

Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático

Coordinador:
RICARDO UVALLE BERRONES

Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Diseño de portada e interiores: D'Graphics Impresos-mts
Corrección: Adriana J. Paz Mojica

Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático

ISBN 968-6080-26-0

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto
C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra
siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

Impreso y hecho en México

Índice

PRESENTACIÓN	
José Natividad González Parás.....	5
LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA: EJE ARTICULADOR DE LA SOCIEDAD, EL CIUDADANO Y EL ESTADO	
Ricardo Uvalle Berrones.....	8
LA IMPORTANCIA DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LA ORGANIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS	
Alfonso González Mateos.....	31
EL PROBLEMA DE LA CONFIDENCIALIDAD GUBERNAMENTAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	
Juan Carlos León y Ramírez.....	43
EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: ACTORES Y REGLAS	
Jorge Alberto Valencia Sandoval.....	61
EVALUACIÓN CIUDADANA EN UN GOBIERNO ABIERTO	
Javier Alanís Boyzo.....	85
COMPARTIR EL PODER	
José R. Castelazo.....	117

Presentación

La vida de los Estados y las administraciones públicas ha ingresado a etapas de complejidad incesante que es propia de condiciones geográficas, económicas y políticas que apuntan por la senda de las transformaciones institucionales y la influencia creciente de los procesos de globalización, los cuales modifican la organización y el funcionamiento de los sistemas políticos, económicos y sociales.

En un tiempo de realidades inéditas como el actual, los Estados se reconocen como obras inacabadas que necesitan de los procesos de reforma para adaptarse de forma creativa tanto a la velocidad como a la tasa de cambio. En este sentido, han vivido en las últimas dos décadas, etapas que tienen como objetivo revisar, reconsiderar o ratificar las atribuciones que ejercen, destacando la importancia de que sus límites institucionales son parte de la visión que los reconoce como un poder legítimo y eficaz. Hoy como nunca, su *modus operandi* se visualiza de frente a la vida pública y la calidad de su desempeño se relaciona con los valores de la democracia y la eficiencia social.

Los Estados contemporáneos se insertan en la lógica del cambio atendiendo a su relación con la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones sociales. Han superado la postura de la autoreferencia y son proclives a las tendencias que enarbolan la democratización del poder y la reforma de las instituciones públicas. Los Estados no sólo invocan lo que deben hacer, sino que han incorporado a su agenda de gobierno el postulado de lo que realmente pueden hacer, tomando en cuenta las demandas crecientes de la sociedad, las cuales compiten de modo intenso para asegurar los recursos institucionales que favorecen su atención y solución.

Desde esta perspectiva, los Estados tienen a su cargo la administración de los recursos públicos que, debido a su escasez, tienen que utilizarse de modo inteligente para producir resultados positivos en la sociedad, circunstancia que plantea como imperativo que los Estados contemporáneos sean los coordinadores y reguladores del esfuerzo público, privado y social para sumar la capacidad de los agentes económicos y sociales en la producción, aprovechamiento y multiplicación de la riqueza material. Así, la sociedad puede acceder a etapas de mejoramiento efectivo y sobre todo, orientar sus esfuerzos al diseño, implementación y cumplimiento de las políticas del bienestar equitativo.

Por su parte, la administración pública también es motivo de ajuste, cambios y rediseños en cuanto medios que tienen alcance estructural, es decir, se relacionan con la parte medular del sistema social y son determinantes para reorientar su funcionamiento y productividad. A consecuencia de la crisis del estatismo disolvente y oneroso, la administración pública ha vivido periodos de desprestigio que perjudican su relación con el público ciudadano y las organizaciones sociales, públicas y privadas. Situada en el epicentro de las opiniones plurales y controvertidas, ha tenido como desenlace procesos de revisión y depuración para evitar que reproduzca con sus fallas los costos públicos que se vierten de manera negativa a la vida productiva de la sociedad.

Por ello, la reforma de la administración pública es objeto de gran alcance para que recupere su prestigio público, con base en la calidad de su operación institucional y la consistencia de los resultados obtenidos. La sociedad contemporánea exige el reencuentro de los ciudadanos y la administración pública en términos de relaciones abiertas, recíprocas y respetuosas. La importancia del reencuentro tiene como punto orientador la importancia de los espacios públicos y el reclamo de que no debe desarrollar tareas que corresponden a las organizaciones civiles y sociales. La administración pública no debe significarse como una institución magnificada ni sobredimensionada, sino que debe acreditarse en la vida comunitaria como un poder benevolente, eficaz y productivo. Su orientación tiene

que sustentarse en los valores del republicanismo y la democracia modernos para evitar que sea considerada como entidad insensible, arrogante y desconsiderada.

El público ciudadano exige una administración pública eficiente, responsable y democrática. Sólo así puede constituirse como el gobierno de la vida pública y fortalecer al Estado para que sea reconocido por su contenido democrático y constitucional.

La obra *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático* se integra a raíz del V Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el cual sus autores, coordinados por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, participaron con el objetivo de analizar facetas diversas del Estado y la Administración Pública desde una perspectiva contemporánea.

Para el Instituto Nacional de Administración Pública es satisfactorio presentar en este texto los trabajos: La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado, de Ricardo Uvalle Berrones; La importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas, de Alfonso González Mateos; La democratización del gobierno: la relación de los ciudadanos con los órganos no auditados, de Juan Carlos León y Ramírez; El contenido político de la función pública: actores y reglas, de Jorge Valencia Sandoval; La evaluación ciudadana en un gobierno abierto, de Javier Alanís Boyzo y, Compartir el poder, de José R. Castelazo.

José Natividad González Parás
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Nacional de Administración Pública

La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado

Ricardo Uvalle Berrones

Vida privada y vida pública

El advenimiento de la sociedad moderna es un proceso que conlleva a la diferenciación de las estructuras que sustentan su organización y funcionamiento. Lo moderno es un conjunto de etapas que denotan cómo las aptitudes individuales y colectivas juegan un papel determinante en la construcción de las instituciones. Es toma de conciencia referida a cómo desenvolverse en el mundo de la competencia, el cual tiene espacios complejos que exigen sapiencia y capacidad para responder a las exigencias que se generan de modo continuo. Lo moderno se caracteriza por la suma de pluralidades que nutren la convivencia intensa entre los individuos y las organizaciones. Lo moderno es el atributo de una sociedad que postula la preservación del Estado, la democracia y el mercado como instituciones que definen un modo de vida emprendedor, productivo, competitivo y regulado por normas que tienden a la realización individual, colectiva y pública.

La sociedad producto de la modernización, se caracteriza por articular una variedad de intereses, valores y opciones que responden a la lógica de la competitividad organizada. Dicha lógica se enlaza con la cultura laica y secular de una sociedad que, como la moderna, tiene como imperativo desarrollar condiciones de vida que valoran la eficiencia y la racionalidad. No menos importante es la cultura empresarial, ya que la misma es la base que explica cómo las reglas de la convivencia tienden a reconocer los esfuerzos que se orientan en favor de lo individual y lo colectivo.

Lo empresarial no tiene exclusivamente un significado mercantil, monetario o de cálculo egoísta, sino que alude a

capacidades que permiten emprender, desarrollar y consolidar proyectos de vida. Significa inventiva y realización para desenvolverse en el ámbito de la competencia y lo competitivo, teniendo como eje rector las aptitudes que se cultivan y aplican para conseguir la transformación del sistema social. Lo empresarial es un conjunto de valores que reflejan el deseo y la voluntad para asumir riesgos, obtener ventajas y producir los bienes que posibilitan la creación de la riqueza. Lo empresarial es fruto del conocimiento teórico y aplicado que en la dinámica de la economía moderna dan vida a las operaciones de cálculo y ganancia para fortalecer la generación de riqueza y la reproducción del capital. Lo empresarial tiene éxito cuando los derechos de propiedad están asegurados con las reglas públicas que el Estado formula con disposiciones normativas y positivas.

En este sentido, la sociedad moderna es la conjugación de estructuras privadas y públicas que sustentan su razón de ser en el imperativo de que lo privado es la clave para situar la formación de lo público, y éste, representa la base para proteger la conservación productiva de lo privado. Uno y otro tienen una misión esencial para organizar las distintas estrategias de cooperación que dan sentido al mundo de la vida privada y la vida pública. Una y otra son creadoras de instituciones que regulan procesos, conductas e intercambios para garantizar su mejor desarrollo.

Lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales. Lo privado y lo público son la fuerza motriz que posibilita utilizar recursos, compartir costos, sumar esfuerzos y ordenar capacidades que se aplican en favor de la vida productiva y reproductiva de la sociedad. Lo privado es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad. Es el núcleo que genera las iniciativas, la información y los tipos de organización que pueden tener un mejor aprovechamiento. Es el núcleo que posibilita crear las condiciones iniciales del progreso material.

Lo público, por su parte, es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el

cumplimiento de reglas que son de interés común. Se orienta a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia. Lo público no se agota en el Estado ni el gobierno, sino que también comprende a las organizaciones civiles y sociales. Lo público es un sistema de capacidades compartidas que tiene como referente la ventaja de aportar esfuerzos y recursos que se vinculan con la importancia de los asuntos comunes. Lo público pertenece a la sociedad y los ciudadanos; por tanto, no tiene exclusividad para nadie. Es patrimonio compartido; es el mundo de lo accesible, dado que sus ventajas-orden, seguridad, calidad de vida- no se niegan a nadie por motivos religiosos, políticos e ideológicos. Lo público, sin embargo, implica costos generalizados que deben compartirse para facilitar la vida asociada.

Lo privado y lo público son los atributos de la sociedad moderna entendida como una sociedad abierta, esta es la combinación de valores, instituciones y principios que reconocen la dignidad de las personas, la responsabilidad institucional, la capacidad de inventiva, las relaciones competitivas y la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo racional y razonable de los grupos en términos de aportar experiencia, sapiencia y recursos en favor de los asuntos de interés común.

La sociedad abierta¹ es producto de procesos que maduran y se consolidan bajo la premisa de reconocer la inteligencia, la conciencia y la capacidad para reformar las instituciones con sentido democrático. Por ello, lo privado y lo público son ámbitos esenciales para situar a la sociedad abierta que, a diferencia de la sociedad tribal, permite la realización auténtica de los individuos y los grupos. La sociedad tribal es la negación de la libertad humana e impide la toma de conciencia que permite reivindicar lo mejor de la vida moderna. Da vigencia a relaciones autoritarias y míticas que son opuestas al mundo de la sociedad abierta, el cual impulsa la competencia de acuerdo con la importancia de lo individual y lo colectivo.

1 "El individualismo, el igualitarismo, la fe en la razón y el amor a la libertad eran sentimientos nuevos, potentes y, desde el punto de vista de los enemigos de la sociedad abierta, peligrosos, que debían ser combatidos" Popper (1991:193)

Así pues, razón y libertad son el binomio más destacado de la sociedad abierta y a través del mismo, es factible la creación de las instituciones y los pesos respectivos para garantizar la funcionalidad productiva de lo privado y lo público. El contenido humanista de la sociedad abierta es fruto de las libertades que reconoce y de las responsabilidades que formaliza. A diferencia de lo tribal² y lo adquisitivo, la sociedad abierta proclama los valores de la igualdad. Ésta contribuye a que los individuos tengan la oportunidad de que su vida privada y pública sea el epicentro de sus acciones. La igualdad no es condición dada, sino imperativo que se enlaza con la eliminación de relaciones patrimoniales, corporativas y gremiales.

De este modo, la igualdad tiene un efecto multiplicador en la sociedad abierta porque reivindica lo subjetivo privado y lo subjetivo público, en cuanto fuerzas indispensables que alientan la productividad del sistema social. Lo subjetivo privado se integra por el conjunto de aptitudes, preferencias, motivaciones y decisiones que dan vida a la racionalidad económica y social. Combina los deseos y la voluntad para emprender las acciones que sustentan la lógica de los intercambios. Es el espacio reservado a la intimidad y el aprendizaje de los valores que se traducen en un modo de vida que favorece la realización de los individuos. Es el núcleo de la elección individual que es fruto de los deseos y las expectativas que se tienen para ingresar a las esferas de la competencia, los intercambios, los costos y las ventajas comparativas. Lo subjetivo-privado corresponde a los individuos y es el acicate que moviliza los esfuerzos y capacidades para desarrollar la plenitud de los valores que profesan.

En cambio, lo subjetivo-público sustenta la voluntad de incorporarse a las formas de cooperación social que son el medio para superar las limitaciones individuales. Es también el universo de la identidad asociada, es decir, del modo de vida que permite articular intereses y valores de manera compartida. Es, a la vez, el núcleo de los esfuerzos

² "Sus instituciones, incluyendo las castas son sacrosantas, tabúes. En este caso, la teoría organicista ya no se acomoda tan mal. No debe sorprendernos, por lo tanto, que la mayoría de las tentativas de aplicar la teoría organicista a nuestra sociedad no sean sino formas veladas de propaganda para el retorno al tribalismo" Popper (1991:171)

organizados y de las estrategias que tienden a conseguir las metas compartidas. Es el terreno que favorece la existencia de voluntades organizadas y de los valores que favorecen la creación del orden jurídico y político de la sociedad, el cual se traduce en la existencia de autoridades legales y legítimas. Es el espacio de la pluralidad y la diversidad; por tanto, es el espacio que se articula con el concurso de las instituciones y la voluntad expresa de convertir en acuerdos, reglas y compromisos, todo aquello que favorece la coexistencia social y política. Lo subjetivo-público se traduce en la voluntad expresa de participar y corresponsabilizarse en la vigencia de las instituciones que permiten, con base en reglas, la interacción ordenada de los individuos y las organizaciones públicas.

El reconocimiento de lo privado y lo público es la piedra angular de la sociedad abierta. La negación de uno y otro imposibilita la visión positiva, humanista e institucional del poder. La sociedad abierta postula valores que son irrenunciables de acuerdo con la vida moderna e institucional. En efecto, la participación ciudadana, la representación política, los controles interinstitucionales y las reformas democráticas, son piezas fundamentales para evitar que el poder sea arbitrario; que los gobernantes se conviertan en una casta privilegiada y que las acciones que llevan a cabo no se protejan en el reino de la impunidad, la corrupción y el uso patrimonial de los recursos públicos.

La vida democrática es el referente de la sociedad abierta, lo cual implica definir reglas puntuales para organizar, ejercer y controlar el poder. Las reglas de la sociedad abierta tienen su origen en la interacción de los actores políticos y económicos, los cuales tienen la responsabilidad de formalizar en normas positivas, los valores de la equidad y la democracia. En este sentido, el control del poder es condición necesaria para no deteriorar el orden político y las instituciones públicas. Evitar que el gobierno sea un mal público y que los gobernantes tiendan hacia lo autoritario, es punto cardinal de la sociedad abierta, misma que reconoce la importancia de que los ciudadanos no tengan incertidumbre ni desconfianza en su relación con las autoridades públicas.

El mundo de la sociedad abierta postula de modo congruente los valores de la democracia, el pensamiento libre, la responsabilidad personal, la seguridad y la justicia. Diluir la visión tribal del poder y la existencia de los sistemas cerrados de convivencia, es importante para que las relaciones tribales, las relaciones colectivistas y la existencia de las castas, no obstruyan la construcción y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Además, erradicar el espíritu y las prácticas totalitarias, es uno de los objetivos básicos de la sociedad abierta, pues la esencia de la misma se relaciona con el desarrollo emprendedor, racional y constructivo de las personas y grupos. Cuando los valores de la democracia son objeto de institucionalidad, significa que la sociedad abierta ha optado por definir un esquema de contrapesos al poder, a fin de evitar el abuso o la discrecionalidad del mismo. El poder democrático no se justifica sin la realización de los individuos de acuerdo a sus capacidades. Tampoco se justifica si la vida ciudadana se desenvuelve en ambientes de inseguridad pública que únicamente estimulan la desconfianza en los poderes y la autoridad constituida. Diríase que el poder democrático es inteligente y benevolente, lo cual no significa ausencia de los medios indispensables para acreditarse como una relación de mando y obediencia. Por el contrario, la inteligencia del poder implica que reconoce las restricciones que enfrenta y la importancia de constituirse en un centro que posibilite el mejor desenvolvimiento de la sociedad abierta.

Esta tiene un sentido de seguridad, pertinencia e identidad que permite el reconocimiento de la pluralidad política e ideológica, con el fin de que la diversidad y no la unanimidad, sea la base de las instituciones sociales y económicas. La pluralidad en la sociedad abierta se explica en razón de las libertades y las responsabilidades que se asumen. La pluralidad³ es producto no sólo de inter-

3 "En este sentido, la pluralidad comprende"... las relaciones de mercado que mediante el sistema de precios regula la correspondencia entre bienes y necesidades, entre producción y consumo; a las multiformes relaciones interpersonales de comunicación que tienen lugar en todos los lugares de la sociedad civil y que acercan y enlazan la pluralidad de posiciones, preferencias, deseos y proyectos de la gente; al tejido social conectivo de la cooperación, asociación, entendimiento y confianza entre las personas y los grupos (el hoy denominado capital social), que todavía está presente en familias, vecindarios, comunidades y organizaciones civiles". Aguilar (1999:59)

acciones, sino de valores que compiten unos con otros para ser reconocidos en el comportamiento de las instituciones. La pluralidad es propia de condiciones de vida que son formalizadas teniendo como referente la razón, la crítica y el objetivo de evitar que los individuos libres sean absorbidos por la cultura tribal de la sociedad cerrada. La pluralidad garantiza que la riqueza social y económica se potencie a favor de lo público, sin detrimento de lo privado. La pluralidad contribuye a que las instituciones tengan como misión regular, con base en la equidad y la eficacia, lo disímbolo de la sociedad abierta.

