

Revista  
Venezolana de Gestión Pública  
Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas  
Año 2 N° 2  
Universidad de Los Andes  
Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2011

## **COMPLEJIDAD DEMOCRÁTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*Ricardo Uvalle Berrones*

### **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como propósito analizar y explicar la relevancia de que la administración pública, desde la óptica de la complejidad democrática, responda con eficacia a los imperativos de una vida pública más intensa, interactiva y cooperativa, aludiendo más a su utilidad en favor de las tareas de gobernar, para dejar atrás la visión instrumentalista propia de la cultura piramidal y que es fundamental superar para ubicarla en el centro de las capacidades de gestión que aluden al vínculo dinámico que se nutre con la intervención de la sociedad y el Estado en el ámbito de los problemas públicos, destacando que las soluciones a diseñar e implementar, exigen calidad directiva y operativa en un marco de negociación política y acuerdos institucionales.

**Palabras clave:** Administración pública, cambio, calidad, democracia, gobierno, publicidad y responsabilidad.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze and explain the relevance of public administration from the perspective of democratic complexity, to respond effectively to the imperatives of public life more intense, interactive and cooperative, referring more to their utility for the tasks of governing, to leave behind the very instrumentalist view of culture that is fundamental pyramidal overcome to locate in central management capabilities that refer to dynamic link is nourished by the intervention of society and the State the field of public problems, noting that the solutions to design and implement quality management and operational demand within a framework of political negotiation and institutional arrangements.

**Key words:** public administration, change, quality, democracy, government advertising and accountability.

## INTRODUCCIÓN

La dinámica de los acontecimientos contemporáneos es intensa, tanto en lo que respecta a los espacios en que se desenvuelve como en el tiempo en que se inscribe. Hay contextos, actores y procesos que se conjugan para estimular movimientos que se encaminan hacia los procesos de cambio que tienen su origen en la sociedad, la economía, la vida privada, la vida pública y las interacciones que condensan los comportamientos grupales y colectivos. En este caso, las Administraciones Públicas entendidas como la actividad del Estado en la sociedad y como el gobierno de la comunidad desde un enfoque de lo público, tienen ante sí, nuevas y viejas complejidades que exigen capacidad de respuesta. El siglo XXI tiene otras dinámicas relacionadas con la incertidumbre, las turbulencias, las crisis y los cambios de gran calado, los cuales ponen a prueba las capacidades de gestión pública.

La lógica de gobernar implica atender más públicos interesados en la lucha por los valores de la equidad, la inclusión y la reivindicación de los derechos de género. En la actualidad no hay lugar para la precisión y el cálculo certero relacionados con el curso de los problemas, los acontecimientos y las soluciones institucionales. No es casual que categorías como diseño, rediseño, innovación, reestructuración y cambio sean invocados en todas las latitudes de la vida pública y que las Administraciones Públicas las institucionalicen a fin de potenciar su capacidad de respuesta. La vida de la sociedad y el Estado es ahora más intensa, motivo por el cual la capacidad de gobernar se reformula a la luz de realidades que superan el ritmo convencional de los problemas públicos.

Hoy con la mundialización de los problemas locales, la aceleración de la globalidad abre horizontes de mayor complejidad que combinan, por ejemplo, al orden con el desorden de manera simultánea. Hoy la integración de los Estados en uniones políticas como es el caso de la Unión Europea, entendida en la lógica de la gobernanza estratégica multinivel, así como la adopción del Método Abierto de Coordinación para fortalecer la cooperación y la coordinación regional (Rodríguez, 2010: 25-29) provoca una mayor interacción entre los gobiernos y las Administraciones Públicas a partir de políticas sectoriales y agendas comunes, exigiendo a la vez, mejor coordinación de las políticas públicas y el cumplimiento de acuerdos en materia fiscal, presupuestal y financiera para evitar desajustes que alteren el sentido de integración y la gestión comunitaria. Hoy, la coordinación de políticas vinculadas con el cuidado del ambiente, la lucha contra el terrorismo, el combate contra las pandemias, la reversión del cambio climático, la desactivación del lavado del dinero, así como la intensificación de los programas de seguridad, dan cuenta de otras condiciones que deben establecer las Administraciones Públicas.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar y explicar la administración pública contemporánea en razón de la complejidad de-

mocrática, así como del rol que debe cumplir para contribuir mejor al desarrollo institucional de la vida pública que corresponde a las sociedades abiertas y liberales. En este sentido, la capacidad institucional es el centro que demanda mejores herramientas de gobierno y por tanto, las administraciones públicas deben considerarse en esta tarea compleja. La administración de la vida pública tiene que fortalecerse con mejores prácticas de gestión relacionadas con el diseño y aplicación de políticas públicas. Para ello, es fundamental que la administración pública sea valorada en la visión del modo de gobernar, no tanto en su mundo operativo e instrumental relacionado únicamente en el binomio medio-fin. En la medida que la administración pública sea revalorada por su contribución a la formación de capacidades de gobierno, estará más involucrada en el diseño de las políticas públicas que demanda un mundo en proceso de cambio.

De ahí que este trabajo reflexione sobre elementos medulares que valoran a la Administración Pública en la dirección democrática de la sociedad y de cara a dinámicas que destacan por la existencia de ciudadanos activos y organizados que demandan, a la vez, que la democracia genere bienes y servicios de manera eficiente para evitar que los problemas y conflictos limiten su expansión y productividad en todos los órdenes de la vida colectiva. La complejidad democrática es sin duda, referente ineludible para la comprensión de la administración pública en una lógica que condensa la interacción cada vez más intensa entre el Estado y la sociedad civil.

## **CONTEXTO**

El desarrollo de la administración pública en la sociedad contemporánea tiene ahora complejidades que indican su avance, permanencia y cambio sobre la base de procesos que se caracterizan por su intensa dinámica e impacto como los recientes procesos de cambio político que se han llevado a cabo en África y Arabia y que dan como resultado, el

debilitamiento de gobiernos autoritarios en países como Túnez, Egipto, Libia, Irán, Irak y Yemen. También el terremoto y el tsunami que ha vivido Japón el 11 de marzo de modo devastador, modifican a fondo las condiciones y relaciones de vida caracterizadas por la destrucción de segmentos de la vida humana y los sistemas productivos. No menos importante es que países como Estados Unidos y España, Grecia, Portugal e Irlanda en el continente europeo tengan problemas económicos que limitan su escala de desarrollo, mientras que Brasil, China e India tienen procesos de expansión en sus economía y están siendo potencias relevantes en el contexto internacional. El mundo de la globalidad es cada vez más acelerado y con él, las transformaciones implican que tanto la sociedad, el Estado, los ciudadanos y el mercado tengan que reajustar sus vínculos de interacción para asegurar la funcionalidad eficaz de la vida democrática. Esto significa que la vida de las instituciones exige ahora mejores capacidades de respuesta, a fin de regular con herramientas eficaces de gobierno y administración, los problemas que impactan la vida asociada.

La visión de las instituciones en el plano de la normatividad *per se* es incompleto para valorar sus aptitudes y limitaciones por cuanto que son sistemas de acción colectiva que tienen valores diversos y plurales (González, 2002: 40) orientados a impulsar con medios diversos, la creatividad y el progreso que las sociedades necesitan para mejorar el desempeño de las actividades productivas. Desde la caída del Muro de Berlín en 1989, el mundo ingresa al Tercer Milenio a partir de la rivalidad de los centros de poder –capitalismo y socialismo– que tiene como saldo el triunfo del primero sobre el segundo por su longevidad y eficacia.

Es en el terreno político, donde Occidente tiene mayores ventajas frente a la Europa Oriental, dado que en ésta, los movimientos ciudadanos toman las calles para protestar contra las estructuras cerradas de poder y así hacer vigente en un sentido amplio y real, las libertades civiles y políticas que fueron largamente silenciadas con el peso de los

aparatos burocráticos y el control político y militar de las sociedades que sustentaban a regímenes que se afincaban en el terror y la opresión, la eficacia del poder propio de sociedades cerradas y tribales.

Con la expansión mundial de la globalización, el capitalismo avanza en lo que se ha denominado la Aldea Global, hecho que da lugar a que las fuerzas productivas, la innovación tecnológica y los intercambios en mayor escala, se multipliquen hasta favorecer la fuerza de la economía de mercado con base en la lógica de la competencia, el cambio tecnológico, la productividad y calidad final de los bienes y servicios. Esta circunstancia modifica no sólo la correlación de fuerzas a nivel mundial, sino también local, lo que significa que las relaciones de poder adormecidas con la centralización y la burocratización despiertan para reclamar sitios en la vida pública. Se inicia así, la transformación de las relaciones de poder que da como resultado la redefinición de los ámbitos privado, público y social sobre la base de un esquema más abierto y participativo.

