de las políticas públicas, en qué contextos lo hacen, cuáles son las capacidades que aplican, qué resultados consiguen, qué beneficios generan, qué costos provocan, cuál es el grado de aceptación por parte de los ciudadanos en relación a lo efectuado y cómo favorece un ambiente idóneo para que la economía de mercado y la vida en conjunto de la sociedad civil sean más productivas, eficientes y emprendedoras. La evaluación de las políticas implica en este sentido, no sólo criterios técnicos, sino debate público para dar paso al aprendizaje social (Subirats, 1995:10-11) que las mismas exigen para que la sociedad ingrese a etapas de autocorrección y automejoramiento.

En un esquema de colaboración más intenso entre la Administración pública y la vida comunitaria organizada, la ampliación del espacio público en términos de una mayor cooperación, obliga a que los esfuerzos institucionales sean más creativos, visionarios y eficientes para que en un planteamiento de relaciones horizontales, la sociedad civil tenga la oportunidad de intervenir atendiendo a la lógica de la coordinación y los incentivos. Por consiguiente, la evaluación (Zapico, 2005:109) es más obligada para medir y valorar cómo se aprovechan los recursos de la vida pública, conectando la capacidad instalada de la sociedad con la capacidad instalada del Estado. En un ejercicio de sinergias los aportes institucionales del Estado y la sociedad hacia la atención y solución de los asuntos públicos es tarea impostergable para responder a la complejidad de los problemas colectivos. Es importante que la Administración pública afine los instrumentos de evaluación (Majone, 1997:217) de las políticas públicas

para que la colaboración de los organismos no estatales sea entendida en su justa medición y contribución. Se necesita, en opinión de Juan Pablo Guerrero, considerar como punto de partida de la evaluación: objetivos, criterios, técnicas, valor y normas (Guerrero, 1995:52). De igual modo, es indispensable que la evaluación tenga como perfil efectivo la valoración de los costos, beneficios e impactos que se generan en la vida asociada con el concurso de las instituciones administrativas. Siguiendo a Giandomenico Majone, la evaluación puede centrarse en los insumos, los procesos y los productos (Majone, 1997:219-220) que las políticas necesitan para su cumplimiento. Otro modo de entenderla y aplicarla consiste en destacar la contribución de las instituciones administrativas a la formación del valor público, entendido como proceso que permite la atención y solución de las necesidades comunes. Uno más puede entenderse por el grado de cohesión que tiene la comunidad civil y política destacando las tareas de las instituciones administrativas.

En este caso, la calidad de los servicios administrativos y el trato a los ciudadanos cuando los solicitan, es otro indicador a destacar en la evaluación porque la administración del gobierno es el primer contacto que se tiene entre las agencias y los ciudadanos. No hay tiempo ni lugar para ceñir la evaluación únicamente a valorar lo administrativo y lo burocrático, en sí mismos, porque se desconectan tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas. Hoy día el espacio público regido por la diversidad y la pluralidad estimula que como si las oficinas gubernamentales fuesen ajenas a las exigencias de la sociedad. Hay ahora, múltiples actores que intervienen en la preocupación por atender problemas de la sociedad, así como tener a su cargo importantes funciones públicas vinculadas a la producción y distribución de los bienes y servicios públicos. La contribución de las organizaciones de la sociedad hacia lo público, obliga que la evaluación sobre lo que lleva a cabo la Administración pública sea destacado en términos de eficiencia, responsabilidad y calidad de la vida pública. Esto significa que las instituciones administrativas deben tener claro que las políticas públicas ocasionan ventajas a unos grupos, mientras que afectan a otras partes del público ciudadano. Si la evaluación tiene más un corte unidimensional, se corre el riesgo de centrar la atención en los controles y los procedimientos administrativos, conjeturando de modo apriorístico que un éxito o un fracaso, está en ciernes.