La institucionalidad democrática

De acuerdo con la cultura de la sociedad abierta, es importante destacar la trascendencia de la institucionalidad democrática, entendida como un sistema de capacidades que permiten la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas. Sin desconocer las ventajas de la sociedad abierta, es necesario destacar que no está exenta de conflictos y tensiones. Éstos no son irreductibles, sino susceptibles de abordarse con el concurso de las agendas institucionales.

La institucionalidad es un atributo de la vida pública que debe construirse a partir del convencimiento de voluntades particulares y la articulación de los intereses que definen el sentido mismo de la acción colectiva. Con la conjugación de intereses y la manifestación explícita de la voluntad, es factible que la institucionalidad democrática sea el eje que articule a la sociedad con el Estado. Su diseño e implementación se enlaza con los procesos de participación y representación que son inherentes al paradigma de la sociedad abierta.

Los asuntos públicos, en la idea de la democracia moderna, exigen que la participación y la representación sean el binomio que garantiza el juego de las instituciones y con ellas, que la institucionalidad sea fruto de capacidades que tienden a la formación del espacio público. Si lo público no se forma como un espacio de convivencia responsable, no puede fructificar la institucionalidad democrática. Lo públi-

co, como espacio formado, significa que las instituciones tienen reconocimiento, prestigio y aceptación para dar paso a la institucionalidad democrática.

De este modo, la vigencia del orden constitucional, político y social es la tarea más importante a emprender para que la gestación, maduración y consolidación de la sociedad abierta tenga garantías fehacientes de certidumbre. A su vez, la creación y operación de las estructuras y procedimientos institucionales deben acreditar no sólo eficacia, sino permanencia y continuidad para regular la interacción tensa y compleja de los adversarios. La institucionalidad democrática es imperativo para que la vida pública tenga bases confiables de desarrollo. Cuando las esferas de lo privado y lo público se estructuran con fundamento constitucional, es posible vislumbrar que la organización y el ejercicio del poder sea medido e inteligente.

Lo constitucional da vida a las reglas que indican, autorizan y sancionan el comportamiento de lo individual, lo público y lo estatal. Lo constitucional es presupuesto de lo público y se manifiesta por el conjunto de disposiciones que vinculan a la sociedad con la comunidad civil y política que la organiza a saber: el Estado. Lo constitucional tiene elementos prescriptivos, pero también se nutre del contenido axiológico de la sociedad abierta.

Por tanto, el ser del Estado de derecho no sólo combina *imperium* y contundencia, sino el respeto por la vida humana, el reconocimiento de los valores que ordenan y garantizan la vida en asociación, la seguridad por los derechos de propiedad, la filosofía de lo público⁴, la vigencia de la democracia y los postulados de la equidad social. Lo axiológico del Estado moderno, contenido en lo constitucional, es la base para que lo público insti-

4 "La sociedad civilizada y la constitución de un consenso sobre el interés público son fruto de la racionalidad sustantiva, orientada hacia determinados fines. Aún así, sin embargo, cuando la racionalidad instrumental pasa a predominar, haciendo de la búsqueda de la eficiencia o del desarrollo económico un valor fundamental del mundo moderno, los valores cívicos que constituyen el interés público y permiten la cooperación o la acción colectiva son esenciales. A través de ellos se forma un consenso civilizado sobre el interés público, que de inmediato se transforma en derecho de cada ciudadano: se transforma en los derechos republicanos que son merecedores de tanta protección como merecieron en el pasado y continúan mereciendo actualmente, los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales". Bresser (1999:93)

tucional sea un atributo irrenunciable de la sociedad abierta.

Lo público institucional también necesita que el orden político tenga los elementos indispensables para garantizar que la pluralidad de los actores se sustente en reglas justas y eficaces que favorezcan el ejercicio de los derechos y las responsabilidades ciudadanas. El orden político no implica ausencia de problemas y conflictos, sino la definición de las reglas que permiten modular, canalizar y solucionar la controversia de los individuos y grupos. El orden político contribuye a que lo público sea objeto de incentivos y también de restricciones. Se crea a partir del órgano de la sociedad en el Estado que son los parlamentos o los congresos. Las reglas que genera son fruto de la deliberación plural que refleja la composición de los grupos y las organizaciones que luchan para tener un sitio en los centros de la decisión colectiva.

La institucionalidad del orden político enlaza a las autoridades públicas con los grupos ciudadanos. No se construye a partir de actos de autoridad, sino de procesos amplios que conllevan a la esfera de la gobernación. No se construye sin referentes democráticos, sino a partir de los mismos, dado que se orienta a definir las reglas que facilitan la cooperación de los agentes políticos en favor de la estabilidad y la gobernabilidad.

Un presupuesto público del orden político es que los ciudadanos participen de modo activo en la discusión y la formulación de los acuerdos que se consiguen. Y tomando en cuenta los postulados de la democracia moderna, el orden político se construye con base en el principio de representación, es decir, de las autoridades que son electas con el voto universal que ejercen los ciudadanos. Es, por tanto, un orden convenido de manera plural y aceptado de modo institucional. Así, la pluralidad política se formaliza en la categoría orden político y éste es el resultado de acciones y deliberaciones que tienen como fundamento la democracia organizada en la sociedad abierta. El orden político no se agota en asuntos transitorios, sino que se formaliza para regular de modo continuo la interacción de los contendientes y los actores del poder.

Respecto del orden social, no hay duda que desempeña un papel central en el desarrollo de la comunidad civil y política. Si bien se expresa en reglas formales, tiene su fundamento, valores y sustento en las condiciones materiales de la sociedad. Las instituciones que lo integran desempeñan un papel importante en los procesos que se relacionan no sólo con la producción sino con la distribución de la riqueza producida. El orden social denota cómo los agentes económicos participan intensamente en la producción y en el acceso a los bienes y servicios. En éstos, las políticas públicas son importantes para estimular la generación y el movimiento de los bienes económicos, así como los procesos de distribución que se canalizan en el mundo de las instituciones.

El orden social no se entiende sin referirlo al espacio de las interacciones y los procesos que se vinculan con la distribución de los beneficios. En él, el Estado, el mercado y los agentes públicos participan de manera activa para dar cuerpo a las acciones que se orientan a crear y distribuir la riqueza de la sociedad, de acuerdo con los valores de la equidad y la calidad de vida. Los objetivos e instrumentos del orden social deben preservar de modo estratégico los derechos de propiedad para no ocasionar un ambiente de incertidumbre. Cualquier duda o sombra en relación a la seguridad de los derechos de propiedad, impide el funcionamiento estable del orden social, retrasando con ello, el cumplimiento de las expectativas individuales y ciudadanas. No puede fincarse en el daño potencial o real de los derechos de propiedad, las políticas que se encaminan a distribuir los beneficios colectivos. Cuando el poder público no favorece la certidumbre para armonizar derechos de propiedad y ventajas sociales, no puede asegurar la formación de capital que es la piedra angular para generar los recursos que producen la riqueza social. Punto neurálgico en la visión de la sociedad abierta, es la conjugación institucional entre los derechos de propiedad y la distribución de los beneficios sociales.

En consecuencia, las políticas públicas que se implementen deben ser de corte regulatorio y distributivo, no tanto de carácter redistributivo- afectación de los derechos de propiedad porque no contribuyen a que la estabilidad insti-

tucional correlación funcional de fuerzas, grupos y organizaciones- sea el medio que facilite la cooperación razonable y en ocasiones tensa de los agentes económicos y sociales. Incluso, el predominio de las políticas regulatorias es más aconsejable para las condiciones institucionales de la economía de mercado, pues el Estado⁵ tendría un papel regulador, no tanto de empresario que interviene de manera desmesurada en la producción de los bienes y servicios públicos.

El orden social requiere de un ambiente de cooperación que sea garantizado por un arbitraje eficaz para evitar la confrontación entre los agentes productivos. El orden social moderno postula la equidad, lo cual implica que los grupos sociales tengan un lugar importante en el trabajo productivo, en la utilización del capital y en la obtención de las ventajas comparativas. La equidad social depende de la calidad de las instituciones que la regulan. Cuando las instituciones acreditan la continuidad y los arreglos fundamentales entre los agentes de la producción, la equidad social tiene condiciones más idóneas para que sea valorada no sólo como objetivo prioritario, sino como suma de políticas que rebasan lo asistencial y lo compensatorio, para conseguir que la calidad de vida sea el imperativo más puntual a lograr e impulsar. De este modo, los instrumentos relacionados con la equidad social -política fiscal, política económica, política social- implica la existencia de instituciones maduras y eficaces para que contribuyan a la definición de estrategias que se orienten a superar las condiciones de pobreza, la exclusión social y la marginación cultural que, como males públicos, son un corrosivo que afecta la vida pública y social.

La institucionalidad democrática no es enunciado abstracto ni prototipo formal. Es producto de arreglos eficaces que garantizan en lo fundamental que la sociedad y el Estado convivan sin desconocer los conflictos, los desacuerdos y las tensiones que son propios de la pluralidad política y cul-

5 "En toda sociedad el Estado existe para cumplir el objetivo de servir a sus ciudadanos: no es concebible que el Estado desempeñe sus funciones de manera eficaz en ausencia de una forma democrática de gobierno. Obviamente, para que el Estado sepa cuáles son las necesidades y preferencias de sus ciudadanos es necesario que éstos sean representados de una manera efectiva y justa en el proceso de toma de decisiones y de puesta en marcha de las políticas decididas". Payne (1999:121)

tural. Desde la óptica de la vida pública, denota las capacidades que permiten ordenar, regular y desarrollar a la sociedad, tomando en cuenta la diversidad de intereses y la competencia de los valores. Una sociedad se proyecta a partir de valores, pero se estructura con base en instituciones; más aún, se fortalece en su sentido de comunidad, cuando la institucionalidad democrática se erige en el medio que regula problemas y genera ventajas que son compartidas en la vida pública.

La institucionalidad democrática implica que las autoridades públicas juegan un papel clave en las tareas de coordinación, estímulo y desarrollo que favorecen la cooperación de los esfuerzos comunes. Consolidarla, mejorarla y desarrollarla es la tarea que tiene el poder inteligente, es decir, el poder que construye, previene y alienta la eficacia de lo privado, lo público y lo social. El poder inteligente es la combinación de valores, capacidades, proyectos e instituciones que desarrollan la sociedad y la vida pública más allá de lo circunstancial o lo coyuntural. Se compromete con horizontes de mediano y largos plazos en un mundo que, como el actual, exige pericia en los asuntos de gobierno y eficacia institucional para transformar con acento positivo las condiciones de vida.

El poder⁶ inteligente es pragmático, no dogmático; es emprendedor, no sólo instrumental; construye y reforma instituciones; es abierto y democrático. Finca en la política y las políticas la base fundamental para impulsar la gobernación consensada que permite la solución y resolución de los problemas públicos. Es un poder que propone, persuade y convoca a los grupos de interés y a las organizaciones activas para que los valores de la sociedad abierta tengan certidumbre institucional. Es responsable con las esferas social, privada y pública, al evitar que la confusión o la duda sobre lo que realiza, no se convierta en un modo de vida que daña la integridad y la productividad de la sociedad. De este modo, el nexo entre institucionalidad democrática y poder inteligente es

6 "Todo poder, por ende, tiende a ser limitado. Los límites funcionan como elementos de equilibrio o como formas de resistencia. Entre los primeros, la Constitución juega un papel central; en cuanto a los segundos, resultan de la composición misma del poder". Valades (1999:69)

inexorable, dado que reflejan cómo se ejerce la dirección pública en la complejidad organizada de la vida social, económica y cultural.

Dirección pública y acción ciudadana

En la democracia⁷, el poder se organiza en instituciones que son creadas tomando en cuenta la interacción plural y continua de las fuerzas sociales. Como método de gobierno, la democracia se caracteriza por sus ventajas incluyentes, lo cual la erigen en un modo de vida disímbolo, pero capaz de estructurar las energías individuales y colectivas. Una categoría importante en la vida democrática es la dirección pública. Ésta alude al conjunto de aptitudes que favorecen la participación, la representación y la corresponsabilidad de los grupos ciudadanos en la atención y solución de los asuntos que son de interés común. Como opción para abordar y encauzar los problemas sociales, la democracia se constituye en un sistema de reglas y procedimientos que establecen el modo en que los ciudadanos pueden incorporarse a la vida productiva.

En consecuencia, la información, las propuestas y los esfuerzos que se ubican en la sociedad tienen la oportunidad de aprovecharse a través de la coordinación de las esferas gubernamentales y no gubernamentales. La coordinación de esfuerzos es una tarea que exige capacidad de convocatoria y responsabilidad compartida para que los agentes sociales sean no sólo actores, sino coautores en el desenvolvimiento de la vida pública.

Por tanto, la dirección pública no es equivalente al ejercicio discrecional y categórico de la autoridad, sino que destaca la capacidad de persuadir a los ciudadanos para que tengan injerencia en la discusión y formulación de alternativas que son de interés general. La dirección pública se sustenta

⁷ "La democracia es un sistema para abordar los conflictos en el cual los resultados dependen de la actuación de los participantes, pero ninguna fuerza concreta controla el desarrollo de los hechos. Ninguna de las fuerzas políticas enfrentadas conoce de antemano el desenlace de los conflictos particulares, pues las consecuencias de sus acciones dependen de las acciones de los demás y éstas no pueden perverse unívocamente". Przeworski (1995:18)

en tres aspectos que son vitales para el conjunto de la sociedad: 1) convocatoria; 2) coordinación y 3) corresponsabilidad.

La convocatoria es la forma en que se exhorta al público ciudadano a participar en el debate y la definición de opciones que tienen como meta la gobernación de lo público. Es el camino para que los grupos de interés sean tomados en cuenta como fuerzas creativas que aportan capacidades y recursos para dar respuesta institucional a demandas viejas y nuevas. Es el medio para evitar que la sociedad y el Estado carezcan de puentes que garanticen la comunicación necesaria para que fructifiquen los proyectos a emprender.

La coordinación se refiere al modo en que el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos. Implica destreza para aprovechar el caudal de energías que tienen disposición para aportar ideas, proyectos y acciones orientados al aprovechamiento inteligente de los recursos escasos. Exige que las capacidades propias y ajenas se articulen con base en un eje de referencia; en este caso, los órganos de gobierno que tendrían la misión de concitar y ubicar en el sitio correspondiente a los agentes sociales y económicos.

La corresponsabilidad denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, sino que acepta que hay espacios públicos que pueden y deben estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles. La corresponsabilidad es el mejor ejemplo de cómo lo público, lo privado y lo estatal se pueden armonizar en cuanto un sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida. En ningún momento significa que el Estado abdica de sus tareas públicas, ni que los ciudadanos tienen senda libre para realizar lo que desean. Por el contrario, la corresponsabilidad se desenvuelve con base en normas regulatorias que autorizan lo que corresponde a cada agente social y no es un conjunto de preceptos que únicamente se enuncian, sino que deben cumplirse.

La acción de los ciudadanos no se circunscribe a cuestiones electorales o políticas. Han tomado conciencia de que los

asuntos públicos no están reservados únicamente al Estado, sino que tienen cobertura amplia que, incluye desde luego, a otras fuerzas sociales. Lo público, en el tiempo actual, denota una dimensión significativa que se relaciona con la ampliación de las esferas de la acción colectiva. Esto significa que lo estatal no es el único referente ni el único centro de lo público, sino que existen varios centros de lo público que participan en los procesos de la gestión pública. Por tanto, la gestión pública funge como fórmula abierta de participación y corresponsabilidad para que el Estado y los ciudadanos tengan oportunidad de sumar esfuerzos de acuerdo con la lógica de la interacción social y ciudadana.

La interacción pública es el punto de apoyo para que los diversos agentes sociales y económicos participen en la gestión de lo público. En cuanto gestión, lo público responde a la gobernación democrática de la sociedad y a la interacción compleja de los diversos organismos civiles, sociales y políticos. En consecuencia, se sustenta en la deliberación y la argumentación que conllevan a la elaboración de políticas públicas, entendidas como instrumentos del gobierno abierto y democrático.

La gobernación democrática implica instituciones, procesos, reglas y capacidades para asegurar que la diversidad social y política tenga los cauces que contribuyen a la administración de los conflictos y a la posibilidad de que la vida productiva sea más eficiente y consistente. La gobernación democrática es producto de la interacción de grupos, organizaciones y estrategias que concurren en acuerdos esenciales para conseguir que la estabilidad de la sociedad se finque en la correlación de fuerzas y no en la imposición de los actos de autoridad que únicamente contienen de manera efímera los movimientos divergentes en la propia sociedad. Para la vida ciudadana, la gobernación democrática es condición básica para desarrollar la creatividad individual, los proyectos colectivos y la articulación de los intereses que compiten entre sí.