El deterioro de la centralización improductiva se intensifica desde el momento en que el mercado y los movimientos ciudadanos presionan para diluir la sobrerregulación de sus actividades productivas y sociales.

En este caso, el arquetipo de las organizaciones piramidales y burocratizadas pierde eficacia, dado que su diseño está hecho para realidades de control, mando unipersonal y expansión de los órganos burocráticos que se encargaban de vigilar y supervisar al detalle lo que se realizaba en la sociedad y la vida colectiva. En este sentido, los Estados en la visión de la administración, programación y el control de las personas y los recursos pierden efectividad ante las demandas que desde la sociedad apuntan por mayor participación y representación para establecer un nuevo juego del poder que sea más incluyente y menos desigual.

El Estado como organización de la sociedad es el primero en ser objeto de cambios y reformas para que responda con mayor eficacia a

un mundo con mayor interdependencia y que al mismo tiempo encuentra en el seno de las sociedades el redescubrimiento de capacidades instaladas que pueden cooperar en la atención y solución de los problemas públicos. Tanto la iniciativa individual como el mercado y las organizaciones de la sociedad son parte de una capacidad de respuesta que en un enfoque de abajo hacia arriba, presionan sobre el nivel de la superestructura estatal para que sea abierta y vigilada más de cerca por las voces y la evaluación de los ciudadanos. En este caso, se incursiona por los senderos de la gobernanza democrática, al focalizar en la calidad del proceso directivo del gobierno (Aguilar, 2008: 16), los puntos de eficacia que demandan las sociedades activas para intervenir en la agenda de los asuntos colectivos.

Ningún Estado, salvo que asuma el suicidio como natural, queda al margen de los procesos de cambio y en condiciones diferenciadas ha procedido a iniciar la transformación de los sistemas de gestión gubernamental para que sean más efectivos y menos costosos para los contribuyentes y las economías de mercado. Este hecho se convierte en tendencia mundial y entre los años ochenta y noventa del milenio pasado, se emprenden diversas estrategias del cambio institucional y organizacional que tiene como objetivo ser más competitivos y eficientes. En este sentido, las administraciones públicas contemporáneas ingresan a los procesos del cambio institucional y operativo, dado que son el medio que acredita que los propios Estados tengan presencia en la sociedad y el mercado. Se destaca por tanto, que el paradigma weberiano de las burocracias, mismo que adoptan las administraciones públicas como referente y funcionalidad, no da más de sí y en consecuencia, tiene que modificarse a la luz de las nuevas realidades que dan cauce a la globalidad (Vallespín, 2010: 39) y a la emergencia ascendente de los movimientos ciudadanos que implica comprenderlos en la visión de la acción pública, no sólo de la acción en sí del Estado.

De este modo, los criterios de regularidad y estabilidad son sustituidos por los procesos de incertidumbre y reacomodo, lo cual modifica no

sólo el rol del Estado y las administraciones públicas, sino la valoración que se tenía de ellos como instrumentos del cambio económico y social. Una consecuencia de la fuerza de la globalidad consiste en el auge de los espacios locales y de la sociedad como fuerzas productivas no sólo porque tengan capacidad de gestión, sino también corresponsabilidad para ocuparse de los asuntos públicos sobre criterios efectivos de regulación institucional. Esto ocasiona que el monopolio que antes los Estados tenían de los asuntos públicos se debilite hasta su disolución. Cuando la energía de los agentes del mercado y los ciudadanos se potencia, se reduce el radio de acción del Estado y las administraciones públicas, situación que obliga a establecer nuevos campos de actuación privada y social para que se enlacen de manera más coordinada.

Así, entre el Estado y el mercado hay nuevas formas de comunicación y cooperación que tienen como punto de partida la acción pública en la modalidad de la privatización, las concesiones y el *outsourcing*, entendidos en el ámbito de nuevos arreglos institucionales que se adoptan para aumentar la productividad y eficacia de la economía de mercado. Entre los ciudadanos y la administración pública también se da una nueva forma de relación que se finca en una mayor vigilancia sobre lo que realizan invocando tanto la transparencia como la rendición de cuentas. Se modifica, en este caso, el mapa del poder y ahora se focaliza de modo más claro qué corresponde al Estado y las administraciones públicas; qué a la sociedad y qué a los ciudadanos. El siglo XXI es el referente temporal (Elías, 2010: 91) y espacial en el cual los Estados y las administraciones públicas se desenvuelven de frente a condiciones de vida que no se caracterizan por la regularidad del corto, mediano y largo plazo, sino que se modifican con una rapidez que no tiene precedente tanto en su velocidad como en el impacto que genera.

El siglo XXI tiene como motor político el hecho de que las sociedades y los ciudadanos son más activos para intervenir en los problemas de orden común. Debaten, analizan, cuestionan y proponen alternativas de gestión para que la vida pública sea enriquecida con instrumentos



efectivos de gobierno y administración pública que tomen en cuenta la iniciativa y las opciones que se formulan desde los diversos foros de la vida organizada. El espacio (Elías, 2010:116-117) y el tiempo propios del siglo XXI exige sapiencia y pragmatismo para que se traduzcan en mejor capacidad de gobierno (Dror, 1999:145), lo cual implica mayor pericia para que las administraciones públicas sean palancas que contribuyen a la realización individual y colectiva. De nada sirve la definición de objetivos y metas de política pública si hay carencia de medios administrativos para cumplirlos, tampoco funciona la capacidad administrativa si antes no se localizan fallas en la definición en los propósitos de las políticas públicas. Por tanto, la capacidad gubernamental y administrativa son procesos simultáneos para responder con eficacia a la creciente diversidad y pluralidad de la sociedad democrática.

El siglo XXI da cuenta de cómo la relación ciudadanos-Estado es ahora más intensa y tensa porque la exigencia a favor de gobiernos eficientes y responsables crece de manera constante. En este sentido, hay aspectos importantes que se han de considerar en la lógica de gobernar y administrar la vida pública, teniendo como referente que en los asuntos públicos es fundamental la intervención de las organizaciones de la sociedad para dar paso a la agenda de los asuntos colectivos (Aguilar, 2008:17).

En este trabajo se valoran como elementos de análisis funcional en las instituciones administrativas públicas, los siguientes: 1) el arte de gobernar; 2) el vínculo principal-agente; 3) el desempeño del servicio público; 4) la publicidad de la administración y 5) la eficacia y la responsabilidad.

## **ARTE DE GOBERNAR**

Una dificultad que enfrentan los Estados en los últimos 25 años es, sin duda, cómo deben ejercer la tarea de gobierno en un marco de sociedades abiertas y celosas de sus libertades y exigentes para que las

administraciones públicas sean visionarias, efectivas y realizadoras. La visión de que los Estados gobernaban en sí mismos se traduce ahora en la premisa de cómo se ejerce el gobierno teniendo ante sí a sociedades organizadas e interesadas en el debate e integración de las agendas públicas. En este caso, la categoría *ciudadanos activos* se convierte en el referente de los procesos públicos para dar cuenta de cómo se modifican las condiciones en las cuales se desarrolla la tarea de gobierno y desde luego de las propias administraciones públicas. Ello alude de modo directo al arte de gobernar, entendido como el conjunto de aptitudes que se han de acreditar para llevar a cabo las tareas de dirección, coordinación y cooperación en ambientes que son diversos, plurales, informados y contestatarios. Sin duda, las democracias reúnen éstas características y, por tanto, acreditan un modo de vida organizado sobre la base de principios y reglas que se orientan al tratamiento pacífico y eficiente de los problemas públicos. Necesitan las democracias mejores capacidades de organización y gestión, las cuales dependen en lo fundamental, de la eficacia de las instituciones administrativas en las cuales los mandos directivos y de ejecución son relevantes para dar cumplimiento a las políticas públicas.

El arte de gobernar recobra importancia en momentos que los Estados tienen conciencia de que la acción pública (Cabreró, 2006:17) no la pueden atender por sí solos. Esto significa que los presupuestos, el gasto público y la inversión a favor del desarrollo se nutren de recursos escasos que los gobiernos tienen a su disposición. Se necesitan en consecuencia, formas de apoyo y cooperación que favorezcan condiciones que permitan revertir las insuficiencias institucionales –pobreza, desigualdad, exclusión– de la vida pública y para ello se han de explorar otras vías de realización que involucren tanto al Estado como a la sociedad. Se impone, por tanto, el reconocimiento de que la tarea de gobierno implica localizar en los espacios públicos otros puntos de impulso y aprovechamiento de capacidades para que se sumen a los procesos de las instituciones administrativas que conlleven a la definición y el cumplimiento de las metas públicas. El arte de gobernar es un referente

obligado para quienes tienen a su cargo la responsabilidad de producir ventajas colectivas.