Punto cardinal de la evaluación para las instituciones administrativas es que las políticas que aplican tienen criterios de regulación, congruencia y eficacia que se han de correlacionar para el mejor análisis y evaluación. Atender únicamente el ejercicio de los recursos, es transitar por una parte

del problema, no sobre el conjunto de las políticas públicas que se orientan a superar restricciones y contratiempos en la vida comunitaria calificando a las propias políticas en razón de su importancia, utilidad, justicia y eficacia. Para este tipo de ejercicios, la Administración pública debe ser menos rutinaria y descubrir con el concurso de la evaluación las zonas críticas, colapsadas o improductivas que generan costos negativos a la vida comunitaria y que la autoridad ha decidido superar con determinadas estrategias –políticas públicas– de acción. Si las condiciones de vida han mejorado o no con la intervención y la aplicación de los planes, las políticas y las estrategias han de ser punto total en la aplicación de la evaluación pública, porque en las mismas desempeñan un papel central las instituciones administrativas.

Conclusión

La tarea de gobernar en los tiempos de la vida contemporánea implica valorar la importancia de la autonomía y la gestión de las organizaciones de la sociedad, las cuales han ganado sitios en la economía de mercado, los servicios públicos y en las estrategias relacionadas con la atención y la solución de los problemas compartidos. En este panorama de complejidad creciente, la Administración pública también se reforma para generar capacidades de dirección, gestión y coordinación que sean funcionales ante los imperativos de una vida pública más organizada, demandante y exigente. Los tiempos de la estatalidad burocratizada que caracteriza al siglo XX, no es efectiva en el siglo XXI, dado que en los espacios públicos de ahora se lucha por la construcción y consolidación del orden jurídico y político con la participación de más grupos y más organizaciones. Ha cambiado en este caso el sentido del gobierno porque los Estados tienen ante sí a ciudadanos, no a súbditos.

En consecuencia, la Administración pública se orienta más a la tarea de gobernar, lo que implica que se relaciona con la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de manera más fehaciente. En este caso, su perfil de organización y gestión es más postburocrático –adaptativo, flexible, emprendedor, innovador– que burocrático –centralización, uniformidad, impersonalidad, planeación vertical, formalidad– dado que se relaciona con la sociedad a través de los procesos de redes, interacciones, cooperación y corresponsabilidad. El alcance de operación que desarrolla en la nueva gobernanza da mayor atención a los asuntos de integración pública, al arbitraje colectivo, la diversidad cultural, las demandas de género, la protección a los discapacitados y el cuidado del medio ambiente. Por tanto, está involucrada de modo más directo en la deliberación, la persuasión y la toma de las

decisiones públicas, con lo cual su papel en la gobernanza democrática es más activo, directivo, coordinador y regulador, sin que ello, implique que abdica de sus tareas vitales relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la conservación del Estado y el fortalecimiento productivo de la vida asociada.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, F. Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2007). “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, Núm. 39.
- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales / Fondo de Cultura Económica.
- (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998). “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Editorial Paidós.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cassese, Sabino (2003). *La globalización jurídica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000). *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Caracas, Venezuela.
- Crozier, Michael; Huntington, Samuel y Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1995). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados” en *Revista Política y Gestión Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm. 1.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones.
- Harmon M., Michael y Richard T. Mayer (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica.
- Hayek A., Friedrich (1993). *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Longo, Francisco (2010). “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana” en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 46.
- Luhmann, Niklas (1981). *Teoría política del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mashaw L. Jerry (2008). “Rendición de cuentas, diseño institucional, y la gramática de la gobernabilidad” en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, John Ackerman (coordinador), México, Siglo XXI Editores.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2000*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz.
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina “El Estado regulador” en *Revista Política y Gestión Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, núm. 2.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica.
- North C., Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prats i Catalá, Joan (2005). *De la burocracia al “management”, del “management” a la gobernanza*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.
- Subirats, Joan (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación” en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm. 1.
- (2005). “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública (et al.)*, Caracas, Venezuela, Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Administraciones Públicas / Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

Vieira, Liszt (1998). “Ciudadanía y control social” en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Editorial Paidós.

Weber, Max (1973). *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

Zapico, Eduardo (2005). “Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Administraciones Públicas / Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.