La eficacia de la gobernación democrática requiere de la dirección pública, la cual se integra por estrategias, procesos, tiempos, operadores e instituciones que tienen el propósito de que la acción ciudadana sea encaminada con

reglas y resultados que permiten al Estado incrementar su contenido y calidad democráticos. La eficacia de los Estados no consiste únicamente en su acreditación política, sino en el modo que lo público-social tiene las condiciones institucionales que favorecen la existencia de un gobierno para los ciudadanos.

La dirección pública trasciende el ámbito de lo gubernamental, sin que sea opuesta a él, y se orienta a que la vida social sea regulada y atendida con mejor acción de gobierno, lo cual implica formalizar los procesos de transparencia, rendición de cuentas y la vigencia de los sistemas de evaluación pública. La dirección pública tiene su fundamento en lo público, es decir, en el espacio integrado por la pluralidad democrática y política, misma que se nutre de la diversidad creciente de la sociedad. De este modo, la dirección pública no implica una visión instrumental y procedimental de los asuntos públicos, sino que se caracteriza por conjuntar aptitudes relacionadas con la convocatoria, la coordinación y la complementariedad de las acciones que son indispensables para la mejor preservación del bien público.

La dirección pública, a diferencia de la gestión gubernamental, no tiene carácter autoreferido, sino externo, es decir, responde a los asuntos y problemas públicos, así como a la variedad de las necesidades sociales y políticas. Su ángulo instrumental tampoco se relaciona de modo exclusivo con los procedimientos administrativos, sino que alude a las capacidades de negociación, persuasión, deliberación e implementación que se estructuran para mejorar el sentido y la razón de ser del Estado.

Su ámbito es el gobierno pero con carácter abierto, no considerado en sí mismo. Gobernar con la dirección pública significa que el mundo ciudadano es parte fundamental de sus valores y acciones. Es, por tanto, una dirección por consenso; una dirección por enlace; una dirección dialógica; una dirección por concertación. La energía de los ciudadanos es la clave para situar la trascendencia de la dirección pública. Sin referencia a la pluralidad ciudadana, la dirección pública sería un instrumento más de la gestión gubernamental y la administración burocrática. Con refe-

rencia a la propia vida ciudadana, es un método que, relacionado con la visión del gobierno y los fines de la vida estatal, coadyuva a que los esfuerzos por coordinar los agentes sociales, políticos y económicos tenga un contenido democrático. Lo democrático de la gestión pública es un asunto de interés público e interés político. Es público, porque su alcance tiene naturaleza incluyente, persuasiva y deliberativa. Es político, porque se desarrolla en relaciones de poder que influyen en la toma de las decisiones y en la movilización de los recursos. Lo público y lo político de la dirección pública responde a la visión externa de los procesos de gobierno y al cumplimiento de objetivos que son de interés común.

La realidad política de la dirección pública está dada por la existencia de arenas, de poder, relaciones, valores, tácticas y organismos que se entrecruzan para incidir en su orientación y contenido. Es un tipo de realidad que alude a hechos factuales y condiciones objetivas de vida. No es un concepto deductivo o abstracto, sino que se integra por opciones y restricciones que son el verdadero margen para ubicar sus resultados y potencialidades.

La realidad pública de la dirección pública se nutre por demandas en competencia, intereses en juego, valores disímiles y públicos diferenciados que son el núcleo ineluctable que moldea la hechura y la implementación de las políticas públicas. Es una realidad que tiene como substrato la riqueza del pluralismo democrático, el cual condensa visiones, voluntades, organización y expectativas que se manifiestan con intensidad en los espacios organizados de la sociedad abierta.

De este modo, la dirección pública tiene como orientación la vigencia de los derechos políticos (sufragar, elegir, asociarse, manifestarse, disentir, coincidir), sociales (mejoramiento sustancial de la calidad de vida) y republicanos (gozar los beneficios del patrimonio público) de los propios ciudadanos. No es, en ningún momento, una dirección neutral o apolítica, sino que está comprometida con la esencia de lo público y el contenido de la política. Es una dirección abierta y constructiva que tiene como lógica la racionalidad pública y el patrón de lo heurístico. No es una dirección de

alcance restringido (únicamente lo gubernamental y lo administrativo), sino que se extiende a lo largo y ancho de la franja ciudadana. Tampoco se limita al deber ser del Estado, sino que su punto esencial es cómo generar capacidades de buen gobierno. Éstas se proyectan en el horizonte de mediando y largo plazo con base en tres cuestiones principales a saber: 1) garantizar la vigencia de libertades civiles y públicas de modo equitativo y continuo; 2) armonizar democracia y eficiencia en cuanto elementos que responden a un poder benevolente y 3) combinar el desempeño institucional y la calidad de las políticas públicas, como el perfil de un gobierno orientado a la obtención de resultados eficaces.

Conclusión

La institucionalidad democrática es el puente que comunica a la sociedad, el Estado, el mercado y los ciudadanos. Determina las reglas del juego que garantizan que las actividades sociales, privadas y públicas se desarrollen con certidumbre. Por su espíritu y contenido, la institucionalidad democrática es importante vincularla con la vida productiva, los procesos políticos, el intercambio de recursos, información y bienes, así como las reglas que prescriben, sancionan y recompensan la conducta de los agentes sociales y públicos. Las reglas que postula se generan en el mundo de las instituciones y el modo en que se hace valer y cumplir, destaca la eficacia para regular el mundo de la competencia, las contradicciones y las realizaciones.

Las reglas en una sociedad democrática como la moderna, se gestan en un sistema de vida que reconoce el valor de lo privado, las aportaciones públicas y las capacidades de dirección. Las reglas democráticas reconocen la importancia de los actores en las tareas de representación y participación. Dichas reglas son el punto cardinal del orden político y jurídico, dado que favorece un ambiente de certidumbre, negociaciones, acuerdos y compromisos. Las reglas democráticas tienen como característica que se forman con el auxilio de la deliberación y la argumentación.

Construir el orden democrático no significa imponer elementos de fuerza, sino apoyarse en la pluralidad de ideas, proyectos y reglas que permitan que los actores principales de una sociedad se comprometan a respetarlo y cumplirlo. Así, la institucionalidad democrática se vierte al campo de lo político, lo económico y lo social.

Respecto a lo político, establece los tiempos, agendas, instancias, procedimientos y acciones que tienen como objetivo que la incertidumbre que nace con la competencia sea regulada en sus aspectos básicos, es decir, en los modos y formas que permitan dar cauce a los procesos del poder.

En lo económico, lo fundamental es que las funciones de producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios, sean reconocidas en la visión de los derechos de propiedad, la lógica del intercambio, la importancia de las externalidades y la innovación científica y tecnológica.

En lo social, es importante que las reglas vinculadas a la distribución de los beneficios sean diáfanos, equitativas y factibles. Esto significa que la distribución de los beneficios no es fruto de manos invisibles ni de posturas redentoras; menos de banderas “justicieras”, que únicamente exaltan propósitos quiméricos, pues se caracterizan por destacar los objetivos del bienestar, como si los mismos no estuvieran vinculados a la orientación, restricciones, recursos y factibilidad de las políticas económicas. Las banderas “justicieras” no responden a planteamientos de política pública, sino a posturas ideologizadas que son propias del mundo deseable, no del mundo del poder y los poderes. En consecuencia, la distribución de los beneficios sociales es parte medular no sólo de los valores que los sustentan, sino de cómo se definen las reglas que determinan de modo institucional que los grupos sociales reciban la justa recompensa a su esfuerzo y expectativas.

El común denominador de la institucionalidad democrática es que se integra por un conjunto de derechos, restricciones, incentivos y sanciones para que la sociedad y el Estado tengan un espacio de certidumbre y realización. De este modo, la sociedad y los ciudadanos tienen la posi-

bilidad de convivir de manera regular con las diversas instancias de la autoridad pública.

En la democracia, la autoridad no realiza lo que desea, sino lo expresamente autorizado. En la democracia, los ciudadanos tienen libertades y derechos sujetos a la responsabilidad institucional. En la democracia, los mercados no tienen margen ilimitado -ausencia de reglas- para desarrollarse, sino que responden a reglas públicas que estipulan su carácter limitativo. En la democracia, el Estado es fuente de poder, autoridad, reglas y acciones sujetas a normas positivas, a través de las cuales se evita que sea un poder autoritario o totalitario. En la democracia no hay poderes sin contrapesos ni restricciones.

Por el contrario, el sistema de *checks and balances* es pieza fundamental en la organización y el ejercicio del poder democrático. En este sentido, la institucionalidad democrática formaliza los pesos y contrapesos que evitan el desajuste de la sociedad, porque son reconocidos con el diseño y operación de las reglas negociadas entre los actores sociales. Lo democrático de la institucionalidad consiste en que no hay una fuerza que sea capaz de imponer por sí misma y de modo contundente las reglas públicas. Son necesarios los procesos de negociación para que la sociedad, los ciudadanos y las autoridades públicas, deliberen para alcanzar compromisos explícitos y puntuales. Lo democrático de la institucionalidad son productos -leyes, contratos, acuerdos- negociados, que a su vez son reproductores de otras reglas que favorecen la seguridad, el desempeño y la calidad de los sistemas sociales, políticos y económicos.

Un punto importante de la institucionalidad democrática es que produce controles específicos, éstos permiten la compatibilidad no sólo entre organismos diferentes, sino que favorecen su complementariedad. Un caso de esta situación son los controles sobre el mercado, los procesos políticos y las acciones del Estado. La lógica de los controles responde a que los poderes no se anulen ni destruyan; tampoco a que inhiban la libertad de los actores individuales y colectivos.

Por eso, el funcionamiento de las instituciones es la suma de poderes activos, sujetos a restricciones para garantizar la interacción balanceada de las esferas de decisión y acción que integran los sistemas de poder. Otro punto a destacar es que la institucionalidad democrática favorece la existencia de equilibrios dinámicos, es decir, de equilibrios competitivos que son regulados con la intervención de la autoridad pública. Los equilibrios dinámicos tienen origen gubernamental y no gubernamental. Evitar que se conviertan en zonas autárquicas, es el compromiso que la autoridad central tiene para impedir el quebranto del orden jurídico, político y público. Los equilibrios dinámicos dan cuenta de organizaciones protagónicas, que, sin embargo, deben regularse con eficacia.

Bibliografía

Aguilar Villanueva F. Luis (1999), "Democracia y transición. Más allá de los juegos del poder", en *Revista Trayectorias*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Núm. 1, septiembre - diciembre.

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991), *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Editorial Universitaria de Buenos Aires y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Payne, Mark (1999), "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado" en, *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 13.

Popper R. Karl (1991), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Editorial Paidós.

Przeworski, Adam, (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge University.

Valadés, Diego (1999), *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México.

La importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas

Alfonso González Mateos

1. Introducción

El proceso de globalización implica gobiernos democráticos; los ciudadanos quieren democracias reales; la pobreza extrema implica la transformación del Estado en un Estado social plenamente democrático.

Estas son las causas de una nueva administración pública que será el puente de comunicación entre la Sociedad y el Estado social. Ese canal donde fluyan las demandas sociales y también las respuestas a las mismas con acciones de gobierno, para que los individuos puedan sobrevivir, convivir y coexistir en la sociedad. (1)

Esta nueva administración pública debe estar sustentada en políticas democráticas que emanen de la participación ciudadana y de consensos de grupos sociales, que traigan consigo corresponsabilidad con el gobierno. (2)

Esta nueva administración pública se materializará a través de Instituciones con credibilidad y con capacidad de gobierno.

Para instrumentar esta nueva administración pública con políticas democráticas, con gobierno de las instituciones, con dirección pública profesionalizada y evaluación participativa, se requiere de un desarrollo institucional.

2. Capacidad de gobierno. (3)

Dentro de la nueva administración pública, la capacidad de gobierno implica la fortaleza para materializar las políticas democráticas, es decir la dirección pública necesaria

para conducir las instituciones públicas y llevar a cabo el gobierno de las instituciones.

Esta dirección pública está compuesta por la toma de decisiones y el mando de hombres, basados en un desarrollo estratégico.

3. Políticas democráticas. (4)

Las políticas democráticas son las políticas públicas, las cuales se basan en las querencias y necesidades de la ciudadanía por un lado y por otro en los consensos y acuerdos de los grupos sociales.

Por lo tanto las políticas democráticas o políticas públicas son instrumentos que deben ser consensuados y legitimados por la ciudadanía y los grupos sociales y gremios, lo cual trae consigo corresponsabilidad con el gobierno y gobernabilidad.

Lo anterior contrasta con las políticas gubernamentales unilaterales que como su nombre indica se dan en forma unilateral.

De aquí la importancia de la dirección pública de la nueva administración pública como elemento catalizador para la organización e implementación de las políticas democráticas.

4. Diagnóstico interno. (5) (6)

El diagnóstico interno es parte del desarrollo estratégico y base para la organización de las políticas democráticas.

El diagnóstico interno se realiza mediante el análisis de las fortalezas para lograr las querencias, así como de las debilidades para no lograrlas.

Este diagnóstico de fortalezas y debilidades *versus* querencias de la ciudadanía, se da con relación a los recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, recursos técnicos y recursos de información que poseen las

instituciones para poder cumplimentar las querencias o demandas sociales. Es decir todos los insumos necesarios para que las organizaciones, que son las instituciones con recursos, generen los resultados necesarios para materializar las políticas democráticas.

5. Análisis externo. (5) (6)

El análisis externo es la otra parte del desarrollo estratégico y base también para la organización de las políticas democráticas.

El análisis externo implica conocer las amenazas y los riesgos de no cumplir con la responsabilidad social, y las oportunidades para cumplir con ella.

El análisis externo por lo tanto se realiza detallando las amenazas y riesgos *versus* las oportunidades para llevar a cabo la responsabilidad social.

Para lo anterior es necesario conocer el entorno de aplicación y cuáles fueron los consensos y acuerdos con los diferentes grupos sociales y gremios involucrados en la política democrática en cuestión.

6. Desarrollo estratégico. (5) (6)

Con el diagnóstico interno y el análisis externo realizados se conforma el desarrollo estratégico.

Este desarrollo estratégico es base para la organización de las políticas democráticas, porque nos indica nuestra capacidad de realización y la viabilidad de cumplimentar las querencias o demandas ciudadanas y los acuerdos y consensos con grupos sociales o gremios.

El desarrollo estratégico contiene por tanto, la sumatoria del diagnóstico de la institución con relación a sus recursos para enfrentar las querencias de la ciudadanía, y el análisis del entorno para cumplir con la responsabilidad social, que implican las políticas democráticas.

Con el desarrollo estratégico se está en posibilidad de pasar a la planeación estratégica que es la toma de decisiones *a priori* para la organización e implementación de dichas políticas democráticas.

7. Planeación estratégica. (7)

La planeación estratégica se compone de la fijación de los objetivos, del cómo lograr esos objetivos, del poner todas las actividades necesarias en el tiempo, de cuantificar financieramente dichas actividades, así como de sentar las bases para el crecimiento y desarrollo de lo logrado.

7.1 Fijación de objetivos.

Es el qué de la planeación estratégica, es precisar hacia dónde se quiere llegar para cumplir con las políticas democráticas, son los resultados que se pretenden alcanzar para materializar las demandas sociales.

7.2 Cómo lograr los objetivos.

El cómo de la planeación estratégica implica dos partes, los arreglos institucionales necesarios para la consecución de los objetivos y los procedimientos para la realización de los mismos.

¿Cuáles son los cambios institucionales para lograr los resultados requeridos?

¿Qué cambios en la organización implica el poner los recursos en las acciones? ¿Qué transformaciones son necesarias?

¿Cuáles serán los procedimientos y metodologías necesarias para materializar los resultados de las políticas democráticas? ¿Cuál es la especialización necesaria para el desarrollo de dichas metodologías? ¿Qué nos proporcionan los procedimientos técnicos adecuados?

7.3 Programación. (8)

La programación es parte de la planeación estratégica que se encarga de poner todas las actividades en el tiempo, ésta es necesaria se realice de forma minuciosa para tener

el mapa completo de la implementación de las políticas democráticas.

Para conformar la programación es necesario tener una estructura programática, ésta contiene la división de programas que va desde la parte *macro*, es decir la política democrática en su conjunto, la parte *mezzo*, los apartados para cumplir la misma, y la *micro*, las actividades para cumplir los apartados.

Esta estructura programática tiene que ser integral, es decir completa, en el contenido de todas las actividades del mapa para su implementación. También tiene que ser flexible, es decir como acordeón para que se pueda ampliar o sintetizar para el fácil manejo de los subprogramas, proyectos, subproyectos, actividades y tareas necesarias.

Debe coincidir esta estructura programática con la estructura orgánica u organizacional, es decir qué subprograma o actividad corresponde a qué unidad administrativa, lo que facilita la asignación de responsables de programas y sus desgloses.

Esta programación debe contener unidades de medida que permitan evaluar y controlar sus avances, asimismo, deben tener su cuantificación de recursos financieros, con el objeto de llegar a la programación-presupuestación.

7.4 Presupuestación. (9)

Parte importante de la planeación estratégica es la presupuestación, es decir el presuponer, el suponer anticipadamente el cómputo de los ingresos y egresos necesarios para la realización de la política democrática en turno.