En este caso, tanto los políticos como los administradores del Estado están obligados no sólo a estimular el mejor desempeño de la economía de mercado, sino a combinar los recursos públicos con los privados para aumentar la capacidad de respuesta hacia la agenda de los problemas compartidos. Sumar, multiplicar y potenciar son aspectos centrales en el arte de gobernar porque aluden al modo en que lo dirigen los dirigentes del Estado y los cuadros de apoyo estudian alternativas que sean factibles para asegurar la coordinación social. Gobernar significa en este sentido, saber dialogar y lograr acuerdos que permitan que la sociedad, la economía y el bienestar compartido sean realidad efectiva, y no sólo propósitos a cumplir. Pero además es fundamental que los medios de administración sean efectivos para atender problemas, procesar soluciones e implementar políticas públicas.

En la óptica contemporánea el arte de gobernar se puntualiza en la gobernabilidad, la gobernanza y las políticas públicas. Las tres categorías relacionan al Estado, la sociedad y los ciudadanos.

La gobernabilidad concierne al Estado por cuanto éste ha de tener mejores capacidades de dirección para atender y solucionar problemas comunes. Incluye en este caso, que las capacidades del Estado en términos de conducción y eficacia tienen que ser óptimas, dado que es el centro político del cual depende la estabilidad política. Como centro principal de la sociedad, el Estado tiene que estar dotado de recursos que le permitan asegurar la dirección de la sociedad para que viva con productividad, justicia, bienestar y calidad de vida. La gobernabilidad (CLAD, 2000: 18) en consecuencia, alude al Estado como la organización política de la sociedad y como palanca central en el modo en que se aseguran y reproducen las condiciones de vida en la sociedad relacionadas con la efectividad del orden, la justicia, la producción de bienes públicos y la salvaguarda del territorio estatal. La gobernabilidad se

caracteriza por institucionalizar políticas centradas más en la eficacia del Estado, no tanto en la valoración de que la sociedad, el mercado y los ciudadanos pueden tener un rol más activo en la construcción y el fortalecimiento de la vida asociada. La gobernabilidad, en este sentido, destaca más la visión del Estado sobre la base de que lo primero es conservarlo en razón de su naturaleza y fines específicos, situación que implica que las clases gobernantes propongan la agenda de los temas y problemas a discutir, este proceso cupular es parte de la gobernabilidad desde las alturas del poder, pero no suficiente para tomar en cuenta las dinámicas plurales y diversas que son propias de la democracia. La gobernabilidad, sin embargo, es fundamental para asegurar la territorialidad del Estado, en la visión del Estado de derecho, lo cual implica que la eficacia sustentada en la administración pública, garantiza que el orden jurídico y político sea condición para asegurar el desarrollo de la sociedad civil. La gobernabilidad en la lógica del Estado de derecho (García, 2008:17) tiene como referente el régimen de libertades civiles y políticas, lo cual significa que hay espacios de atribución institucional, así como de limitaciones a observar y cumplir en el poder político.

La gobernanza alude por su parte, a condiciones en las cuales la sociedad civil asume un perfil organizado y activo para intervenir vía resiliencia (Jocelyne, 2010: 31), corresponsabilidad y cooperación en los desafíos y soluciones de los problemas públicos recreando la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas para que las instituciones administrativas sean objeto de una mayor legitimidad, desde el momento en que están abiertas y visibles a los ciudadanos. Alude a sistemas de cooperación horizontal que son contrapeso a la verticalidad de los aparatos burocráticos, a fin de abrir oportunidades de gestión pública a otras organizaciones de la sociedad y la vida productiva, dado que pueden aportar recursos y capacidades para que, articulados (Longo, 2010: 85) con fines públicos, contribuyan a un mejor rendimiento de la vida productiva y social. La gobernanza implica que la cooperación y la corresponsabilidad son los ejes que estimulan la acción pública entendida como un sistema de gestión compartida para

aprovechar la capacidad instalada de la sociedad y del Estado en la consecución de los objetivos compartidos. La gobernanza se orienta por el lado de que los Estados convocan e incentivan los esfuerzos públicos, con el fin de que los sistemas sociales tengan mejores capacidades de autorregulación y aprovechamiento en favor de las ventajas compartidas. La gobernanza afina su eficacia en la horizontalidad del poder y en la flexibilidad de las instituciones administrativas para fortalecer el diseño y la implementación políticas públicas, las cuales responden a problemas específicos.

Las políticas públicas por su parte, son un método para gobernar sobre la funcionalidad de que las organización, las capacidades, información y tecnologías de las agrupaciones ciudadanas, dan lugar al proceso de las políticas, entendido como un sistema dialogante que permite a la sociedad y los ciudadanos definir la agenda de problemas que merecen atención y recursos por parte de la autoridad.

Las políticas públicas son a la vez, la operación real de los gobiernos, dando especial interés al modo en que los ciudadanos ingresan a los procesos en la política y de la política. Como método de gobierno (Uvalle, 2005: 220), las políticas públicas son incluyentes porque tienen como referente los valores y prácticas de la democracia. De este modo, no se ciñen a la esfera gubernamental, sino que con base en la acción pública, operacionalizan el cumplimiento de valores, objetivos y metas en espacios y tiempos definidos. Las políticas públicas son también una estrategia para el abordaje de problemas estructurales y coyunturales que exigen tratamiento eficaz desde el punto de vista de que los recursos públicos son escasos y que es importante aprovecharlos con inteligencia y pragmatismo.

Son también una vía para elegir y definir problemas que se estructuran en objetivos, metas y presupuestos para organizar las decisiones como las acciones de gobierno. En este sentido, la sociedad no es una abstracción, sino ente vivo y organizado que, parafraseando a Karl R.

Popper, puede conceptuarse como una sociedad abierta en la cual la libertad, la responsabilidad y la discusión de los asuntos públicos caracteriza el modo en que en la democracia se abordan y solucionan los problemas comunes desde una perspectiva racional, pacífica y cercana a lo que desean los ciudadanos. La interacción de actores y ciudadanos con las autoridades establecidas es una senda para situar la utilidad de las políticas públicas, con el fin de realizar la tarea de gobierno con apego no sólo a la legalidad, sino también de la legitimidad, que es el verdadero capital político de los Estados. Finalmente las políticas públicas son una guía para organizar los recorridos de los Estados por distinto senderos que tiene la vida pública, sobre todo en el mundo de la globalidad, y en esa tarea, la administración pública juega un papel fundamental para cumplir los objetivos y metas que socialmente convienen impulsar para generar ventajas públicas.

## **PRINCIPAL Y AGENTE**

Uno de los tópicos centrales en el desempeño de las administraciones públicas es la relación (Majone, 2004:153) entre el principal y el agente. El principal es electo por el voto ciudadano y funge como el titular legal y legítimo no sólo del gobierno, sino de las instituciones administrativas. El agente por su parte, es el servidor público que designa el principal para que tenga a su cargo las tareas administrativas, con base en su capacidad y destrezas. Forma parte de los sistemas de expertos que planifican, organizan y ejecutan el cumplimiento de las metas y los objetivos que definen el alcance de las políticas públicas.

Tanto el principal como el agente tienen a su cargo la dirección y el cumplimiento de las tareas públicas. Son por tanto, los ejes que estructuran y dan movimiento continuo a las acciones del Estado y en la visión de la lógica institucional, toman y adoptan decisiones que impactan en la vida privada y pública. En este caso, la operación de los gobiernos a través de las instituciones administrativas demanda coordinación y eficacia para llevar a cabo el cumplimiento de los intereses colectivos.

En el caso del principal su compromiso político se constata con la oferta de gobierno que promete al electorado. La misma es un paquete de políticas públicas que se perfilan desde la campaña electoral y que adquiere el rango de programa de gobierno cuando asume la titularidad del Poder Ejecutivo. Esto lo compromete con los ciudadanos que lo eligen y el tiempo de compromiso que tiene es la duración del cargo electivo para el que fue electo.

Para el principal el tiempo es un recurso escaso y por lo mismo, la oferta de gobierno que promete la empieza a cumplir lo antes posible para no desgastar su relación con los votantes. Necesita para esta tarea, que su cuadro administrativo le responda con base en las políticas públicas que formule y promete cumplir y para ese fin, es fundamental que las designaciones que lleva cabo en los niveles directivos de la administración pública le garanticen pericia técnica, compromiso político y cumplimiento esperado.

Del agente (Majone, 2004: 156) depende que el principal avance en el cumplimiento de la oferta de políticas que realiza, ya que el cumplimiento de las mismas con el concurso de planes, programas y proyectos es fundamental. El agente en su condición de servidor público que ingresa a la operación del gobierno por designación o mérito, tiene a su cargo las tareas centrales que permiten al principal responder a las expectativas que realiza a la sociedad civil. El agente no es sólo una pieza más en la maquinaria de las instituciones administrativas, sino el engranaje que es capaz de ordenar y acomodar “las tuercas y los tornillos” (Elster, 1990) que hacen funcionar a las oficinas administrativas y gubernamentales tanto en los ambientes institucionales como en los ámbitos políticos.

Como experto (Weber, 1973: 30) del saber administrativo, conoce dónde se encuentran las herramientas que posibilitan el diseño y ejecución de la gestión pública, además de ubicar los contextos hacia los cuales se dirige la misma. El rol (Przeworski, 2008: 147) del agente es

de importancia creciente en el desempeño de las instituciones administrativas. Como experto de la administración de la oficina, utiliza recursos, información y tecnología de manera diferenciada y combinada para asegurar el desarrollo de las actividades sustantivas. Conoce además, los laberintos de la burocracia gubernamental, lo cual le permite establecer relaciones de cooperación con diversas oficinas, mandos y líneas de autoridad, situación que le permite transitar por los corredores del poder y los núcleos de la decisión ejecutiva. Se convierte por eso, en pieza esencial para que el principal defina sobre la base de la decisión política qué hacer, mientras que el agente determina cómo se lleva a cabo el cumplimiento de las políticas públicas.

La interacción (Przeworski, 2008: 148) principal-agente no está exenta de rivalidades y fricciones dado que ambos forman parte de arenas de poder en las cuales se toman decisiones y movilizan recursos públicos tomando en cuenta la competencia de los grupos por ingresar a la agenda de los problemas públicos y obtener recursos para remontar condiciones adversas de vida. Ambos se desenvuelven en ambientes político-burocráticos en los cuales se decide cómo gobernar, qué decisiones adoptar y qué forma se utiliza para ejercer los recursos públicos. Sería reduccionista aceptar que entre el principal y el agente todo es armonía y entendimiento. Aún en los tramos de la jerarquía administrativa, se desarrollan conductas que no siempre son coincidentes en intereses y perspectivas. De la relación que tengan el principal y el agente depende en buena medida que los asuntos del Estado tengan cauce administrativo. Se necesita para ello coordinación y compromiso a fin de estructurar acuerdos, decisiones y acciones que se relacionan con el curso de las políticas públicas.

En términos de la gestión institucional es importante asegurar que tanto el principal y el agente tengan un alto grado de cooperación para que la complejidad de la operación gubernamental tenga éxito. Lo importante en este caso es que el funcionamiento de la maquinaria administrativa y gubernamental sea exitoso para que los objetivos y



metas de las políticas se cumplan. En este sentido el ambiente político institucional debe ser idóneo para formalizar una relación compleja, tensa y coordinada con objeto de que entre los políticos –principal y los agentes, servidores públicos designados o meritocráticos– tengan condiciones más favorables que permitan el cumplimiento de los programas de gobierno.

Uno de los puntos más conflictivos de esos actores es la asimetría de la información y el conflicto de intereses. La asimetría de la información se propicia cuando el agente conoce que su desempeño es parte de las estructuras de decisión y operación que hacen posible el cumplimiento de compromisos que los políticos asumen ante el electorado. Si la información es poder, se da el caso de jugar con ella para influir en la toma de las decisiones públicas y así orientar la implementación de las políticas públicas en los ámbitos de los órdenes e instancias de gobierno para generar resultados encaminados a establecer quién gana y quién pierde con su aplicación e impactos. La administración de la información se lleva cabo en las oficinas burocráticas y con reglas y procedimientos es factible utilizarla para fines relacionados con la conquista y ejercicio del poder. Por eso la asimetría de la información pone a prueba cómo el principal y el agente se coordinan sin que renuncien a las expectativas y elecciones en los ambientes institucionales. No es suficiente destacar el principio de jerarquía para determinar las relaciones institucionales que tienen, porque en ese sentido, es decir, en los cauces institucionales, se juega con la información por parte de ambos actores.

La posición jerárquica del agente en las agencias de gobierno le confiere oportunidad de conocer los detalles relacionados con puntos estratégicos de la operación gubernamental. Es el caso del monto de las reservas monetarias que guardan los Bancos Centrales. Es el caso también de los datos vinculados, por ejemplo, a los montos de endeudamiento privado y externo que tienen los gobiernos. Incluye también la agenda de acciones a cumplir con temas relacionados con la seguridad nacional, la seguridad interna y las políticas de gobernación. En todos

estos casos se combinan las exigencias de la disciplina jerárquica y el manejo de los expedientes sobre puntos neurálgicos para los jefes de Estado.

De igual modo, los políticos juegan con la información y en ocasiones no la comparten con sus agentes por razones de estrategias, confidencialidad o secretos de Estado. En este sentido, los ambientes institucionales de la jerarquía burocrática deben entenderse como arenas de poder, no sólo como ámbitos del trabajo técnico. Incluso lo técnico que en principio pareciera que no es un asunto político, tiene connotación política cuando se invoca para sustentar las decisiones de los dirigentes estatales. Respecto al conflicto de intereses, los agentes no están distantes de la orientación y el contenido de las políticas públicas. En los niveles de la decisión directiva, tienen la oportunidad de relacionarse con actores y grupos que son protagonistas en la estructura de poder de la sociedad. Tienden puentes de negociación y ganan terreno para fines de alianza, dado que tienen preferencias sobre alguna política en lo específico.

Son en este caso, parte del juego de elecciones y preferencias que se desarrolla en las oficinas burocráticas y cuando advierten ventajas políticas con los grupos de interés es difícil que se sustraigan tomando en cuenta el nivel de mando que tienen por ejemplo cuando son secretarios de Estado, ministros o jefes de áreas en las cuales se definen problemas públicos y en consecuencia, las políticas públicas que se adoptarán para su implementación. El conflicto de intereses es una constante en la vida político-administrativa y se explica en razón de que no hay por lo menos en los agentes designados o meritocráticos, ayuno de poder, lo cual implica que su radio de acción no está exento de influencias que tienen como meta generar ventajas maximizadoras que, con base en el cálculo político, permiten incursionar por los ámbitos de las decisiones políticas.

## DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO

En los últimos 25 años lo relativo al desempeño de los gobiernos ocupa un lugar en la agenda institucional. Los políticos y los administradores del Estado tienen interés en conseguir resultados cada vez más satisfactorios y a la vista de los ciudadanos. Esto significa que los costos y los beneficios son motivo de un monitoreo intenso para identificar su impacto en el bolsillo de los contribuyentes. Los gobiernos y las administraciones públicas tienen ante sí a públicos contestatarios que exigen conocer los resultados de la gestión institucional. En este sentido, y a raíz de la filosofía que anima a la Calidad Total, se ha iniciado en el mundo occidental una diversidad de movimientos encaminados a medir el desempeño de las instituciones administrativas sobre la base de que sean eficientes y productivas.

Las crisis de los años setenta entendidas como crisis directiva (Moyado, 2010: 22-23) de la gestión gubernamental, son el motivo que intensifica el imperativo de no más gobiernos ineficientes, obesos, lentos y hasta reumáticos. Se inicia con la óptica de la nueva gestión pública, una revolución en los métodos y procesos que confluyen para mejorar sustancialmente los procesos del trabajo gubernamental que comprende también la revitalización del servicio público, al estimularlo con mejores estrategias de profesionalización que tiendan a potenciar la calidad directiva y operativa de los cuadros burocráticos para hacer frente a la existencia y solución de los problemas públicos utilizando la innovación en un sentido más heurístico, y no tanto algorítmico. Por consiguiente, reducir costos, incorporar la tecnología a la producción de los bienes y servicios, diseñar estructuras administrativas ágiles, suprimir triangulaciones, reciclar al personal público a fin de que sea agente del cambio organizacional, digitalizar los archivos gubernamentales e instaurar indicadores de medición, forman parte de la cultura de la productividad y el desempeño ascendente que deben cumplir los Estados. Establecer los contratos de desempeño para formalizar la relación del principal y el agente, definir reglas de competencia entre las agencias de gobierno y dar vigencia a la evaluación del desempeño, son entre otras, medidas

que se alientan en un ambiente que exalta la importancia de que los gobiernos no resulten costosos para el bolsillo de los contribuyentes.