Para lo anterior, es necesaria la aplicación de técnicas que cuantifiquen los recursos financieros suficientes para tener con oportunidad los recursos humanos, materiales, técnicos y de información requeridos para lograr los resultados.

7.5 Crecimiento y desarrollo.

Este punto se refiere a tomar decisiones *a priori* no sólo para conseguir los objetivos, sino para una vez logrados.

crecer y desarrollarlos. Es decir el dónde invertir para multiplicar los logros.

Con este objeto se debe desde la planeación estratégica, decidir en dónde sembrar, para obtener un crecimiento, una redistribución y una calidad adecuadas en el futuro, así como evitar la destrucción de lo logrado.

8. Hasta aquí se han descrito el desarrollo estratégico con su diagnóstico interno y su análisis externo; así como la planeación estratégica con todas sus partes.

Dicho desarrollo estratégico y planeación estratégica son las herramientas necesarias para la organización de las políticas democráticas.

9. Dirección pública. (10)

La dirección pública como se mencionó, es el elemento catalizador de la nueva administración pública para la organización e implementación de las políticas democráticas.

La dirección pública o *public management* es la organización y la dirección de las instituciones para la consecución de sus objetivos.

Por lo tanto, dentro de la nueva administración pública, la dirección pública es un eje, que coordina por un lado, el desarrollo estratégico a través del diagnóstico interno y análisis externo, y la planeación estratégica al tomar decisiones *a priori* sobre los resultados a obtener; por otro lado, coordina la realización de acciones en las instituciones, al organizar y dividir el trabajo, al integrar los recursos de todo tipo, al tomar decisiones y mandar hombres y al controlar las acciones para lograr los resultados requeridos.

Por lo tanto la dirección pública, elemento catalizador de la nueva administración pública, detona la organización e implementación de las políticas democráticas:

- En su organización, al crear el desarrollo estratégico y

la planeación estratégica.

-En su implementación, al desarrollar la división del trabajo, integrar los recursos, tomar decisiones, mandar hombres, controlar y coordinar acciones.

9.1 División del trabajo.

El *public management* implica organizar y dirigir. Organizar es la tarea en la práctica de la dirección pública de dividir el trabajo, función fundamental para estructurar, desmenuzar los proyectos, los programas y asignarlos a cada unidad administrativa y sus responsables. De tal manera que permita medir resultados por individuo, por unidad administrativa y de esta forma facilite el logro de los resultados.

La clave es dividir lo más que se pueda, sin perder la capacidad de supervisión y control.

9.2 Integración de recursos.

Base para lograr los resultados es integrar los insumos a las instituciones para convertirlas en organizaciones que den el servicio necesario para cumplir con los resultados que implican las políticas democráticas.

La suficiencia de recursos, el tiempo y la oportunidad de tenerlos y meterlos en juego en las instituciones, son elementos básicos de la dirección pública.

9.3 Toma de decisiones y mando de hombres. (11)

Si bien la dirección es hacer que otros hagan y para eso hay que saberlo hacer. La dirección pública es tomar decisiones y mandar hombres con base a un desarrollo estratégico y planeación estratégica. Pero hay que tomar buenas decisiones y mandar bien a los hombres.

Para tomar buenas decisiones, es necesario tener buenos diagnósticos, buenos análisis externos, buena planeación estratégica, buena fijación de objetivos, buenas metodologías técnicas, buena programación, buena presupuestación y buenos proyectos de desarrollo.

Para mandar bien a los hombres, hay que tener buena comunicación, buena información, buena orientación y

buen desarrollo institucional que implica desarrollo de los individuos y de la organización.

9.4 Control. (12) (13)

El *public management* o dirección pública para cumplir con los resultados requeridos, necesita del control, es decir del verificar que las acciones no se salgan de la planeación estratégica para conseguir los objetivos.

El control se compone de la medición de la actuación y la valoración de la misma.

La medición de la actuación es el control de avance o cuantitativo de insumos o medios, de resultados y realizaciones.

La valoración de la actuación es el control de calidad que se da mediante la fijación de estándares, el análisis de desviaciones y la propuesta de medidas correctivas.

9.5 Coordinación.

La coordinación de acciones de la dirección pública se realiza mediante bases de interrelación y medios de integración.

Las bases de interrelación son los puntos de contacto en cada uno de los proyectos u otro tipo de división de programas descritos en la estructura programática. Con estos puntos de contacto o cabezas puntos de enlace, se logra una parte de la coordinación interáreas.

La otra parte de la coordinación interáreas se logra con los medios de integración, que son los diferentes comités interáreas necesarios para la implementación de macro, *mezzo* o micro proyectos.

Con las bases de interrelación a través de puntos de contacto en la organización y los medios de integración a través de comités interáreas, se logra romper con las estructuras jerárquicas verticales tradicionales, y se facilita y flexibiliza la comunicación y coordinación necesarias para que la dirección pública pueda cumplimentar los resultados requeridos.

10. Conclusiones.

La Dirección Pública viene a ser un elemento catalizador, es decir el detonador, de la nueva administración pública, para cumplir con los resultados que implican las políticas democráticas legitimadas éstas, con demandas sociales y consensuadas con acuerdos sociales y gremiales.

La importancia de la dirección pública en la organización e implementación de las políticas democráticas radica:

En lo que toca a su organización.

- En la coordinación del desarrollo estratégico a través de un diagnóstico interno y un análisis externo o de entorno.

- En la coordinación de la planeación estratégica, compuesta por la fijación de objetivos, por los arreglos institucionales, por las metodologías especializadas, por la programación de acciones, por la presupuestación y por el desarrollo a sembrar.

En lo que toca a su implementación.

- En la coordinación de la división del trabajo, la integración de insumos, la toma de decisiones, el mando de hombres y el control de acciones.

Notas

- (1) Uvalle ¹ (1997: 89-116)
- (2) Aguilar¹ (1996: 25-59)
- (3) Aguilar² (1994: 193-221)
- (4) Manjone (1997: 190-213)
- (5) Ochoa (1995: 5-56)
- (6) Llano (1996: 19-28)
- (7) Ackoff (1979: 14)
- (8) Martner (1984: 8-35)
- (9) Valle (1972: 9-16)
- (10) Polo, Llano (1997: 113-133)
- (11) Ochoa (1995: 5-56)
- (12) Uvalle ² (1995: 1-34)
- (13) Anthony (1965: 16-18)

Bibliografía

1. Ackoff, Russell L. (1979). *Un Concepto de Planeación de Empresas*. Ed. Limusa. México.
2. Aguilar² Villanueva, F. Luis, (1994). *Las reformas mexicanas: hechos y agenda*, En: El desafío noeliberal: Barry B. Levine (compilador). Ed. Norma. México.
3. Aguilar¹ Villanueva, F. Luis, (1996). *La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública*. En: Ensayos sobre la nueva administración pública: Revista de Administración Pública. Ed. INAP. México. No. 91.
4. Anthony, Robert. N. (1965). *Planning and Control Systems*. A framework for Analysis, division of research, Harvard Graduate School of Business Administration. Boston, U.S.A.
5. Llano Cifuentes, Carlos. (1996). *La Enseñanza de la Dirección y el Método del Caso*. Ed. IPADE. México.
6. Majone, Giandomenico, (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Ed. FCE. México.

7. Martner, Gonzalo, (1984). *Planificación y Presupuesto por Programas*. Siglo XXI editores. México.
8. Ochoa Torres, Miguel, (1995). *Futuro ¿adivinarlo?... ¿o forjárnoslo?*. International Thomson editores, IPADE. México.
9. Polo, Leonardo y Llano, Carlos, (1997). *Antropología de la Acción Directiva*. Unión editorial. España.
10. Uvalle² Berrones, Ricardo, (1995). *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*. En: Revista de Control Gubernamental. Secretaría de Contraloría del Estado de México. México. Jul.-Dic.
11. Uvalle¹ Berrones, Ricardo, (1997). *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. Ed. IAPEM. UAEM. México.
12. Valle Sánchez, Victorio, (1972). *Efectos Económicos del Presupuesto*. Ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. España.

El problema de la confidencialidad gubernamental y la gestión pública en el contexto de la transición democrática

Juan Carlos León y Ramírez

Aproximación conceptual:

Siempre que hablamos del referente Estado en su sentido más puramente teórico, lo situamos como un resultado de la voluntad e ingenio de la sociedad, cuya intencionalidad fundamental, sustantiva y última radica en el aseguramiento y materialización de la noción de “Bien Común”, en la dimensión binaria espacio/temporal. No son pocos teóricos y científicos políticos que a lo largo del desarrollo del pensamiento político han puntualizado este hecho como el basamento fundamental para entender su surgimiento y apuntalar su legitimidad ante los múltiples actores sociales/públicos, (ciudadanos o no) que hoy caracterizan e integran lo que llamamos sociedad civil.

La connotación de Estado de Derecho, aledaña y mejor dicho consustancial a la calidad estatal enclavada en el contexto del desarrollo del Estado capitalista democrático, tanto en su acepción moderna de “Estado/Nación”, hoy un tanto limitada, y puesta en entredicho por las profundas transformaciones que el desarrollo ulterior del capitalismo ha experimentado en esta parte última del siglo XX y de frente al inicio del tercer milenio, fenómeno entendido como globalización, en su versión posmoderna, y los profundos efectos que ha traído en nuestra concepción de la ciencia y el quehacer científico,¹ resultante de este mismo proceso, y que es menester afirmar: causa no pocos denuestos y con-

1 Tian Yu Cao, en su espléndido trabajo: “La revolución kuhnianna y el giro posmodernista en la historia de la ciencia” publicado en el centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM (1988), afirma que la etapa de la intervención posmodernista en la historiografía de la ciencia estuvo definida principalmente por una reorientación radical en este campo, la cual inició en la década de los sesenta. Según este autor la práctica de la historiografía científica se incluía en el ámbito del discurso modernista, es decir, los historiadores consideraban a la historia de la ciencia como

secuentemente encarnizados debates, en el marco de una realidad que ya no resiste el ser explicada con ojos viejos, y que ante la sobrada magnitud de las inmensas transformaciones que este proceso trae aparejado, y que muy inicialmente empezados a testimoniar, no logra todavía explicarse de manera y forma holística, aportando explicaciones cuya fortaleza teórica y contundencia empírica, nos permitan a la manera Kuhniana derrotar verdades paradigmáticas preexistentes.²

Es un hecho, científicamente comprobado que la noción de gobernabilidad se encuentra aparejada al referente Estado de Derecho, los señeros trabajos de Weber y Hegel no dejan duda al respecto; El monopolio natural del “ejercicio de la violencia legal”, nos habla de uno de los atributos consustanciales de la noción de Estado, el derecho, entendido como la resultante de la voluntad de la sociedad para normar sus relaciones en todos los ámbitos de las esferas privado/pública que entretujan y articulan lo que se ha dado por llamar el “tejido social” en su infinita trama, y que a través del proceso y materialización de la representatividad en su sentido eminentemente parlamentario y congresional le depositan al Estado la ley con la finalidad de hacerla vigente, en su sentido más diáfano de certeza y protección de la sociedad.³

un proceso acumulativo y progresivo constituido por las actividades racionales y sus productos. En una sociedad extensamente mercantilizada y burocratizada, existe la tendencia estructural a universalizar la racionalidad instrumental y a masificar la subordinación de los enunciados cognitivos del desempeño. Pp. 12, 13 y 22.

2 Para Kuhn la ciencia es intrínsecamente una actividad comunitaria; los conceptos, en tanto cristalización del trabajo de un grupo, so posesión de una comunidad históricamente emergente. Todo investigador afirma, requiere primeramente de un marco conceptual o un paradigma dado para realizar cualquier tipo de investigación científica, incluyendo la observación de postulación de teorías e interpretación. De manera similar, sólo pueden aseverarse los valores verdaderos y la aceptabilidad de los enunciados científicos dentro de un paradigma, lo cual entraña una circularidad inevitable en el razonamiento científico. Tomando en cuenta esta circularidad, Kuhn subraya que el concepto de paradigma ha proporcionado la base para una comprensión hermenéutica de la ciencia, Kuhn también argumenta que la estructura del mundo tal como lo percibimos, está limitada por la estructura históricamente cambiante del esquema conceptual de una comunidad o, como lo denomina, por una estructura léxica o, simplemente, el léxico. Si bien los intereses de Kuhn se limitan en gran medida a la historia intelectual de la ciencia, Feyerabend, motivado por su odio moral a la rigidez social y a un método científico fijo, a los cuales considera, nada menos que enemigos de la libertad, la vida, la imaginación y la creatividad, criticando duramente la deificación de la ciencia e incisivamente ridiculiza la noción de que existen métodos científicos distintivos y estándares autónomos de racionalidad científica, desvinculados de las prácticas históricas reales. Para Feyerabend no existe ninguna diferencia epistemológica interesante entre los objetos y los procedimientos de la ciencia y los de cualquier otra actividad humana, por ejemplo la política. Ibidem. Pp. 12 y 13

3 Przeworski afirma que cualquiera que sea la forma que asuma, ya sea dictatorial o de-

La observancia y aplicación de la ley en el sentido de oportunidad y vigencia inherente a su propia naturaleza e intensión, cerrando el paso a la discrecionalidad y a la consecuente impunidad, constituye una de las fuentes fundamentales de la legitimidad del Estado, aparejada a la expresión de la voluntad ciudadana, requerida para materializar su existencia, establecer el sistema de pesos y contrapesos que deberán normar su actuación, posibilitar el rendimiento de cuentas y responsabilidad de su desempeño gubernamental (el concepto de *accountability*),⁴ en la dimensión binaria de la política y la administración y materializar su reforma en su sentido más prospectivo de la ampliación de espacios públicos resultantes de la pluralidad democrática, para determinar, tanto sus atribuciones como competencias en la instrumentalidad de la ecuación privado/pública, para solucionar de manera provisional, dada la vertiginosa dinámica del cambio social, lo que al Estado compete y lo que compete a la sociedad, en su expresión más dialéctica.⁵

mocrática, el Estado rige. Incluso en una democracia directa, las decisiones de la mayoría son valederas para todos, aún para la minoría que considera que van en contra de sus intereses o de su opinión. En una democracia representativa, estas decisiones son tomadas por representantes electos así como por funcionarios designados a quienes los representantes delegan algunas tareas para gobernar. Los representantes deciden lo que los ciudadanos deben hacer y lo que no pueden hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones. Es recomendable revisar el artículo de este autor intitulado: "El Estado y el ciudadano". Este trabajo fue originalmente preparado para el Seminario Internacional del CLAD sobre "La sociedad y la reforma del Estado", Sao Paulo, Brasil en el año de 1998. La edición que ahora se consulta es la revista "Política y Gobierno", vol. V, # 2, del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1998. Pp. 342

4 Es importante hacer mención que el "sistema de rendición de cuentas, no sólo obliga tanto a los funcionarios electos como a los funcionarios designados a informar sobre los esquemas de racionalidad adoptados y el consecuente diseño de políticas para su materialización consecuente, sino también y de manera preponderante a asumir la responsabilidad en los costos incurridos en el proceso. Es indudable que en regímenes autoritarios como el mexicano, la obligatoriedad constitucional de presentar un informe del desempeño gubernamental ante el Congreso, ni supuso la presencia del ejecutivo, hecho que la praxis y la costumbre modificó, convirtiéndose en un rito alejado a la reproducción del poder, no existiendo el derecho de interpelación por parte de los partidos representados en él. El deterioro del régimen supuso en los últimos tiempos, infracciones a esa "liturgia del poder", apareciendo en el recinto parlamentario manifestaciones de variado tono rechazando esta prepotente actitud.

La noción de *accountability* muy trabajada por O'Donnell en múltiples trabajos, se refiera a este problema a detalle, poniendo de manifiesto la necesidad de que el sistema de pesos y balances que el marco institucional establece y opera, determine la necesidad de que no sólo se informe del desempeño sino se asuman los costos resultantes de la gestión. En este mismo orden de ideas, usualmente los informes que se comentan se refieren a procesos fragmentados en el tiempo y el espacio y no se refieren a la continuidad espacio temporal en donde se desarrolla la política y la administración en el marco general del proyecto histórico de nación.

5 Uvalle pone de manifiesto que existe una revaloración de lo estatal, siendo hoy el Estado objeto de una revisión fundamental para que la sociedad acceda a otras etapas de bienes-

Por tanto es posible afirmar, que el Estado no sería entendible si la ley, que lo posibilita, determina, caracteriza, limita y controla desde una perspectiva formal, otorgándole a la sociedad certeza jurídica en el marco de sus relaciones privado/públicas y públicas/públicas dentro de un amplio contexto de gobernabilidad.