En un esquema del paradigma posburocrático –adaptación, innovación, calidad, productividad, satisfacción–, que impulsa la Nueva Gestión Pública (Barzelay, 1998: 173-196), el desempeño del sector gubernamental es ahora un punto de agenda que se proclama mundialmente, para dar paso a la etapa de los gobiernos eficientes y responsables ante la sociedad civil. La visión del sector público como promotor y palanca del desarrollo de los países, así como lo proclamó la Administración Pública Progresiva hasta la década de los sesenta en el milenio pasado, es sustituido por el movimiento de la gestión pública que enfatiza más en la calidad de los resultados, no tanto en el compromiso normativo que en principio acerca a los políticos con los votantes a partir de las campañas electorales. Ahora, con los valores del realismo institucional, se evalúa lo que deben hacer los gobiernos, cuántos recursos tienen, qué indicadores de desempeño adoptan y qué iniciativas de la sociedad civil pueden aprovecharse para impulsar y formalizar la agenda de los problemas públicos.

Desde el momento que se busca la vigencia de esquemas de colaboración y coproducción de políticas públicas, el gobierno y las administraciones públicas se asumen como instituciones más promotoras y reguladoras de la vida asociada y menos interventores activos para producir los bienes y servicios que necesitan las comunidades civiles y políticas. El arquetipo de los gobiernos interventores en lo público de la sociedad, se modifica a favor de que lo público de la sociedad como el mercado, las organizaciones productivas y las organizaciones de servicios sean los vehículos para asumir un papel más activo en la atención y solución de los problemas públicos. Ahora el desempeño del sector público no es en sí mismo, sino de cara a los agentes productivos, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de un desempeño regido por la productividad y la calidad que son el binomio que hoy día exige a las instituciones mejor capacidad de rendimiento que responda a creciente pluralidad y diversidad de la vida pública,

entendida como un universo que tiene valores a favor de la igualdad y el bienestar.

Ello implica que el dinero público entendido como el dinero del contribuyente que paga los impuestos, es cuidado de manera más exigente y por tanto, los políticos y administradores del Estado son llamados a la rendición de cuentas y al cumplimiento de las normas de transparencia para generar en razón de la democracia, ambientes de convivencia más productiva y legítimas. En este caso, la cultura de la evaluación se arraiga como un nuevo sistema de vida que funciona en las instituciones públicas y centra su objetivo no tanto en la medición de los insumos y gastos, sino en la calidad final de los resultados, los cuales se relacionan de modo directo con las condiciones de vida de la sociedad civil.

La evaluación (Subirats, 2005: 49-58) se erige en una herramienta de primer orden que permite ingresar al mundo de los costos, los rendimientos y la obtención de resultados para conocer los compromisos de gobierno con los productos que se obtienen en periodos determinados. Tanto lo intangible –valores que son referentes para la acción– y lo tangible –medición de los resultados– es posible conjugarlos con la evaluación para que ésta sea más completa y puntillosa, a fin de conocer a fondo el modo en que se cumplen o no los objetivos y metas de las políticas públicas. En este sentido, el desempeño del sector público es producto no sólo de decisiones y acciones, sino de una toma de conciencia que destaca que los gobiernos no deben generar fallas y errores con altos costos públicos que se distribuyen en la sociedad, aumentando la irritación de ésta con los niveles de dirección y operación que descansan en lo fundamental en las administraciones públicas. Las fallas y los errores de gobierno ocasionan que su distribución sea colectiva y en ese sentido, se incurre en el desperdicio del excedente económico y en prácticas depredadoras que disminuyen la riqueza de la sociedad y retrasan la formación de capital para alimentar los procesos de la economía de mercado.

Las fallas y los errores de gobierno desprestigian el capital político de las instituciones estatales y las confinan a una forma de descrédito que es difícil remontar el corto plazo. Realmente son altos los costos públicos de las fallas y los errores de los gobiernos porque a la vista de los gobernados, hay otras alternativas de gestión que pueden aprovecharse desde la sociedad. En un planteamiento de la gobernanza democrática, el barrio, la colonia, las cooperativas, los clubes, el mercado y las organizaciones no lucrativas tienen capacidades propias para incursionar con éxito por la senda de lo público-social y contribuir a formar valor público desde una perspectiva de sinergia y diseño de sistemas de cooperación a través de las redes ciudadanas. Este paso significa que en el espacio de lo público no todo es gobierno y que ante los errores u omisiones de éstos, otras energías tienen la capacidad de hacer y rehacer los programas a favor de la vida comunitaria. En este caso, la eficacia de los gobiernos consiste en sumar al esfuerzo público los recursos, la tecnología, la organización y la inventiva que desde lo público de la sociedad se genera y de ese modo es factible potenciar no sólo formas de colaboración, sino estrategias de acción cooperativa para evitar situaciones vulnerables que dañan el desempeño de la vida pública. Incluso en un esquema de política pública, hay la oportunidad de que los bienes y servicios públicos se produzcan no sólo con intervención gubernamental, sino de contribución productiva con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la provisión del servicio (*contracting-out*) y el aprovisionamiento de la organización (*outsourcing*) (Parrado y Ruiz, 2010: 61).

Si los gobiernos fallan se pierde la confianza en su operación, más aún cuando los resultados de su gestión son calificados como “desastrosos”. En buena medida el auge del mercado y otras iniciativas sociales tienen su origen en las fallas de los gobiernos y en ese sentido lo relacionado con políticos dirigentes y burocracias gubernamentales se evalúa de manera desfavorable hasta formar una percepción que los descuenta al imputárseles que son los causantes de los problemas comunitarios. Después de las crisis de gestión gubernamental tanto en

los países desarrollados como los emergentes, el desempeño del sector público es motivo de más valoración pública, lo que implica mayores restos para su capacidad de operación.

La categoría cliente (Parrado y Ruiz, 2010: 72) responde a la visión de que los ciudadanos no se encuentren inermes antes las fallas y los errores de los gobiernos, a fin de que puedan defenderse ante la falta de atención y sobre todo, de la entrega deficitaria de los bienes y servicios públicos, los cuales se originan con el pago de los impuestos a cargo de los contribuyentes. Cuando las burocracias no se rigen por reglas de calidad y competencia, la tendencia es que los productos finales que entregan no sean satisfactorios ante quienes los solicitaban. De ahí que el desempeño del sector público no debe entenderse únicamente en su valor productivo, sino que centre su importancia en la satisfacción que los ciudadanos tienen de los bienes y servicios que produce.

En otros momentos del desarrollo administrativo público, el desempeño se valoraba sobre la perspectiva de que los gobiernos atendían a usuarios, es decir, números de expediente, claves, archivos y registros impersonales sin aludir a indicadores de calificación para identificar el grado de aceptación o rechazo por parte de los ciudadanos y la población en general. En esa visión, las personas ingresaban a los trámites administrativos organizados en reglas burocráticas, pero no había el compromiso de satisfacer lo que el ciudadano demandaba. Era atendido sobre la base de respuestas en sí, no de la satisfacción plena en razón de lo que solicitaba por cuanto a los bienes y servicios públicos. De ahí el origen de las Cartas de los Ciudadanos que se implementaron en Canadá, el Reino Unido, Francia, Portugal durante los años noventa para convalidar que se protege al ciudadano, incluso con el derecho de inconformidad y apelación ante los resultados que generan los gobiernos.

Ahora, y con base en la cultura de la calidad y productividad, se exige a los gobiernos que sean eficientes y sensibles ante los ciudadanos que

son al mismo tiempo los votantes que, con su preferencia político-electoral, ratifican su confianza en los gobiernos o bien modifican con su decisiones de sufragio la correlación de fuerzas para que otras alternativas a la vigente, ingresen a la arena de las decisiones colectivas que se institucionalizan en la dirección y coordinación de los esfuerzos públicos. Es importante que el desempeño del sector público no sea introspectivo –oficinas cerradas de gestión administrativa– sino que sea valorado en el mundo de los procesos e interacciones que tienen los gobiernos con la sociedad. Entre más público el desempeño, menos posibilidad de que la irresponsabilidad se acredite como un modo de vida en el ámbito de los gobiernos y las administraciones públicas.