En la década de los años 30 y ante el surgimiento y consolidación del totalitarismo estatal, tanto en su versión fascista iniciada en la Italia de Benito Mussolini el “Duce”, con sustentos teóricos provenientes de Pareto (1963), Mosca (1939) y Michels (1962) y ampliamente consolidados por Adolfo Hitler el “Führer” en la Alemania nazi y en su versión soviética articulados por José Stalin en la URSS, y cuya influencia devastadora dejó una marca indeleble en el pensamiento político occidental, pensadores políticos de la talla de Hannah Arendt manifestaron su alarma y rechazo permanente a una noción de Estado que “constreñía a los seres humanos de tal manera, que acababa por despersonalizarlos, acabando con el espacio privado y consecuentemente con el público, masificándolos de tal manera que posibilitaba su sujeción y control”. Desde esta perspectiva, el Estado acaba con la libertad de los individuos, termina con los espacios privados y consecuentemente con los espacios públicos rompiendo con el delicado equilibrio que la ecuación democrática supone. La inexistencia de espacios públicos lesiona gravemente la posibilidad de participación de la sociedad en el control de los excesos a los cuales es propenso el Estado, sin la participación y control de la sociedad.⁶

tar y desarrollo. Hoy el estado vive en una realidad donde prevalecen normas abiertas, intercambios en gran escala, economías abiertas y una innovación sin precedente. Profundiza al sostener que esta nueva valoración de lo estatal es el resultado de experiencias no siempre favorables. Todavía están recientes los costos públicos y sociales del estatismo decadente, concluyendo que esa es la razón de evitar el regreso del Estado protagónico, en el contexto de un mundo donde hoy se proclama la democratización del poder, el reconocimiento de las capacidades individuales, la energía de las organizaciones ciudadanas y la cooperación entre la sociedad y los gobiernos. Es recomendable revisar los trabajos de Uvalle referidos a los derroteros y transformaciones del Estado.

6 A. Mestre afirma que en la historia del pensamiento político muy pocos son los autores que han sabido diseñar como Hannah Arendt lo hizo, una noción de poder político que se funda en el curso de su propia acción. El mensaje que esta sorprendente científica alemana nos legó, no es otro que el de la posibilidad de fundar un poder en la horizontalidad de la desigualdad humana. Sus concepciones estratégicas del poder, que Weber interpretó como la oportunidad que se tiene dentro de una relación social de imponer la propia voluntad incluso contra las resistencias de los hombres, sin considerar más allá de la retórica ideológica que el verdadero poder, es democrático, sólo puede ser legitimado por el pueblo. A mitad del camino entre la *politeia* griega y el *public opinion* burgués, o sea reconstruido

George Orwell (1949), el socialista inglés, que posterior a su encuentro con el stalinismo soviético del “Gulag” y que en su aterradora obra 1984, relata desde una perspectiva literaria los excesos devastadores de un Estado totalitario encarnado por el “Hermano Mayor”, en donde la verdad era escrita y reescrita todos los días con el propósito de desfigurarla y el lenguaje, articulador del pensamiento sufría ataques permanentes a partir de la noción de que su uso como vehículo proclive a materializar el descontento posibilitaría la disidencia. La “neolengua” reduciría al mínimo la capacidad de reflexión, considerándose como un éxito su devastación, celebrando la muerte y el entierro de los conceptos, reduciendo la comunicación entre los seres humanos a su más elemental expresión, de una simpleza aterradora que los despoja de su naturaleza privada y les evita su accionar público, posibilitando su férreo control por el Estado. Un Estado de guerra permanente (real o ficticia), con enemigos ciertamente difusos, manejando el miedo y el temor como un elemento de control último y con una consecuente política y práctica de racionamiento obsesivo de la totalidad de los insumos y satisfactores más elementales para hacer la existencia posible, en donde cualquier aumento por insignificante o provisional que fuera es reconocido, exaltado y difundido como un triunfo de la eficiencia del Estado y su brutal burocracia representada por los cuadros del “Partido”, aunado a la destrucción del núcleo familiar y de las relaciones de confianza en todos los órdenes de la vida social incluida la sexualidad, vía la vigilancia y la práctica de la delación sistematizada, de todos por todos, y en donde los niños y adolescentes (hombres y mujeres), reconocían sólo al Estado como la fuente última de su lealtad, devoción y razón de existir. Si bien una novela, su similitud con la realidad no deja de producir a la fecha temores fundados sobre los excesos que un Estado sin control público, es decir ciudadano es proclive a cometer. Dios ha muerto, aniquilado y sustituido por el Estado y con él, el pensamiento y la libertad.⁷

sobre la tradición helénica, pero con la aportación de la noción de juicio moral kantiano y la irreductible división de lo social, el modelo del espacio público de Arendt, en que vendría a concretarse en términos teóricos la tradición de la democracia participativa, nos ha legado a nuestro presente político su fuerza normativa, o sea, el impulso decisivo para llevar a cabo una verdadera revolución democrática.

⁷ George Orwell, seudónimo de Eric Arthur Blair, novelista y ensayista inglés nacido en la India en 1903 del matrimonio de un servidor público menor de la burocracia colonial inglesa y la hija de ascendencia francesa de un comerciante de maderas preciosas de Birmania, que asistió a las más prestigiosas escuelas inglesas tales como Winchester y Eton, en

Es un hecho, que en la historia del pensamiento filosófico/político de la humanidad el Estado ha sido visto como el necesario resultado de la creatividad intelectual humana, requerimos de su existencia, la vida en sociedad sería impensable de otra manera, pero también desconflamos de sus excesos y nos atemoriza su crecimiento y oscura transformación en la monstruosidad alegórica del Behe-moth y el Leviatán hobbesiano.

Es en este contexto, en donde el debate de la participación pública ciudadana adquiere mayor relevancia, magnificada, propiciada y alentada por el fortalecimiento de la democracia en todo el orbe.

El replanteamiento permanente de nuestra concepción de Estado es razón obligada del ejercicio democrático, habida cuenta, de que lo que no hace la sociedad lo hará el Estado. Hoy esta actitud de repensar al Estado, toca la totalidad de sus elementos constituyentes, sus atribuciones y ulterior finalidad.

Advertencia metodológica:

Consecuentemente, el objetivo de este trabajo se orienta a producir elementos de reflexión teórica para el análisis y discusión de una de las atribuciones potestativas inherentes a cierto ámbito de la acción estatal constituida por el uso del secreto y la confidencialidad.

La construcción de las hipótesis de trabajo enfrenta un serio dilema de entrada, establecido en los siguientes términos: *Sí de acuerdo a la praxis democrática la publicitación⁸ debe de tocar la totalidad de las acciones emprendidas en*

donde fue su maestro Aldous Huxley. Orwell, sirvió en la guerra civil española al lado de la República; confeso anarquista primero, socialista después y finalmente comunista, cambia drásticamente su posición ideológica en 1937, al combatir en contra de los comunistas quienes pretendían suprimir a sus opositores en la ciudad de Barcelona. En el año de 1944 escribió uno de sus mejores trabajos: "La granja de los animales", que junto con "1984", publicada en 1949, representan una crítica feroz al autoritarismo resultante de cualquier posición ideológica. La advertencia orwelliana de los potenciales peligros representados por totalitarismo ha dejado una profunda huella en la literatura contemporánea. Orwell muere el año de 1950 en un hospital de la ciudad de Londres.

⁸ Riker (1965), afirma que la democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes responden plenamente a los gobernados; Schmitter y Karl (1991) aseveran que la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos les

la esfera gubernamental, con el objetivo de asegurar su adecuado control público, el uso de la secrecía y confidencialidad a partir de la posesión y manejo unilateral de información privilegiada, y prolijamente justificada por razones de Estado, en áreas tan sensibles como la seguridad nacional y la administración de la justicia (por mencionar sólo las más relevantes), e inaccesible al ciudadano común, desaparecen al ser sujetas al escrutinio y control de la sociedad civil.

Desde la perspectiva teórica de la Ampliación de Espacios Públicos la hipótesis de trabajo es afirmativa (en relación con el supuesto previo): *la totalidad de las acciones gubernamentales debe de estar bajo el control y supervisión tanto de los poderes que constituyen al Estado, materializados a partir de la representatividad resultante del ejercicio democrático del quehacer ciudadano y de las instituciones en su sentido ampliamente público.*

Desde la perspectiva teórica del Control Democrático de la Gestión Gubernamental, la adopción de un sistema de pesos y balances; responsabilidad y obligatoriedad de la presentación de resultados y cuentas de los funcionarios gubernamentales a la sociedad conocida como *accountability*, la hipótesis de trabajo también es afirmativa: *Son las áreas más sensibles de la acción gubernamental, las que más requieren de un efectivo control renovadamente público.*

Desde la perspectiva teórica de la razón de Estado, la hipótesis se torna negativa (en relación con el supuesto inicial), *puesto que la acción estatal dada su naturaleza intrínseca y su razón de ser, requiere del secreto y la confidencialidad*

reclaman a los gobernantes sus acciones en el dominio público, sin embargo, Przeworski afirma que a la pregunta de que ¿Por qué los gobiernos han de representar?, existen cuatro respuestas genéricas a considerar: a) porque se ofrecen para cargos públicos sólo aquellas personas que tienen vocación de servicio público y permanecen incorruptas durante el tiempo que ocupen el cargo; b) porque si bien los individuos que se ofrecen para el servicio público tienen diferentes intereses, motivaciones y capacidades, los ciudadanos hacen uso eficaz de su voto para escoger ciudadanos buenos; c) porque si bien cualesquiera que ocupe un cargo público podría querer promover intereses o valores diferentes o perjudiciales a los del pueblo, los ciudadanos hacen uso eficaz de su voto para amenazar con la destitución de los que intentan desviarse del camino de la virtud y d) porque distintos poderes del gobierno se frenan y se hacen contrapeso de tal forma que en conjunto, acaban procurando el bien común. En "Democracia y representación", revista "Metropolitica", vol. 3, # 10, México, 1999. Pp. 227/ 257

con el objetivo de preservar a la sociedad misma, que sin estos elementos vería su existencia, desarrollo y preservación seriamente comprometidas.

Desde la perspectiva teórica del Estado de Derecho, la hipótesis se torna también negativa *dado que sus atribuciones, límites y responsabilidades están consignadas en ordenamientos legales de índole constitucional, diseñados para proteger el bien público. El Estado sólo puede hacer lo que la ley le permite.*

Ante la magnitud y trascendencia de este dilema, y con la intensión de ofrecer resultados, aunque ciertamente no concluyentes; la naturaleza misma de la discusión habla de su provisionalidad temporal, la última hipótesis de trabajo considerada, se refiere al necesario fortalecimiento institucional resultante de una representatividad incremental y a la racionalidad requerida en términos de la factibilidad y la viabilidad necesaria y oportuna orientada a establecer los equilibrios institucionales ampliamente públicos, que preserven el secreto y la confidencialidad necesaria para el desempeño de ciertas actividades gubernamentales públicas, sin demeritarlo pero sí sujeto al control y escrutinio público, bajo el supuesto de que la sociedad no sólo demanda gobiernos representativos, sino que también de eficiencia y transparencia (publicitación) de la gestión.

Planteamiento instrumental:

Ante la necesidad de contar con una instrumentalidad teórica ciertamente dura, que nos posibilite a enfrentar el dilema considerado en este trabajo, y a pesar del riesgo que para muchos supone, extrapolar teorías de la Mecánica Cuántica al contexto metodológico de las Ciencias Sociales, ante la pretensión de erradicar en la medida de lo posible, la tradicional propuesta formal y especulativa resultante, poco susceptible a una adecuada verificación empírica. Es a partir de dicho supuesto que se decidiera adoptar el Principio de Incertidumbre de Heisenberg⁹, como un ele-

⁹ Werner Karl Heisenberg (1901/1976), uno de los primeros y más importantes físicos teóricos del mundo, realizó sus aportaciones más trascendentes en la teoría de la estructura atómica. En 1925 comenzó a desarrollar un sistema de mecánica cuántica, denominado

mento vertebrador de la propuesta investigativa, desarrollada en este trabajo. Es de la más elemental ética científica, hacer del conocimiento del lector, que esta versatilidad metodológica es de uso común en la investigación en ciencias sociales, en las más renombradas instituciones académicas, especialmente las del mundo sajón y enfáticamente las estadounidenses.¹⁰

Heisenberg afirma que el Principio de Incertidumbre es el “resultado de la imposibilidad medir el movimiento y trayectoria de una partícula, dado que al hacerlo afectamos sensiblemente las condiciones esenciales del sistema en el que opera, con la consecuente distorsión y alteración de su comportamiento.”¹¹

mecánica matricial, en el que la formulación matemática se basa en las frecuencias y amplitudes de las radiaciones absorbidas y emitidas por el átomo y en los niveles de energía del sistema atómico (Teoría Cuántica). El desarrollo del principio de incertidumbre desempeña un importante papel en el desarrollo de la mecánica cuántica y en el Pensamiento Filosófico moderno. En 1932, Heisenberg obtuvo el premio Nobel de Física. Entre sus trabajos más relevantes se encuentran: *Physikalischen Prinzipien Das Quantentheori*, 1930; *Cosmic Reaction*, 1946, *Physics and Philosophy*, 1958 y *Unified Theory of Elementary Particles*, 1967.

10 El trabajo de Dennis Thompson intitulado: “Democratic Secrecy”, publicado recientemente en la revista “Political Science Quarterly”, basa parte de su argumentación en el teorema de Heisenberg, llegando a conclusiones tales como que el secreto es parte del mismo proceso democrático, lo cual pareciera un contrasentido, siendo esta una de las razones principales que inspiraron este trabajo. Para Thompson, el uso del teorema mencionado resulta en un sentido inverso al que nosotros sostenemos en esta propuesta; para él, el dilema descrito se atenúa desde dos perspectivas: la de la Temporalidad y la de la Transparencia. El primer camino en el que el secreto puede ser moderado, está determinado por una dimensión temporal; moderamos el secreto al hacerlo temporal, a este tenor Thompson afirma que “levantar el velo del secreto en el tiempo, con la finalidad de que los ciudadanos puedan juzgar la política o el proceso”; la principal interrogante radica en el hecho de que debido a una temporalidad expresa, la responsabilidad democrática se pierda. En el caso del segundo argumento, considera que sólo se puede optar por el uso del secreto siempre y cuando este se ajuste a la ley, y que en caso de exponerse a la luz pública este sea el elemento fundamental de su justificación, dejando claro que se opta por la confidencialidad para lograr el propósito previsto. Teóricamente esta postura merece cierta consideración, pero la evidencia empírica nos demuestra lo contrario. El secreto solo es justificable cuando el proceso en sí mismo no lo es, afirmando que los secretos de primer orden requieren publicación de segundo orden, percibiéndose como una solución de índole sensible sobre el dilema de la responsabilidad en la mayoría de los casos, pero es menester afirmar que también existen casos en donde esta circunstancia dista mucho de ser clara, puesto que se argumenta que cualquier información al respecto, de la denominada como “Clasificada” por poca que esta sea, afecta de manera irreversible el propósito que la anima. Si bien su argumento es cierto, los excesos que esta afirmación ha producido nos hacen muy sensiblemente reflexionar sobre su peso argumentativo, privilegiando desde nuestra postura la existencia de los necesarios controles democráticos, a riesgo de fracasar en una política específica al hacerla pública, que arriesgar los ilícitos que se cometen a nombre de la ley, la aberración no puede ser más clara.

11 Principio de Incertidumbre: en mecánica cuántica, es el principio que afirma que es imposible medir de forma precisa la posición y el momento lineal de una partícula, por ejemplo un electrón. El principio, también conocido como Principio de Indeterminación, afirma igualmente que si se determina con mayor precisión una de las cantidades se perderá precisión en medida de la otra, y que el producto de ambas incertidumbres nunca puede

Aplicando este principio físico a nuestra propuesta, diríamos que “el secreto y la confidencialidad aplicables a ciertas políticas y procesos de la acción gubernamental derivados de las atribuciones de la condición estatal, al sujetarse al escrutinio público, y por ende transparentarse, dejan por ese sólo hecho de serlo. El escrutinio ampliamente público termina con el secreto.

Por otro lado Mandelbrot¹² sostiene en su ya famoso teorema que “la lógica que anima a un sistema, predetermina a sus componentes, los cuales no tienen significación fuera de esa lógica que los predetermina.”

Las nociones de secreto y confidencialidad derivan su lógica, de la lógica con la que conceptualizamos el referente Estado mismo, si el sistema que constituye el referente cambia, su nueva lógica derivara de ese cambio.

Es a partir de estos principios en donde situamos la lógica del quehacer democrático, que aplicados a nuestra noción de los referentes Estado, sociedad, gobierno y gestión gubernamental requieren de una revisión sin duda profunda.

La noción de confidencialidad y secreto, siempre ha estado ligada a nuestra concepción de Estado (Maquiavelo, 1513 y Guicciardini 1521)¹³; la política exterior y su consecuente quehacer diplomático en su concepción más ortodoxa su-

ser menor a la constante de Planck. En mecánica cuántica las predicciones precisas de la mecánica clásica se ven substituidas por cálculos de probabilidades. El Principio de Incertidumbre fue formulado en 1927, adicionalmente a su impacto en la Física, tuvo efectos en las ciencias consideradas como no duras, tal es el caso de la Filosofía, en donde este principio tuvo implicaciones creándose la corriente de pensamiento denominada Misticismo, que a partir del Principio de Indeterminación derriban la idea tradicional de causa y efecto. Albert Einstein, consideraba que la incertidumbre asociada a la observación no contradice la existencia de leyes que gobiernen el comportamiento de las partículas, ni la capacidad de los científicos para descubrir dichas leyes.

12 Benoit Mandelbrot, matemático polaco, nacionalizado francés, desarrolló la geometría fractal como campo independiente de las matemáticas. Nació en Varsovia y estudió en universidades de Francia y Estados Unidos, obteniendo el doctorado en matemáticas en la Universidad de París en el año de 1952. Ha sido maestro de las Universidades de Harvard, Yale y en el prestigiado Colegio Albert Einstein de Medicina. Desde 1958 trabaja en el área de investigaciones de la empresa IBM.

13 Considere necesario comentar algunos rasgos sobresalientes sobre Francisco Guicciardini (1483-1540), dado que si bien en el caso de Nicolás Maquiavelo su trascendencia en la Ciencia Política no requiere de argumentación, este contemporáneo suyo no es ni con mucho tan famoso, pero indiscutiblemente brilla con luz propia. Florentino, de origen nobiliario, diplomático, funcionario al servicio de Lorenzo “El Magnífico” y autor de sobresalientes trabajos históricos sobre su Italia natal. Fue también un prolífico ensayista

pusieron la adopción de la confidencialidad y el secreto como parte fundamental de las estrategias para lograr los objetivos propuestos, incluso la amenaza y/o la utilización de la fuerza, la guerra, que desde la perspectiva de Raymond Aron¹⁴, es la consecución de los objetivos de política por otros medios.

Parte fundamental del mandato expresado por el mandante al mandatario, es resultado de un ejercicio de confianza ciudadana, no en los individuos sino en las instituciones y en la vigencia de la ley, tanto en añejas democracias como en las de reciente factura. Lo complejo de este supuesto radica en el hecho de que en casi la totalidad de los países del planeta, independientemente de su fortaleza institucional y su probidad republicana siempre hay excesos, infracciones de la norma, falta de observancia de la ley en una palabra ilícitos, que constituyen una muy pequeña fracción en un vasto terreno de claro-oscuros, en donde opera la secrecía y en donde también los extremos de la legalidad por una parte y de la ilegalidad por la otra parecieran desfigurarse, de lo que los ciudadanos logramos saber.

Una de las primeras respuestas, derivada del más amplio de los sentidos comunes, y que nos daría una contestación ciertamente parcial, sería atribuir estos comportamientos negativos a la complejidad de la naturaleza humana, satisfaciendo así una preocupación ciertamente ética en el plano

político, contando en su considerable obra con análisis políticos sobre la problemática política de su tiempo y desde la perspectiva de su desempeño escritos en forma de discursos. A diferencia de Maquiavelo, siempre contó con el favor del poder, si bien en las condiciones peligrosas y siempre cambiantes de la Italia renacentista. Su pensamiento es más radical que el de Maquiavelo, en especial respecto a interpretaciones de la historia romana, compartiendo posiciones abiertamente conservadoras y críticas sobre el papel de la iglesia. Se recomienda la lectura de sus "Aforismos", los cuales representan su contribución más acabada al ejercicio y mantenimiento del poder y por ende a la Ciencia política.

¹⁴ Dentro de su profusa y rica obra, los trabajos más sobresalientes de Raymond Aron sobre la utilización y caracterización de la guerra se encuentran en: "Clausewitz, Philosopher of War", publicado en el año de 1976. Este trabajo en particular, representa un análisis a profundidad de las consideraciones y el entorno en el que se posibilita el uso de la guerra, así como la articulación de una taxonomía extensa sobre las modalidades que puede adoptar, desde perspectivas analíticas si bien sociológicas en principio, multidisciplinarias en argumentación, propósito y contenido. Trabajo cuya vigencia le permite ser utilizado en la cátedra en las áreas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de las más renombradas universidades del mundo. Es importante también revisar otro de sus principales trabajos: "The Imperial Republic: The United States and the World: 1945-1973, 1974.

filosófico, miserias y virtudes se articulan en la inconmensurabilidad del ser, que no es la pretensión de este trabajo, que busca encontrar respuestas desde la perspectiva teórica de la administración pública, así que más allá de las pasiones humanas, se encuentran las instituciones que desde la perspectiva teórica de Przeworski (1996) son el ingrediente fundamental que priva en el diseño del Estado con el propósito de fortalecerlo para que *lleve a cabo lo que debe hacer, a la vez que se le impide hacer lo que no debe.*

Las instituciones no sólo posibilitan el anclaje del Estado, sino que tienen un efecto determinante en su legitimidad a los ojos de la sociedad, la de los iguales y desiguales de la que habla Bobbio (1985), la de los adversarios y los enemigos de la que habla Schmitter(1991), la competencia cívica de la que habla Dahl(1998). *“En el diseño de un gobierno, a través del cual los hombres deberán administrar a los hombres, la gran dificultad consiste en esto: primero debes capacitar al gobierno para que controle a los gobernados y después, obligarlo a que se controle a sí mismo.”*

Luego entonces a partir de esta consideración de Przeworski, es menester afirmar que la noción de institucionalidad deberá de incluir en su tejido la rendición de cuentas en el sentido amplio que advierte el *accountability* -ya discutido previamente- prefigurándose el sistema de pesos y balances que le otorgan certeza legal al ejercicio gubernamental. Teóricamente estas consideraciones deberían de bastar, pero la realidad pareciera empeñarse en demostrarnos lo contrario, no existe ningún dispositivo institucional por perfecto que pueda pretender ser que nos garantice como sociedad que la intervención del Estado siempre será para proteger el interés ciudadano de forma benéfica, y que los cuerpos burocráticos actúan siempre para materializar éticamente el bien común de cara a la sociedad, la lista de ejemplos que ilustran estas afirmaciones, a disposición del lector, dista mucho de ser limitada. Por otro lado, hay que poner de manifiesto el hecho de afirmar, que la implantación en exceso de controles institucionales no ha demostrado ser eficiente en lo que a la recuperación de la credibilidad ciudadana en la gestión gubernamental se refiere, propiciando el inmovilismo, cor-

tando de tajo la innovación y lejos de acabar con la corrupción, propicia su administración con grados de sofisticación sorprendentes. A partir de un cúmulo nada despreciable de evidencia empírica, pareciera reforzarse la idea, cada vez más generalizada de que los órganos de control institucional ejercen una pesada carga en el quehacer administrativo, traducándose en una infinidad de reglamentos, normas y disposiciones administrativas *ad hoc*, que sobrerregulada tornan a la gestión gubernamental en una mera actividad orientada al trámite sin fin, proclive al centralismo, harto compleja, desalentadora y por ende carente de incentivos para el ciudadano, sin criterios y estándares de desempeño y dándole a la burocracia el mal nombre que hoy tiene.¹⁵

No pocos investigadores que han abordado el complejo tema del control, aledaño al de la confidencialidad y la secrecía, han puesto de manifiesto la ingente necesidad de su utilización siendo desde esta perspectiva teórica, que nos enfrentamos al dilema de los auditores no auditados. Si la totalidad de las funciones a desempeñar por las instituciones que integran y configuran al Estado y que operan a través del gobierno requieren de auditarse enfrentamos de inmediato un crecimiento exponencial en dichos órganos con los costos que un proceso de esta magnitud supone y que en última instancia deja algunos sin dicha supervisión. Desde esta perspectiva, hoy se habla tanto de instancias administrativas del Estado como del gobierno, con la pretensión de asegurar ciertas autonomías que garanticen la transparencia del desempeño tanto en su dimensión interna como en el ejercicio de las atribuciones que animaron su creación, podemos ver ejemplos de esta aseveración en los ámbitos financieros, electorales, fiscales y de derechos humanos, cuya sustentación jurídica, órganos de gobierno interno, selección de personal y recursos provienen del ámbito parlamentario, y como consecuencia lógica las comisiones respectivas de las diversas cámaras en las que se encuentren articulados los Congresos son las encar-

15 Tanto Mauricio Merino, como Luis Aguilar coinciden en afirmar que la reproducción del sistema requirió la conformación de una burocracia dentro de la subcultura de la lealtad, proclive a la corrupción y eventualmente sometida a continuas reformas ciertamente eficientistas que la sumieron, en la sobrerregulación y la tramitología, al no haber dado cause a una reforma integral del Estado. Es necesario revisar la Revista de Administración Pública del INAP, #91 que habla de una Nueva Administración.

gadas de dar seguimiento a los resultados de su gestión, en el más alto sentido de representatividad de los intereses ciudadanos.

Obviamente en países en donde la construcción e implantación de la democracia es reciente, en donde la legitimidad de las instituciones, y por ende su fortaleza está en entredicho ante la sociedad; en donde la gobernabilidad sufre el deterioro constante de la ilegalidad con la que en innumerables ocasiones se actúa en el servicio gubernamental, la necesidad del escrutinio y permanente fiscalización de la sociedad sobre la acción de gobierno es un imperativo para reconstruir la confianza.

Algunos estudios realizados al efecto, demuestran que uno de los hechos que deslegitima profundamente la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno es la constante y permanente exposición pública de la falta de ética y probidad con la que se desempeña la gestión gubernamental, con efectos devastadores en el necesario margen de confianza que debe existir entre sociedad y gobierno. Circunstancias y hechos que al exponerse ante el escrutinio público, generan reacciones de muy diversa intensidad dependiendo los entornos culturales en donde se originen, desde faltas e infracciones al más elemental sentido de la ética y la moral, hasta operaciones encubiertas (otra forma de llamarle al secreto) más propias de organizaciones dedicadas a delinquir, que de probos servidores gubernamentales al servicio de la sociedad, y que al publicitarse pretenden justificar su intensión y minimizar su ilegalidad con fervores patrios que una vez más tienen la ilusa pretensión de superponer los fines, sin objetar los medios para lograrlos. (Baste recordar los escándalos de Watergate/ Nixon; Irán/Contras/North)

Para Thompson(1999), a pesar de los riesgos que el uso del secreto y la confidencialidad suponen, y teniendo en cuenta, que su postura parte del hecho de la confianza manifiesta de muchos estadounidenses de contar con un armamento institucional sólido, por lo que el uso del secreto no sólo se justifica sino que descansa sobre los mismos valores democráticos que cuestionan su uso. Es necesario afirmar que esta es sin duda una afirmación temeraria si

recordamos los excesos, mejor dicho, de los infinitamente pocos que sabemos y que se cometieron a nombre del llamado "Mundo Libre", para pretendidamente defender a la democracia de los terrores de los comunistas, desde luego entendidos en su versión más manipulada y tendenciosamente macartista, en el contexto de la Bipolaridad. Sin duda, los que defienden esta postura se entienden y explican así mismos como héroes anónimos, que asumen una responsabilidad, que nadie les exige y que la ley ciertamente les prohíbe, operando al amparo de las sombras, en los sórdidos sótanos y cocinas del poder.

No hay nada que erosione más la naturaleza de la autoridad pública que la arbitrariedad injustificable, no hay nada más lesivo a la necesaria confianza ciudadana en el quehacer gubernamental que la ilegalidad encubierta por el secreto, y no hay nada más contradictorio que buscar vía la ilegalidad el imperio de la ley, por tanto, deberemos todos como sociedad buscar los necesarios equilibrios que posibiliten la necesaria transparencia inherente al ejercicio ponderado y justo del poder en el marco del fortalecimiento de la democracia.

Bibliografía: _____

Bobbio, Norberto (1985) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. FCE. México.

Báez, Jorge (1999) *La Parentela de María*. Universidad Veracruzana. México.

Braun, Eliezer (1996) *Caos, fractales y cosas raras*. FCE. México.

Dahl, Robert (1999) *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus. España.

Etzioni, Amitai (1998) *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. Basic Books. New York.

Fischer, Frank (1993) *"Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases."* En Policy Sciences. Vol. 26, #3. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.

Gómez Morín, Edgar (1995) *Esto es el caos*. Conaculta. México.

Luhmann, Niklas (1996) *Confianza*. Anthropos. México.

Lipovetsky, Giles (1994) *El crepúsculo del deber: La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Anagrama. Barcelona.

Mosca, Gaetano (1984) *La Clase Política*. FCE. México.

Mestre, Agapito (1997) *"La actualidad de Hannah Arendt."* En *Metapolítica*. Vol. 1, #2, pp. 247-249

Pérez Ransanz, Ana Rosa (1999) *Kuhn y el cambio científico*. FCE. México.

Przeworski, Adam (1997) *"Democracia y Representación."* Ponencia presentada al Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. 15-18 de octubre de 1997. Isla Margarita. Venezuela.

(1997) *"Sobre el diseño del Estado."* Ponencia presentada en el seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, 16-17 de mayo de 1997. Brasilia. Brasil.

(1998) *"El Estado y el ciudadano."* En *Política y Gobierno*. Vol. V, #2. CIDE. México.

Schmidtz, David (1991) *The Limits of Government: An essay on the public goods argument*. Westview Press. Boulder, Colorado.

Thompson, Dennis (1999) *"Democratic Secrecy."* En *Political Science Quarterly*. Academy of Political Science. Capital City Press. Vermont.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998) *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. IAPM. UAEM. México.

Yu Cao, Tian (1998) *La revolución kuhniana y el giro pos-modernista en la historia de la ciencia*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. México.

El contexto político de la función pública, actores y reglas

Jorge Alberto Valencia Sandoval

1- La dimensión.

Es en el análisis de la función pública y su entorno en donde podemos encontrar una veta que conduzca a la reflexión de los muy diversos acontecimientos sociales, cuando me refiero a estos, es con la evidente voluntad del reconocimiento del papel de la sociedad.

Nuevos tiempos, nuevas realidades que llevan a las hechuras y contrahechuras de la República.

Son los horizontes históricos que marcan los claros-oscuros de las sociedades. ¿Cómo la función pública manifiesta su relación con la sociedad? Y ¿cómo la sociedad responde? Son sin embargo, la generación de actores y sus roles los que van determinando paso a paso los destinos metodológicos, bien refiere Popper cuando a esos procesos metodológicos los define como "La Reingeniería Social".

Son los juicios de los valores de la sociedad, es la dinámica social la que invita a la reflexión de los viejos y al planteamiento de los nuevos paradigmas: soberanía, sociedad, democracia, Estado; con un nuevo rol para los viejos actores: ciudadano, servidor público, político; con un medio ambiente cargado de nuevas tecnologías para la comunicación: radio, televisión, prensa e internet. Son las sociedades quienes definen los qué y los cómo.

En la realidad mexicana, debemos asumir la responsabilidad de enfrentar un nuevo destino. La democracia se consolida con el camino de la alternancia. El hito histórico remarca el papel de los partidos políticos; un nuevo esquema para la gobernabilidad con la única alternativa de la negociación.

La sociedad ha definido que su organización y participación en la decisión de lo público es básica, ¡no más gobierno sin sociedad!

Sin embargo este proceso de la organización social marca varias pautas:

a) Una sociedad organizada, reclamante y responsable con el conocimiento de la realidad, de lo posible, de lo circunstancial, de lo fáctico.

b) Una sociedad organizada, reclamante, intolerante cuya dinámica puede llegar a constituirle como un obstáculo al ejercicio de la propia democracia.

Esta sociedad crítica, enjuicia y sanciona con la movilización de sus organizaciones. Aporta ideas sin viabilidad pero demanda resultados.

c) Una sociedad simplemente legitimadora, que solo observa y actúa en razón de su marco jurídico.

d) Una sociedad que fortalece sus organizaciones institucionalizadas: los partidos políticos y las asociaciones políticas; o bien, las organizaciones no gubernamentales.

Es esta sociedad la que actúa con valores, principios y definición de sus políticas. Es la que exige organizaciones actuantes, modernas con ideología y con compromiso. Exige pero se compromete. Es la institucionalización la forma de constituir sus principios y demandas.

Es esta sociedad la que no pierde de vista el objetivo del bien común y de la justicia social; que preserva los valores de la democracia, de la libertad y del desarrollo humano.

Es esta sociedad dinámica la que llega a las puertas de la función pública sabedora de que va a obtener respuesta a sus demandas, por que es a ella a quien se debe su interlocutor. Una relación simbiótica y perfecta entre la sociedad y el estado siempre y cuando exista la reciprocidad.

La consideración del Estado es la de una forma de interrelación distinta entre sus factores y componentes; el concepto de la aldea fue superado por el tiempo, en el tránsito hacia el concepto de Estado-nación, son formas de articularse de acuerdo al momento histórico; una nueva reforma del Estado ante la globalización económica.

Una nueva organización social que busca la preservación de los valores éticos y morales, que entiende y que vive los conceptos de libertad y cultura, un rol con una dinámica que proyectando futuros se apoya en lo pasado; Federico Reyes Heróles (1999) cita a Toqueville “La Soberanía se asienta en las costumbres, en los anhelos e incluso en los sueños de los pueblos. Necesitamos fomentar sueños democráticos que a la larga son más poderosos que las propias bayonetas”. Son los *mores* sociales los que finalmente denotan los rumbos sociales.

Ante esa sociedad cambiante, dinámica, se replantean cambios en la propia forma de dirigir, de gobernar; la gobernabilidad es eficacia, legitimidad y estabilidad; pero es también la articulación política en los juegos de poder, es propiciar los equilibrios para la instrumentación de las políticas públicas, con la capacidad para la integración de todos los actores de la política, una posibilidad incluyente con persuasión y convicción. Es finalmente una óptica de modernización del Estado: de nuevos paradigmas.

Son esos nuevos paradigmas los que establecen que los viejos actores tengan nuevas reglas. Los miembros del *demos* van fijando nuevas primicias producto de su dinámica, más participativa y más consciente; impactos existen que conducen a las “masas” producto de su influencia, los medios de comunicación informan o forman a la sociedad.