## **PUBLICITACIÓN ADMINISTRATIVA**

Una de las tendencias más conspicuas en el desarrollo de las administraciones públicas contemporáneas, es la relativa a la publicidad de su operación y resultados. Otrora la característica de las instituciones administrativa giraba en relación a la opacidad y ello impedía que desde la calle, los ciudadanos conocieran lo que hacía y qué información sobre la vida civil y productiva resguardaba para llevar a cabo la formulación y el cumplimiento de las políticas públicas. A raíz de las crisis de gestión institucional a finales de los años ochenta, se fortalece la idea de que la administración de los recursos de la sociedad no debe ser objeto de prácticas claroscúras, ya que impiden no sólo conocer su eficacia, sino los motivos que conllevan a su utilización por parte de los políticos y los administradores del Estado.

De este modo, la transparencia entendida como política pública, se arraiga con reglas, normas, procedimientos, tiempos y prácticas para dar paso a una nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos que tenga como principio funcional que los procesos institucionales son interactivos, no unidimensionales, lo cual implica que gobernar además de dirigir y coordinar esfuerzos colectivos es también oportunidad para que desde la sociedad se conozca lo que se hace en materia de gestión pública.



En efecto, con el vigor del espacio público, las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos ingresan a la óptica del escrutinio y la evaluación más sistemática, para evitar que la cultura inaccesible hacia lo que realizan los propios gobiernos tuviera más éxito que el imperativo de la publicidad. Esta se impulsa a partir de acelerar los procesos de democratización en el mundo Occidental y ha implicado que desde la sociedad y el radio de acción de los ciudadanos, se le exija a las autoridades del poder político no sustraerse a las reglas que se vinculan con el conocimiento y vigilancia de los asuntos públicos a cargo de los gobiernos.

La publicidad es una práctica que implica conocer lo que hacen, en este caso, las instituciones administrativas, invocando la responsabilidad que tienen en la conducción de los asuntos comunes. La publicidad es producto de una vida democrática más intensa que tienen diversos foros y voces que demandan que las administraciones públicas no sólo respondan a las razones del Estado, sino que como instituciones relacionadas con los público de la sociedad, tienen la obligación de dar conocer los productos informativos que se relacionan con las estrategias y acciones de los gobiernos. Por eso la publicidad se asocia con la fortaleza de la vida democrática, ya que una y otra son los medios que permiten avanzar en aquellas zonas de gestión que eran invisibles a los ciudadanos. La publicidad es correlativa a la vigencia de una espacio pública abierto, crítico, deliberante y exigente que no admite complacencias para que la esfera de la gestión gubernamental esté al margen de los procesos de apertura y visibilidad que son propios de las democracias contemporáneas.

En la medida que los lugares de la esfera pública (Arendt, 2005: 85) son más dinámicos y exigentes, en esa medida el poder político formalizado en el Estado tiene que abrirse a la vida ciudadana y un camino para hacerlo es la transparencia. Esto significa que la falta de visibilidad sobre las zonas institucionales del Estado no tiene fundamento legal y legítimo para que en nombre de los “intereses nacionales”, no se pue-

dan consultar y valorar la información sistematizada en los archivos gubernamentales.

Hoy la transparencia se ha convertido en un pilar de la nueva gestión en las instituciones administrativas y se encamina con su práctica metódica a evitar que la información que los gobiernos producen con los datos de la población civil y ciudadana, sea utilizada con fines de opacidad, lo cual implica que el poder se erige en un fin en sí mismo, no en medio que contribuye a la mejor vida de la sociedad y sus organizaciones. Sin diluir el carácter burocrático –autoridades, expedientes, oficinas, procedimientos, trámites y reglas formales– de la administración pública contemporánea, la transparencia tiene como fundamento medular que la información público-gubernamental relacionada con las políticas públicas sea objeto de visibilidad y difusión hacia la vida pública. Si las políticas públicas son la estrategia que se aplica para asegurar la corresponsabilidad de las autoridades con los ciudadanos con fines de agenda pública, no hay motivo para no conocer desde la sociedad cuántos recursos se invierten en ellas, qué fines cumplen y para qué se aplican en los diversos segmentos de la vida asociada. Si las políticas públicas son financiadas con los impuestos de las contribuyentes, éstos tienen derecho legítimo de conocer y evaluar lo que hacen los gobiernos con los fondos de las haciendas públicas y cuáles los caminos que se siguen para llevar a cabo el proceso de gobierno.

En consecuencia, la política pública de la transparencia (Merino, 2008: 128) tiene como punto de apoyo los fines del gobierno y lo público de la sociedad desde el momento en que las decisiones y las acciones de orden público afectan o favorecen la vida de los ciudadanos. La transparencia se ha convertido en una forma del quehacer institucional que llevan a cabo las oficinas administrativas y gubernamentales teniendo como punto cardinal de referencia los valores, demandas y exigencias de la pluralidad democrática.

Aludir a la transparencia, significa que la administración pública se democratiza, que se acerca más a los ciudadanos y que éstos no la va-

loran como una entidad distante y lejana, sino que la entienden como la actividad organizada del gobierno que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que se relacionan con la atención y solución de los problemas que son comunes a las personas y los ciudadanos. Sobre este atributo, la administración pública tiene que ser más abierta, pública e interactiva para que responda a los valores de la democracia y a la exigencia de los ciudadanos en el sentido de que sea el gobierno de la comunidad.

Por eso la transparencia como política pública es una estrategia para que los archivos gubernamentales no se sustraigan a la vigilancia de los ciudadanos y puedan ser consultados atendiendo a las reglas y procedimientos que se formalizan con el derecho positivo. En este caso, la información público-gubernamental es el eje en la práctica de la transparencia, pero el fundamento democrático de este proceso es que tanto el gobierno como la administración pública, no sean ajenos a las peticiones de los ciudadanos para conocer incluso con detalle, cómo y cuánto cuestan, por ejemplo, las políticas públicas que tienen incidencia diversa en los espacios de la vida comunitaria.

Uno de los puntos relevantes en la visión de la transparencia es que se explica sobre la base de un patrón de gobierno que no invoca la verticalidad ni la burocratización como premisas de funcionalidad, sino la horizontalidad de la gestión pública. Esto implica que en los espacios de la horizontalidad, los ciudadanos tienen el derecho de ser informados por las autoridades sobre lo que realizan y de este modo el principio de que el gobierno es del pueblo y para el pueblo se cumple desde el momento en que hay reglas formales que indican cómo pueden los propios ciudadanos tener acceso a la información público-gubernamental sobre algún punto específico de la acción del gobierno.

El derecho a ser informado, el derecho a conocer y el derecho de acceso a la información que son la óptica de la máxima publicidad, convierten a la transparencia en el medio idóneo para que la administración pública y los ciudadanos tengan relaciones más directas, a fin de garantizar el acceso a la información público-gubernamental que

se produce con fines de gestión colectiva para fortalecer el contenido democrático de los Estados. Este patrón de gobierno que sustenta a la transparencia es la nueva gobernanza, la cual tiene como referentes estructurales y legítimos que el gobierno no es el único –si el más importante– centro del quehacer colectivo, sino que hay otros más que demandan y exigen calidad y eficacia en lo que realiza; que la relación gobierno-ciudadanos es más directa, abierta y visible; que las oficinas administrativas no son cotos cerrados de gestión, ni derecho exclusivo de los administradores del Estado, sino sistemas orientados hacia la vida comunitaria; que los ciudadanos tienen el derecho de conocer y a estar informados de lo que hacen los gobernantes y los administradores del Estado; que la información público-gubernamental es susceptible de solicitarse y evaluarse por parte de los ciudadanos; que el acercamiento entre oficinas gubernamentales y ciudadanos formaliza a favor de éstos el derecho a la publicidad para contrarrestar las prácticas del secretismo y la opacidad.

## **RESPONSABILIDAD Y EFICACIA**

De cara a las nuevas realidades del poder contemporáneo, las administraciones públicas están cada vez más inmersas en las exigencias de la vida democrática, de modo tal que sin aludir a la misma, es decir, a las exigencias, está incompleto el esquema de su funcionalidad y resultados. En la medida que la publicidad se extiende como demanda y exigencia, la responsabilidad política es cada vez más amplia, dado que el público ciudadano se ha convertido en vigilante permanente de lo que hace, cómo lo lleva a cabo y qué resultados logra tomando en cuenta la operación e implementación de las políticas públicas. Desde la década de los noventa y en el marco de las reformas de segunda generación con énfasis en el entramado de las instituciones –mejor legalidad, derechos de propiedad, economía de la información, transparencia, rendición de cuentas– proclamadas por el Banco Mundial y La Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico, la institucionalidad de la administración es ampliada sobre la base de la rendición de cuentas. Junto

con la transparencia que también responde al patrón de esa generación de reformas, la rendición de cuentas se ha convertido en un ángulo que permite visualizar en razón de objetivo y metas cumplidos, las áreas y titulares que se encargan de dar cumplimiento a las políticas públicas.