Son los procesos relacionales los que establecen que la comunicación sociedad-Estado sea cada vez distinta, la complejidad de los entornos y la realidad interna provoca que esas reglas tengan múltiples variables.

2. La reforma del Estado y la globalización económica

La historia de las instituciones políticas refiere la modificación de las relaciones de poder en un sistema político, denotando la evolución de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados y constituyendo el conjunto de normas que conforman el derecho público.

En este sentido las primeras reseñas de las Instituciones fueron historias del derecho, escritas por juristas que tuvieron experiencia directa en los asuntos del Estado. Hoy el análisis del funcionamiento concreto de cada periodo histórico, refleja la formación gradual de aparatos cada vez más complejos que conforman al Estado moderno y contemporáneo.

En la filosofía política tres son los elementos de mayor análisis; el primero relativo a la mejor forma de gobierno, el segundo al fundamento del poder político del Estado y el tercero correspondiente a la relación entre ética y política. En donde se considera que el poder político debe estar apoyado en una concepción ética para ser efectivo y en la que esta efectividad legitima al tiempo de su acción su existencia misma.

El Estado como forma compleja de organización y su relación con la sociedad ha ido evolucionando de un modelo coactivo a un modelo que vislumbra los intereses, las necesidades y los derechos de los destinatarios de los beneficios de las acciones del gobierno proactivo, en donde la sociedad adquiere diversas formas de pensamiento tendiente hacia la democratización del sistema político; tiempo y espacio en que gobernantes y gobernados se identifican con una realidad social moderna que privilegia los derechos naturales que pertenecen al individuo y que son anteriores a cualquier sociedad política y a cualquier estructura de poder.

Procesos en los que la sociedad política, se entiende fundamentalmente como un producto nacido de la voluntad de los individuos, que deciden a través de un "Pacto Social" vivir en comunidad e instituir un gobierno. Lo que pone de manifiesto la relevancia en la libertad de los ciudadanos y no en el poder de los gobernantes; así como en el derecho de resistencia a las leyes injustas, y no sólo en el deber de obediencia.

En este sentido, la articulación de la sociedad política integra un sistema de partidos y de organizaciones que se contraponen con respecto al ejercicio del poder, propiciando la reflexión sobre el Estado, de su papel y de la legitimidad de este, para ejercer el poder político con el fin de salvaguardar la soberanía de un país, tomando las decisiones

necesarias y emitiendo los mandatos correspondientes obligatorios para todos los que habitan una nación, respetando los derechos políticos y sociales que los hombres tienen y protegiéndolos jurídicamente.

“El problema de la legitimidad está íntimamente vinculado al de la obligación política con base en el principio de que la obediencia se debe solamente al mandato del poder legítimo. Donde termina la obligación de obedecer las leyes, comienza el derecho de resistencia.”¹

En este sentido la soberanía tiene dos caras: una que mira hacia el interior y otra que mira hacia el exterior. En consecuencia se encuentra con dos tipos de límites: los que derivan de las relaciones entre gobernantes y gobernados, y los que derivan de las relaciones entre los países. Entre estas dos situaciones hay correspondencia, en el sentido de que cuando un Estado es más fuerte en el interior, menos límites tiene en el exterior.

Jean Bodin refiere la soberanía como: “El poder absoluto y perpetuo de una república”. En este sentido, para la sociedad mexicana, de acuerdo con su Constitución Política “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”; y por ello “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.²

Al respecto, convendría cuestionar el paradigma “soberanía” y considerar cuáles son los nuevos pensamientos sociales en el concepto de la globalización, cuando los acontecimientos del interior impactan hacia el exterior. Valga el caso; cuando los límites territoriales significan el profundo

1 Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Por una Teoría General de la Política, Breviarios del F.C.E., 7ª reimpresión. México, 1999, Pag. 123

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título II, Capítulo I de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, Art. 39 y 40

concepto nacional, es incuestionable la soberanía; sin embargo, cuando los ríos o los mares son contaminados, esto involucra una dinámica social y de cooperación de gobiernos de forma diferente, o cuál debe ser la responsabilidad social ante el daño a la capa de ozono, o el impacto en las reservas de la biosfera, o el combate a las redes del narcotráfico, o bien los impactos de los mercados globales.

Hoy, el concepto de soberanía puede involucrar nuevos conceptos, más propios pero a la vez, con un sentido más universal. Significa no perder el concepto jurídico pero sí coordinar con la dinámica social, mayor responsabilidad por el entorno social, político y económico. Implica una injerencia por la problemática global en asuntos tales como los de la pobreza, salud y alimentación; mirando hacia el interior de la nación pero contemplando el fenómeno mundial. No se puede volver la cara lejos de problemas que cada vez son más impetuosos, tales como el VIH o la hambruna; sin embargo, eso no violenta los conceptos quintaesencia de soberanía. Un nuevo concepto paradigmático ante nuevas realidades.

En las democracias modernas, el poder político se acumula dentro de los partidos políticos, sea por el propio proceso de democratización que hace necesaria la agregación de las demandas provenientes de la sociedad, sea por la formación de las sociedades “de masas” en las que sólo los partidos, logran expresar una voluntad y una orientación política. En este sentido, “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determina las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales

tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos...”.³

Hoy, ninguna tipología de las formas de Gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que las fuerzas políticas están dispuestas y colocadas; ya Duverger había observado que el sistema de partidos influye particularmente en el régimen de separación de poderes, lo que implica una actuación más democrática, que permea a las clases políticas en su formación y organización para acceder al gobierno. Y a todos los ciudadanos para afirmar sus derechos naturales como individuos, recurriendo incluso a la desobediencia y a la resistencia, haciendo valer el reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano.

En este contexto, el individuo es primero que el Estado y la igualdad y la libertad son los postulados éticos de la democracia representativa. El desarrollo de esta concepción, modificó profundamente la estructura del Estado representativo a tal grado que provocó un cambio sensible en el propio sistema de representación que ya no es de los individuos, sino que está permeado por grupos organizados que representan fuerzas sociales (ONG) y fuerzas políticas (PARTIDOS POLÍTICOS).

Esta creciente complejidad y la consecuente dificultad para gobernar en las sociedades modernas, hacen cada vez más difícil rebasar la crisis del Estado democrático, que ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil en sus diversas articulaciones y formas, ni al poder de los grandes grupos de interés que compiten entre sí.

³ *Ibidem*, Artículo 41

Los problemas de gobernabilidad constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, en la promoción de la acción voluntaria y, por tanto en la mejora de las bases sociales para la democracia. También es cada vez más importante en el análisis de cómo se pueden crear las instituciones necesarias para promover el orden y la justicia en el contexto de la globalización, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

En los años 70 y 80 en que predominó una firme creencia en la prerrogativa de la economía, se reflejaron los temas políticos y sociales dentro del debate sobre el desarrollo, y a medida que evolucionó el libre mercado se hizo cada vez más evidente que ningún proyecto económico tenía posibilidades de éxito a menos que se tuviera un mínimo de legitimidad política, orden social y eficacia institucional.

El concepto de gobernabilidad permitió abandonar el economicismo y volver a centrarse en las cuestiones sociales y políticas fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica.

Sin embargo, la globalización económica ha revestido una importancia decisiva en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, para garantizar un marco institucional adecuado para la actividad económica, aboliendo normas y liberalizando la economía, abriendo fronteras a la inversión y al comercio extranjero, manteniendo salarios bajos y adoptando políticas que favorecieron la estabilidad de los precios por encima del crecimiento. Evadiéndose con ello, la preocupación por una “buena gobernabilidad” y por las reformas institucionales, con el fin de hacer más eficaces los programas económicos.

Por otra parte, el apoyo generado por las organizaciones económicas internacionales para la reestructuración económica del libre mercado, ha sido orientado sustantivamente a mejorar la administración pública, a generalizar la contabilidad y las auditorías y, a apoyar la descentralización de determinados servicios públicos. En este sentido, se puso en marcha la política reformista del estado respecto de su complejidad y su eficacia formulándose entonces programas dirigidos no sólo a reducir el tamaño

del Estado y hacerlo más eficaz, sino también a desplazar el equilibrio de poder, desde los gobiernos y el sector público a los individuos y a las organizaciones, promoviendo un proceso altamente democrático.

Es importante connotar, que en la mayoría de los países de América Latina la demanda creciente de reestructuración política y administrativa, se ha manifestado en un momento en que han bajado espectacularmente los niveles de vida de la mayoría de la población, aunado a crisis económicas recurrentes, a programas de austeridad y deuda nacional, no resuelta, que agravan las situaciones de pobreza en amplios sectores sociales. En donde la falta de una buena representación gubernamental trae como consecuencia la ingobernabilidad y una participación política más activa y eficaz por parte de la sociedad civil, para propiciar la reactivación económica y la protección de los sectores desfavorecidos.

En este sentido, la administración pública ha efectuado acciones contradictorias de adelgazamiento del sector público por un lado y de crecimiento del número de programas de subsidio por otro; asumiendo la tendencia hacia la gerencia pública, adoptando modelos de trabajo de las empresas privadas, e incorporándose a un mundo de competencia para el cual no estamos preparados, porque carecemos de la infraestructura para competir en igualdad de circunstancias. Por otra parte, la acusada disminución de los salarios en el sector público se suma al sentimiento generalizado de incertidumbre económica y a las especulaciones políticas. Todo esto dificulta el cumplimiento normal de la administración pública y el respeto de los ciudadanos a esta función.

La sociedad mexicana se encuentra en un proceso de "cambio institucional", en el que la larga crisis económica se ha visto acompañada de tendencias sociales inquietantes; una tasa de desempleo alta y persistente, una clase media pauperizada, una polarización social creciente, una mayor incidencia de los menores de edad en el trabajo, tanto en las zonas urbanas como rurales, una disminución de la asistencia escolar en ciertos sectores, una pésima preparación y condición de vida de los maestros, y un aumento creciente de inseguridad y crimen.

Es evidente que se requiere con suma urgencia de la creación de sistemas más eficaces de autoridad y regulación en la economía global, nuevos estímulos para el crecimiento económico en las regiones deprimidas y un sistema político y administrativo más eficaz para dentro de la democracia mantener un orden y un equilibrio social.

Tal es el papel que corresponde a los nuevos actores de la política nacional: partidos políticos; organizaciones no gubernamentales; sociedad civil, servidores públicos, sindicatos, cámaras empresariales y dependencias gubernamentales, con el fin de lograr la reconstrucción de la economía y de la sociedad, con la idea de un “nuevo modelo de bienestar social”; salvaguardando el espíritu de que somos ciudadanos representados por un poder político que como sociedad hemos creado, para proteger los intereses de la nación. Para ello, será indispensable revisar las necesidades del cambio institucional que propone la sociedad, a partir de un diálogo más abierto y, con capacidad de respuesta respecto de la implementación de Programas específicos de trabajo en todos los sectores; fortaleciendo la esfera pública, con una clara delimitación de responsabilidad entre lo público, lo privado y lo social.

3. La organización social

Las demandas de transformación que se plantean al aparato público a partir de la crisis y del desarrollo democrático, son muy concretas y sustantivas y tienen altos niveles de interrelación; producto de que el aparato público actual se halla muy distante de poder satisfacerlas, originado por una gran falta de ejecución eficiente y de una evaluación cualitativa del incumplimiento de las políticas públicas; lo que indica un gran desfase con las necesidades reales de los ciudadanos y una gran desarticulación de los programas de gobierno para poder atender las demandas y las prioridades nacionales.

En este contexto, se aplican políticas relativas al papel del Estado en la idea del Estado mínimo, esto genera un círculo vicioso ya que es preciso deprimir fuertemente el gasto público, privatizar y eliminar organismos y recortar estruc-

turas, consecuentemente se origina una fuerte incapacidad para mantener la gobernabilidad, entre menor participación pública mayor inestabilidad lo que a su vez genera mayor ingobernabilidad, todo ello por una suposición respecto del tamaño del Estado, desde la perspectiva de la magnitud de la burocracia. En este sentido, Bernardo Kliksberg comenta que “mientras que los países de la Comunidad Económica Europea tienen 9 funcionarios por cada 100 habitantes, los países de América latina, tienen 4.8 por cada 100 habitantes”.⁴ Las cifras indican que el crecimiento de la significación del sector público es una tendencia constante en los países desarrollados (1905-1985). Otra referencia la da Castro Salmon cuando refiere la proporción de empleados públicos del total de empleados de países avanzados y señala que Francia cuenta con 22.60 por ciento, Inglaterra 10.40, Estados Unidos 15.50, Alemania 15.10 y Japón 8.10. En esta perspectiva, se demuestra la falta de solidez del discurso relativo al tamaño del Estado como factor del subdesarrollo y debe buscarse este sentido en los destinos de las políticas públicas y en su priorización económica y social con respecto a la demanda para generar proyectos económicos viables, analizando el papel histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por las crisis económicas y la democratización, considerando que “la reducción no garantiza la superación de la ineficiencia.”

Junto a esta cuestión, se observa también la dimensión real del Estado en su papel como gestor para aportar socialmente y en su rol como responsable del bienestar social, garante de los derechos sociales e individuales.

En este esquema, “La ingobernabilidad entendida como incapacidad de gobierno, no necesariamente es producto de una sobrecarga de demandas, sino fundamentalmente se debe a las deficiencias políticas generadas por el extravío del destino y la misión del Estado”.⁵

4 Op. Cit por Bernardo Kliksberg de Peter Heller Alain Tait, “Empleo y remuneración en el gobierno: algunas comparaciones Internacionales” en: “Una Nota sobre los debates-trampa relativos al Estado”, Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo, Septiembre de 1983, en la Revista del Colegio Año II, Número 3, 1990. Pag. 138

5 La Revista del Colegio, Año II, Número 3, Junio de 1990, ¿tamaño del Estado? Omar Guerrero. El Estado Majestuoso ante la privatización Pág. 153.

La ingobernabilidad nace en la relación sociedad-Estado, y está sujeta a los conflictos de grupos y a los diversos intereses de la propia sociedad civil, en donde ésta con su sobrecarga de demandas obstruye la continuidad de la vida estatal, ya que no se tiene capacidad de respuesta para atender con políticas flexibles, oportunas y eficaces los problemas cotidianos. La no utilización de la democracia directa implica la debilidad del gobierno representativo ante los ciudadanos, porque vislumbra la falta de legitimidad de las reglas socialmente establecidas, beneficiándose con ello grupos y organizaciones políticas que sólo tienden hacia sus intereses, menoscabando el propio sentido democrático de la participación social. Por ende, la estabilidad y el perfeccionamiento de la democracia deben ser resultado de relaciones de colaboración y complementariedad entre una sociedad civil pluralista con un sistema de partidos estable y un aparato estatal capaz de aplicar la ley y responder con políticas públicas eficaces, a las demandas más sentidas. La tecnología gubernamental ha sido un medio de adaptación a las constantes demandas y condiciones internacionales, pero también ha hecho falta la planeación del gobierno para afianzar las conquistas alcanzadas y atender las nuevas relaciones mercantiles con una actitud organizativa, resultante de su definición funcional y del reconocimiento de su papel a la luz de nuestro tiempo, que orienten las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, considerando como eje articulador de éstas, el respeto y el aseguramiento de las garantías sociales.

La libertad y la igualdad como concepción política de la justicia, se convierten en este esquema en una idea fundamental que requiere de su implicación en la "cultura pública" de una sociedad democrática, como la cultura cotidiana de la sociedad civil, para que se desarrolle como una idea ordenadora de la propia sociedad, en donde esta actúa dentro de una "cooperación social" como idea de reciprocidad, imparcialidad y altruismo. En esta virtud, "la sociedad ha de concebirse como un sistema justo de cooperación a través del tiempo y entre generaciones sucesivas".⁶ En la que "los ciudadanos sean tan libres como iguales", con sentido y capacidad de justicia, con una concepción

6 John Rawls, *Liberalismo Político*, F.C.E., 1996. Pág. 42.

personal y comunitaria del bien social y, con juicio y pensamiento razonables para ser “individuos cooperadores de la sociedad”, que reconocen la pluralidad y diversidad de los intereses, pero que pueden a través del consenso, lograr estabilidad social con base en el reconocimiento pleno de sus fines y objetivos como sociedad. En tal virtud, es menester fortalecer el Estado de derecho, entre otros elementos, con mejores mecanismos de control para responder a las nuevas condiciones sociales y políticas del rumbo democrático, buscando e implementando mejores alternativas para generar mejores condiciones de vida.

El consenso de la sociedad y la legitimidad del Estado son básicos en el análisis social respecto del Sistema Político Mexicano. En este sentido, lo más trascendente sería decidir la construcción de una nueva gobernabilidad sustentada en una participación amplia, diversa, creativa, cotidiana, sistemática y trascendente, que influya realmente en las decisiones nacionales y cuente con organización y autonomía. Por ende, es significativo enfocar los esfuerzos a la formación y a la debida implementación de nuevas reglas en materia de legislación, normatividad, marco regulatorio, convenios y tratados internacionales.