Cuando el ambiente político se nutre de la democracia, las instituciones administrativas y gubernamentales son exigidas con base en una mayor vigilancia y supervisión, lo cual implica que nada permanece oculto cuando se trata de los resultados que se comprometen mediante la oferta de gobierno o con la palabra de los dirigentes políticos. La rendición de cuentas en este caso, es un ámbito de institucionalidad que tiene reglas puntuales para que sea vigente. Se caracteriza por combinar preguntas a los responsables de la gestión pública y que éstos respondan de acuerdo a los establecido en las políticas públicas. La irresponsabilidad no tiene lugar en las reglas que apuntan a que los políticos y los administradores del Estado comparezcan ante los órganos que interrogan y evalúan su desempeño.

El espíritu y contenido de la rendición de cuentas se asocian para que la práctica de la responsabilidad política se constituya en una nueva faceta en el ejercicio del poder. Esto significa en términos de una nueva institucionalidad, la definición de reglas del juego que se orientan a evitar que la irresponsabilidad se erija en un modo de actuación público-gubernamental, ya que los costos de esa práctica, son opuestos a los valores de la democracia. La rendición de cuentas tiene naturaleza de carácter político (Márquez, 2009: 165) desde el momento en que el órgano de representación de los ciudadanos que son los congresos o parlamentos, tienen la facultad de vigilar lo que realizan los otros poderes del Estado, pero en el caso del Poder Ejecutivo, que es el titular de la administración pública, la exigencia es creciente, dado que en él se localizan la mayor cuantía de los recursos públicos, así como la oferta de políticas públicas que se adoptan para intervenir en diversos espacios de la sociedad civil.

En una óptica de la división y colaboración de los poderes del Estado, el comportamiento del régimen político es más dinámico desde el momento en que el órgano de la sociedad que es el legislativo, ejerce las atribuciones que se relacionan con la vigilancia y evaluación sobre el modo en que se ejercen los recursos y se cumplen las políticas que están a cargo del ejecutivo. Éste es el ámbito en el cual se encuentra adscrita la administración pública y por tal motivo, es objeto del principio de la rendición de cuentas, lo cual implica que mediante las auditorías es factible evaluar la eficiencia y responsabilidad de los cuadros que tienen a su cargo la tarea de gobernar. Incluye esto, las exigencias que corresponden a los titulares de la propia administración pública que son los Presidentes de la República o los Primeros Ministros, dado que en calidad de responsables directos de los órganos de elaboración y ejecución de las políticas públicas, coordinan el trabajo de los expertos en las áreas administrativas, quienes en condición de agentes, tienen que hacer cumplir los objetivos que los políticos realizan ante la diversidad del público ciudadano que forma la vida democrática. La rendición de cuentas se inscribe en la visión de que el poder frena al poder o que el poder controla al poder, situación que indica que en las sociedades modernas, los ámbitos de competencia son a la vez, ámbitos de responsabilidad que se orientan y rigen por normas escritas que indican atribuciones y restricciones para los titulares de los órganos gubernamentales. La rendición de cuentas tiene valor político de alta envergadura, dado que se inscribe en la dinámica de que el poder debe ser responsable ante la sociedad y los ciudadanos, a fin de generar confianza en la gestión de las instituciones públicas.

La responsabilidad es una faceta que se formaliza para evitar que los gobernantes y los cuadros de la administración pública se conviertan en actores de los estilos faraónicos de gobierno o bien que alienten prácticas de cesarismo que responde a los valores de la gloria del poder, a la manera de los que se sienten predestinados para ejercerlo y, por tanto, se adoptan estilos patrimoniales para llevar a cabo la distribución y el ejercicio de los recursos públicos. Esto implica que la rendición de cuen-

tas obliga a los políticos y funcionarios a justificar (*answerability*) en público su conducta y responsabilidad, así como a recibir sanción cuando incurren en la violación (*enforcement*) de sus obligaciones públicas (Márquez, 2009: 165) La responsabilidad política de la administración pública es parte de la vida institucional de los Estados de derecho y por ese motivo, no pueden sustraerse de la rendición de cuentas. El público ciudadano vigila más de cerca el ejercicio del poder y exige de manera constante que no incurra en la irresponsabilidad cuando se tiene que ejercer el poder.

En la versión del poder democrático (Locke, 1973: 120), la responsabilidad es asunto central para que la confianza en las instituciones del gobierno sea creciente, no decreciente. La confianza como valor y práctica en la democracia, implica que en el ejercicio del poder la responsabilidad lo caracteriza como atributo irrenunciable y efectivo. La confianza como valor se correlaciona con la responsabilidad efectiva de los titulares de la administración pública, así como del cuerpo de servidores públicos que coadyuvan a que los políticos puedan establecer metas colectivas de gobierno, las cuales se cumplen con los medios que utilizan las administraciones públicas. Destacan entre los medios, la definición de las políticas públicas, la estructura y monto de los presupuestos públicos, la cuantía de la inversión pública, así como el destino del gasto público. Estas herramientas se integran con recursos públicos que se obtienen mediante el pago de impuestos por parte de los contribuyentes, quienes son la razón de ser de los gobiernos y las administraciones públicas. Además de esas herramientas, es fundamental el cumplimiento de las reglas y los procedimientos vinculados a la autorización y restricciones que se establecen en las normas del derecho positivo.

El desempeño de los responsables en la conducción y administración del Estado tiene que tener como testimonio el que rindan cuentas a la sociedad, los ciudadanos y el poder Legislativo. De ahí la importancia

de los órganos de auditoría y fiscalización como medios indispensables para que el Estado vigile y evalúe el desempeño de sus agencias, comisiones, fideicomisos, juntas ministerios y secretarías de Estado. El control (Valadés, 2009: 297) efectivo sobre el desempeño del Estado se inscribe en la rendición de cuentas horizontal (Przeworski, 1998: 344-345), lo cual implica que existe un órgano facultado por el propio Estado para que inspeccione, vigile y evalúe el desempeño de su sistema de estructuras, órganos y funciones que deben funcionar en razón de los valores, principios y normas que corresponden al Estado de derecho, a fin de evaluar tanto a las políticas públicas implementadas como a los políticos y servidores públicos responsables de su decisión, diseño y ejecución en las distintas esferas de la sociedad civil. Mientras que cuando el ciudadano evalúa el desempeño de los gobiernos con el voto electoral, se posibilita la rendición de cuentas vertical (Przeworski, 1998: 344), la cual se sintetiza en dos tipos de voto a saber: de castigo o recompensa. De este modo los gobernantes continúan en el poder, o son expulsados del mismo cuando le fallan al público ciudadano en materia de resultados propios de la acción pública. Por tanto, hay costos y consecuencias cuando las fallas de gobierno producto de irresponsabilidades e ineficiencias son objeto del conocimiento público de la sociedad civil.

La importancia de la rendición de cuentas se orienta por el lado de la responsabilidad que se tiene para que la gestión de los asuntos y los recursos comunes sea eficiente. Quien tiene responsabilidad pública debe rendir cuentas; quien rinde cuentas, tiene responsabilidades asignadas; por tanto, se tiene que responder ante órganos constituidos al respecto para evitar que la ilegalidad, la ineficiencia y la irresponsabilidad causen daño al patrimonio público que, por definición, pertenece a los ciudadanos.

Cuando los errores de gestión pública se valoran sin puntualizar quiénes son los responsables, se incurre en prácticas que lesionan la vida democrática y el saldo de las mismas provoca que los gobernantes



y los administradores del Estado, sean objeto de censuras, críticas y repudio; y cuando llega el tiempo electoral, el voto de castigo sanciona a quienes han incurrido en ineficiencia e irresponsabilidad. Si algo caracteriza a la democracia como un sistema de pesos y contrapesos (Przeworski, 1998: 353) que regulan de manera ordenada y eficaz las conductas de los gobernados, es que se expulsa de manera pacífica a los ineptos e irresponsables con el voto de los ciudadanos. Lo más negativo de esta situación, es que las administraciones públicas son cuestionadas y entendidas como un conjunto de cargas onerosas para la vida de los ciudadanos, las empresas y el conjunto de la economía de mercado. La pérdida de confianza en la administración pública es pérdida de confianza en el Estado; por consiguiente, la pérdida de confianza hacia el Estado, es también la falta de credibilidad en las instituciones que conforman el orden jurídico y político de un país.

Los gobiernos han pagado altos costos cuando son evaluados por la desconfianza de los ciudadanos. Cuando se llega a una situación así, no es fácil restituir la credibilidad de los ciudadanos hacia las instituciones administrativas y gubernamentales. Por eso la rendición de cuentas al destacar la responsabilidad condensa un conjunto de valores que permiten situar el desempeño de las instituciones. Uno de esos valores es la eficacia (Hintze, 2005: 174), entendida como la capacidad que se tiene para cumplir objetivos y metas no en ambientes óptimos, en los que existen obstáculos y restricciones que obligan al ajuste de los tiempos para cumplirlos. Pero la eficacia en términos de resultados, es lo que interesa al público ciudadano y por tal motivo, la administración pública la adopta para generar resultados satisfactorios y sobre todo que sean aceptados por los propios ciudadanos.

De nada sirve la eficacia en el escritorio, cuando en la calle no se acepta y no es aceptada, cuando no hay evidencias fehacientes del cumplimiento de las políticas públicas. La eficacia en consecuencia, es la otra faceta de la rendición de cuentas cuando se evalúa el desempeño de las administraciones públicas. De este modo, responsabilidad

y eficacia son binomio incuestionable de la rendición de cuentas que es propia de las sociedades democráticas que cada vez exigen mayor claridad en la integración de las cuentas públicas y en el logro de los objetivos acreditados por las políticas públicas. Por tanto, toda gestión institucional tiene como marco de actuación las preguntas incómodas pero necesarias de la rendición de cuentas para conocer el destino de los recursos públicos, así como la responsabilidad de las autoridades electas y designadas en su ejercicio y acreditación.

## CONCLUSIÓN

La complejidad de la vida democrática es una tendencia que caracteriza a las sociedades modernas las cuales se nutren de la diversidad y la pluralidad, dado que son el motor que impulsa y acelera los cambios políticos, sociales y económicos. Por tanto, en la medida que la complejidad aumenta, los desafíos con base en los valores y prácticas de la democracia también irán en ascenso. En este sentido, las administraciones públicas tienen que mejorar su capacidad de respuesta para no rezagarse ante el cambio y las transformaciones que se llevan a cabo en todos los órdenes de la vida colectiva. La acción de los gobiernos se apoya, en lo fundamental, en los medios de la administración pública, motivo por el cual, es fundamental que las estructuras, procesos y políticas que la integran funcionen con eficacia probada.

Una característica de las sociedades democráticas es que el espacio de lo público no sólo es más dinámico, sino que presiona con grupos de interés que exigen a los directivos y cuadros de operación una mejor atención a sus demandas y peticiones. Sin duda, la exigencia democrática es una premisa a considerar para situar la calidad de los procesos institucionales que tienen que asumir los gobiernos con el concurso de las administraciones públicas. Lo relacionado con el debate de las políticas públicas, es otra premisa que obliga a que las administraciones públicas se asuman como un sistema de gestión y organización que se

encarga de procesar demandas, problemas y soluciones atendiendo a la deliberación de los asuntos colectivos, mismos que dan origen a la competencia de intereses y preferencias que deben institucionalizarse con capacidad de gobierno que incluye, desde luego, la capacidad de gestión que deben producir las instituciones administrativas. En este caso, la administración de la vida colectiva es parte del arte de gobernar tomando en cuenta la escasez de recursos y las demandas crecientes.

Decidir en este sentido, conlleva a que la agenda de los gobiernos no se sature y para ello, es fundamental que los medios administrativos se utilicen para seleccionar demandas públicas que se han de convertir en asuntos de políticas públicas. Cuando la administración pública responde a la complejidad democrática, significa que la capacidad de gobierno es ascendente y por tanto, hay elementos que permiten convertir los problemas en formas de cooperación y en sistemas de acción colectiva. Esta visión de la administración pública es propia de las sociedades democráticas, lo cual implica que no se debe entender únicamente como el brazo ejecutor de los políticos, sino como la capacidad instalada que tienen los gobiernos para contrarrestar con eficacia los viejos y nuevos problemas colectivos.

Por consiguiente, la administración pública eficaz, realizadora, responsable y reguladora es el perfil más idóneo para gobernar las democracias sobre la base de los consensos, las disidencias y el imperativo de asegurar los esquemas de nueva gobernanza que tienen como eje principal, que las instituciones del Estado no se alejen ni sobrepongan a la sociedad con sus ciudadanos, sino que mediante fórmulas de corresponsabilidad, se atiendan y procesen mejor los asuntos de interés común. La administración pública no es más un aparato de poder en sí; por el contrario, es la actividad organizada del gobierno en la sociedad y por ello tiene a su cargo la dirección de la sociedad tomando en cuenta la importancia de los consensos políticos. El gobierno de la sociedad plantea que las administraciones públicas responden a lo público y que en la vida pública de la sociedad tienen las capacidades para dirigir,

coordinar e incentivar a los actores sociales, políticos y económicos para que concurran en un esquema de intercambios y cooperación que sean eficaces.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, F. Luis (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones, en *Cuadernos de Liderazgo*, núm.17, Barcelona, ESADE.

Arendt, Hannah (2005). *La condición humana*. Barcelona, Editorial Paidós.

Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bourgon, Jocelyne (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006). *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000). *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública*. Argentina, Eudeba/Universidad de Buenos Aires/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dror, Yezkel (1999). *La capacidad de gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica.

Elías, Norbert (2010). *Sobre el tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica.

Elster, John (1990). *Tuercas y tornillos: Una introducción a los conceptos básicos de la Ciencias Sociales*. Barcelona, Gedisa.

García Guzmán, Maximiliano (2008). Un nuevo enfoque multidisciplinario para la administración pública: la relación entre políticas públicas y derecho, en *Revista IAPEM*, núm.71, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

González, Juliana (2002). Valores éticos de la ciencia, en *Bioética y derecho*. México, Fondo de Cultura Económica/Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Hitnze, Jorge (2005). Instrumentos de la evaluación de la gestión del valor público, en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Locke, John (1973). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México, Editorial Guernica.

Longo, Francisco (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Majone, Giandomenico (2004). La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla, en María del Carmen Pardo (coordinadora). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México.

Márquez Gómez, Daniel (2009). La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009, en John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Merino, Mauricio (2008). Muchas políticas y un solo derecho, en *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Universidad Nacional Autónoma de México.

Moyado, Francisco (2010). Gobernanza y calidad en la gestión pública, en *Gestión de calidad*. México, Siglo XXI Editores.

Parrado Díez, Salvador y Joaquín Ruiz López (2010). La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis, en Francisco Moyado (compilador). *Gestión de la calidad*. México, Siglo XXI Editores.

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

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

Rodrigues, Joao, Mario (2010). Gobernanza estratégica para el desarrollo: de la experiencia europea a la experiencia latinoamericana, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 48, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Subirats, Joan (2005). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?, en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Uvalle Berrones, Ricardo (2010). La contribución de las ciencias sociales y las políticas públicas al arte de gobernar, en *Revista Conver-*

*gencia*, vol. 18, núm. 55, enero – abril, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Valadés, Diego (2009). Autonomía, fiscalización y control del poder, en John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Vallespin, Fernando (2010). La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de las crisis económicas, en *Revista Reforma y Democracia*, núm.48, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Weber, Max (2006). *Sociología del poder*. Madrid, Alianza Editorial.



## RESUMEN CURRICULAR

Ricardo Uvalle Berrones es Licenciado, Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Autónoma de México. Es profesor e investigador de planta en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde además ha desempeñado diferentes cargos académicos y administrativos. Actualmente es Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de dicha institución. Su especialidad es teorías de las organizaciones públicas, administración pública, política pública y relaciones sociedad-gobierno. Es miembro del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ex Presidente de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas. Forma parte de diversos órganos colegiados como la Comisión Dictaminadora de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), del jurado del Premio de Administración Pública que organiza el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Consejo Consultivo de la Función Pública en la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, del Comité Editorial sobre los Cuadernos de Rendición de Cuentas en la Secretaría de la Función Pública y del Consejo Directivo del INAP. Dirige la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), así como la Revista Electrónica *Encrucijada* del CEAP. Nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores de México. Ha publicado más de 12 libros sobre temas de administración, gestión y políticas públicas.