Hoy la Sociedad Mexicana ha asumido nuevos roles, frente a los viejos paradigmas políticos. Se convenció que el proceso de desarrollo democrático era cierto, afirmo la efectividad de su capacidad organizativa y la fuerza de su voto; la Sociedad Mexicana asumió nuevos paradigmas: Cambio y Democracia, Legitimidad y Consenso, Partidos Políticos y Nueva Voz Social. Hoy la Legitimidad abarca al Gobierno y al equilibrio de poderes, la Sociedad es capaz de definir futuros.

4. Los tiempos del Estado y la función pública

La modernización política de acuerdo con Einstand, “significa un conjunto de rasgos en la sociedad contemporánea que se manifiestan en la diferenciación de la política con relación a otras actividades humanas; por la intensificación de la actividad de la administración pública y su penetración más honda en todos los ámbitos de la socie-

dad. La diferencia del estado moderno frente a las asociaciones de dominación que le precedieron, consiste en su grado de desarrollo político, es decir en la capacidad para ingresar a un número variado de organizaciones y exigencias políticas producidas por la modernización política".⁷

En tal virtud, el desarrollo político del Estado moderno consiste en la disposición que éste pueda tener para conseguir un cambio alimentado por sus propias fuerzas interiores. La sobrecarga de exigencias políticas debe ser ahora un incentivo para reorganizar y refuncionalizar el desarrollo de sus capacidades. Porque entre más moderno es un Estado, mas bienestar social aporta y por lo tanto absorbe mayor demanda social, porque el Estado moderno debe gobernar interviniendo en la economía, en la política, en la cultura y en la administración, en contraposición al orden económico y político de la tesis privatizadora caracterizada por la abstención del Estado en la vida política y social.

"La vuelta al mercado se ha convertido en alternativa y solución",⁸ es un nuevo paradigma del Estado moderno que pretende la renuncia de la rectoría del Estado, por parte de los grupos de poder que buscan sobre criterios de racionalidad financiera, reconsiderar el papel de éste, evaluando su eficiencia a partir del: déficit en las finanzas públicas; de su capacidad de producción; su rentabilidad económica; y la ingobernabilidad ante la falta de respuesta a la demanda. En donde el punto central, es finalmente, replantear el papel del Estado.

En este contexto, la crisis estructural obliga a éste a implantar medidas de austeridad y racionalidad, lo cual forma parte de un replanteamiento de fondo que modifica su vínculo con la sociedad, en que los valores de mercado recobran poder e influencia, y en donde nuevos retos y enfoques caracterizan la acción estatal en la sociedad. La lógica del poder se reacomoda en función de la correlación de fuerzas existentes entre las clases dominantes y su organización

7 La Revista del Colegio, Año II, Número 3, Junio de 1990, ¿tamaño del Estado? Omar Guerrero. El Estado Majestuoso ante la privatización Pág. 159.

8. *Ibidem* Nueva Racionalidad de Estado Mexicano. Ricardo Uvalle. Pág. 180

política en el Estado, pero los resultados de este movimiento no beneficiarán a una sociedad desigual y contrastante.

Porque la calidad de vida y la justicia social en una sociedad desigual sólo se consigue con la participación del Estado como garante de los derechos sociales, instrumentando estrategias integrales de desarrollo social en las que interaccionen todos los sectores, racionalizando el gasto y evaluando sus beneficios, “porque la esencia del Estado democrático viene a ser la igualdad política”⁹. Propiciar la exaltación de los valores de mercado del liberalismo, como forma de racionalidad, es ajena a las circunstancias históricas en un país cuya desigualdad social y económica existente, disminuye la autonomía y la capacidad de decisión del Estado, tanto en sus aspectos políticos como en los administrativos.

Porque puede ser que, “la libertad no baste para que los ciudadanos controlen a los gobiernos, a menos que las instituciones políticas proporcionen instrumentos eficaces de control y que toda la gente disfrute de las condiciones económicas y sociales mínimas necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos”.¹⁰

El ajuste estructural que se desarrolla en todos los países, las demandas de la economía mundial bajo nuevos esquemas de acumulación y regulación impactan necesariamente en los aspectos políticos y sociales, afectando las relaciones del pacto social, y obligando al planteamiento de un nuevo modo de enfrentar las diferencias sociales, buscando que la concepción del estado de bienestar se fortalezca a través de las políticas de subsidios para la atención de las demandas de los grupos poblacionales menos favorecidos y reforzando una nueva forma de organización social, así como el planteamiento de un sistema político en invención y un nuevo régimen político

Estos ajustes implican limitar el crecimiento de intereses corporativos en los grupos de la “elite”, así como del incremento de su poder económico, en sentido inverso, propi-

9 Adam Przeworski, *El Estado y el Ciudadano* en *Rev. Pol y Gob.* Vol. V, núm., 2, México, II semestre 1998, Pág. 341

10 *Ibidem.* Pág. 354

ciando se favorezca la capacidad para incidir cada vez más directamente sobre las decisiones del Estado, vinculándose con el contexto social.

“La desarticulación del tejido social, producto del ajuste estructural; la pauperización de grandes sectores poblacionales; la reducción de los sistemas de seguridad social; el cambio de las leyes laborales, e incluso, en un más alto nivel, las reformas a las constituciones de los países para adaptar las instituciones políticas al cambio de la economía global, expresan una nueva situación histórica”.¹¹

Los tiempos exigen la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, con nuevas formas de participación política no institucionalizadas, porque la sociedad cuestiona los contenidos mismos de las políticas económicas y sociales, para generar nuevos escenarios que favorezcan “un modelo de desarrollo viable y más equitativo”, en contra de un escenario de privatización que solo permita el ingreso de los grandes intereses en áreas estratégicas del desarrollo, y que generaría una gran concentración del poder económico y político en manos de las grandes corporaciones nacionales e internacionales.

En este contexto, la modernización del Estado requiere de la participación de la sociedad civil, haciendo converger sus ideales en el nuevo proyecto nacional, con un sentido de ciudadanía y democracia para configurar el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir de la precisión de las demandas con propuestas de participación enfocadas al desarrollo de los grupos sociales para superar acciones de contingencia y planear las alternativas reales de superación del rezago y del mejoramiento de la calidad de vida, articuladas a programas que consoliden la atención en los aspectos de educación, salud, vivienda y servicios. Considerando la participación de organizaciones no gubernamentales, pero con un claro concepto e ideal de “sociedad de bienestar” que permita imaginar nuevas opciones de desarrollo y proponer en las

11 Larrea Gustavo. Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social. Retos del Siglo XXI. Compilación Carlos Contreras O. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Ed. Nueva Sociedad, 1ra Edición Venezuela, 1996. Pág. 102.

condiciones sociales existentes, esquemas de trabajo para generar nuevas políticas públicas con nuevos conceptos de autogestión.

Ante una vieja idea un nuevo paradigma para el Estado: Mayor participación y responsabilidad social en lo público y un nuevo concepto de lo público para el Estado. Un mayor equilibrio en la gobernabilidad y una relación diferenciada en los pesos y contrapesos de la política. Una gobernabilidad producto de consensos amplios y legitimación fortalecida por la sociedad.

Papel relevante, en este contexto, juega los medios de comunicación como un elemento que ha permitido abrir el proceso democrático y conjugar la participación de la ciudadanía en la vida pública, en las necesidades sociales; considerando de manera importante que los esquemas bajo los cuales se maneja la información a la ciudadanía, han permitido la formación de una cultura de información del acontecer; sin embargo, los liderazgos políticos y las tendencias diversas, producto también de los procesos democráticos, han orientado la comunicación, deformando en ocasiones la noticia. Lo que implica que para el público culturalmente menos desarrollado, exista una influencia en su criterio, que se manifieste en su conducta social y que sea relacional a sus condiciones de vida. Por ello, el acceso a la información, concebida como factor de "Poder", debe darse bajo nuevos sistemas que articulen no sólo sus demandas, sino el intercambio de experiencias organizativas, productivas, políticas y culturales que le brinden la posibilidad de formar un criterio democrático, y agregar a su condición social valores que estimulen su participación y consoliden su proyecto de vida, a través de su correlación en las decisiones públicas.

Lo que permitirá sustentar la democratización y ampliación de las diferentes organizaciones sociales, de los partidos políticos, de las instituciones públicas, relegitimando la capacidad del Estado en este contexto. Esto es, abrir la participación social hacia la autogestión de sus propias demandas, bajo un liderazgo político y social que permita la interlocución y plantee acciones resolutorias factibles dentro de un marco legal, donde la democracia interna y

los valores éticos sean fundamentos que aseguren la legitimidad de su acción en la sociedad.

Es la importancia de los medios de comunicación la que invita a resaltar su injerencia en la opinión pública, pasando de su función de información a la de formación. Los medios han penetrado en la sociedad por su gran amplitud, basta acudir a la estadística de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, a la fecha existen 590 televisoras, 1317 estaciones de radio y a ello agregaríamos mas de 500 periódicos y revistas debiendo considerar adicionalmente mas de 5 millones de usuarios de computadoras de los cuales 2.5 millones están enlazados al sistema Internet.

Hinojosa Guelmo (mayo 2000) al realizar el análisis de la libertad de expresión y los medios de comunicación refiere que sea construida una nueva cultura democrática del sistema mexicano, el ejercicio de gobierno va de la mano de la comunicación y a su vez refiere la máxima de Giscard "Comunicar es gobernar, quien no comunica no gobierna".

Todo ello impacta en ese proceso relacional de la sociedad con el Estado y como la información, o bien, la formación o deformación de la opinión pública trasciende hacia la propia gobernabilidad o ingobernabilidad. Constituyéndose en sensora del Estado o en legitimadora porque acota o impulsa, porque contrasta o elige, involucra o margina; es esa opinión pública que fortalece o derrumba a los gobiernos.

Sin embargo, a los propios medios hay que plantarlos ante nuevos paradigmas. Con libertad de expresión pero también con respeto a la individualidad, con apertura pero también con acotamiento. Una libertad de expresión que apoya y no presiona que coadyuva y no exige. Nuevas reglas para la comunicación: De libertad y respeto para la sociedad.

La nueva organización de la sociedad y la modernización del Estado, "exige repensar los mecanismos de mediación entre sociedad y Estado, lo que implica recomponer a los mismos, redefinirlos en unas cosas y crear otros nuevos, en miras de resolver las demandas de los sectores pobla-

cionales actualmente excluidos”[...] “En suma, se requiere de Instituciones que reconozcan el nuevo tejido social que se está recomponiendo desde su base, y que logren conseguir la interlocución directa entre Estado y sociedad. Se requiere democratizar los partidos políticos de cara a la fragmentación y diversidad de intereses que coexisten en la sociedad, los cuales, a su vez, deben reconocerse mutuamente, para permitir la consecución de una real democracia política, económica, social y cultural de cara al siglo XXI.¹²

5. La dinámica relación sociedad-Estado

La modernización del Estado, implica la modernización de la representación social a partir de la revisión del aparato político y de sus relaciones con la sociedad, para formular un nuevo planteamiento bajo el cual se dará el proceso de interlocución que brinde certeza al cumplimiento efectivo de las demandas sociales.

Es menester, abordar el conflicto social y en contraparte plantear las respuestas para generar una reforma estructural que mejore al aparato administrativo en términos de la gobernabilidad democrática. En esta dinámica los servidores públicos, deberán actuar positiva y responsablemente ante las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad moderna; por esto es indispensable, que en la función pública se perciba la necesidad de realizar mejoras operativas, de capacitación, de organización y de planeación para ampliar la visión y las capacidades ejecutivas de la protección y servicios a la población, fortaleciendo los esquemas de autonomía en el servicio público, entendiendo este concepto como el ejercicio de la capacidad para formar, revisar y aspirar a una concepción del “bien” y a la capacidad para deliberar de acuerdo con esta concepción.

En este contexto, es imprescindible impulsar el desarrollo científico y tecnológico en la gestión del Estado, relativos a las estructuras sociales y ambientales, además de las co-

12 *Ibidem*. Pág. 107.

rrespondientes a la productividad y competitividad, diseñando mejores mecanismos de evaluación del desempeño de la función pública para consolidar la naturaleza intrínsecamente social de ésta y, “propiciar la implementación del Desarrollo tecnológico administrativo para generar una serie de proyectos institucionales de revisión de estructuras, normas y procedimientos en situaciones concretas de atención ciudadana”.¹³

Las políticas públicas deben responder a las condiciones económicas y sociales de un país tanto como a su sistema político y a la movilización social de sus ciudadanos fortaleciendo el acercamiento con la necesidad y la demanda social, con pleno conocimiento de su resolución y con creatividad e imaginación para el establecimiento de los canales de interlocución, que permitan el seguimiento y la continuidad de los acuerdos sociales.

El servidor público, es potencialmente un líder, hacia el interior de la organización debe constituirse en un promotor de servicio y hacia la Sociedad debe ser un promotor de las políticas del gobierno, es finalmente quien hace posible la práctica de gobernar. Por ello, su formación debe constituirse con una visión interdisciplinaria, debe profesionalizarse, para que asuma su misión de comprender, aprehender y modificar el ambiente material y sobre todo social en el cual interactúa para transformar la división del trabajo, las relaciones de dominación y las orientaciones culturales de su entorno.

En este concepto, el servidor público es el que da sentido a la representación social, el que constituye y modifica las normas del orden social; para establecer las condiciones de desarrollo, a través de su práctica cotidiana, de su conocimiento histórico, de su percepción de las necesidades sociales y fundamentalmente de su vocación social y su sentido de compromiso, para transformar las condiciones materiales de su entorno, en el ámbito del fortalecimiento democrático y del desarrollo de nuevos esquemas tecnológicos y de comunicación.

13 Valencia Sandoval Jorge, Condiciones para Institucionalizar el Servicio Público, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado (Compilación). Ed. Plaza y Valdez y UNAM, México, 1999. Pág. 108

Es necesario saber lo que los gobiernos hacen independientemente de lo que se informa para convocar a la participación, "El objetivo de toda constitución política es, o debería ser, primero obtener como gobernantes a hombres que posean la mayor sabiduría para discernir, y la mayor virtud, para alcanzar el bien común de la sociedad; y en segundo lugar tomar las precauciones más eficaces para mantenerlos virtuosos mientras continúan teniendo la confianza del público".¹⁴

El Estado Liberal mexicano surgido de la Constitución de 1917, se fundamentó en una administración pública con servidores públicos con vocación de servicio, para la prestación de los servicios públicos que estuviesen comprometidos con el proyecto histórico nacional y con la idea de luchar para la transformación social y para la consolidación de los ideales de justicia y de equidad, estableciendo un código ético para el desempeño de sus acciones.

La complejidad de lo social, la interacción de los grupos, la diversidad de intereses en lo político y económico, así como los movimientos del contexto internacional, la abundancia de información con manejo crítico, el avance tecnológico y el regreso a los esquemas de libre mercado, han permeado la conducta social de los individuos, sin dejar de observar que el tejido social está plagado de seres individuales, de conceptos de progreso y desarrollo personal. Es importante volver los ojos al conjunto social, a los grupos cuya organización es el elemento más importante para su desarrollo y propiciar el crecimiento unívoco, el planteamiento de estructuras horizontales con mayor impacto y cobertura de la demanda, con servidores públicos formados en la ciencia social y actualizados en diversas disciplinas, con capacidad de decisión y con voluntad para buscar "el bien común".

Es retomar los conceptos weberianos de la burocracia, asumir la esencia para de ahí replantearse el sistema post-burocrático, realizar la revisión y la redefinición de las condiciones que al servidor público le permitan un desempeño eficaz para que sea contundente su acción en la pro-

14 Op. Cit. Przeworsky Adam. Pag. 359.

tección de las garantías individuales y sociales, plasmadas en la Constitución y para que de significado a la lucha histórica de un pueblo que ha buscado la consolidación de sus valores sociales y la transformación de sus condiciones materiales de vida.

Es replantearse los paradigmas de la función pública y asumir nuevas realidades, nuevos paradigmas del servicio, un estado fuerte por sus resultados sociales, una función pública eficiente por sus satisfactores de bienestar, un servidor público comprometido con la sociedad.

Una nueva relación entre la sociedad y el Estado en la que cada cual busca el bien común, el abatimiento de las incertidumbres y la garantía social. Tal como la refiere Dahl (1993) "Una visión de un sistema político cuyos miembros se consideren uno a otros iguales, son colectivamente soberanos y poseen todas las capacidades, recursos e instituciones necesarios para autogobernarse".

Bibliografía

Achard, Diego y Flores, Manuel, 1997, *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto, 1999, *Estado, Gobierno y Sociedad*. Breviarios, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Contreras Q., Carlos (comp.), 1996, *Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social, Retos XXI*. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.

Giral Barnes, José. 1993, *Cultura de Efectividad*. Grupo Editorial Iberoamérica, México.

González Helena y Schmidt Heidulf (Org.), 1997, *Democracia para una nueva sociedad*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas Venezuela.

Guerrero, Omar, 1995, *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ed. Fontamara, S.A., México.

Kliksberg, Bernardo. Marzo, 2000, Art. *Como Reformar al Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000*. Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Majone, Giandomenico. 1997, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Rawls, John. 1995, *Liberalismo político*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Touraine, Alain. 1999, *Crítica de la Modernidad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. (Coordinadores), 1999, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Ed. UNAM y Plaza y Valdez, México.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, *Política y Gobierno*. CIDE, México.

Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública, A.C. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1999, *Compilación del Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política*. México.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, *La revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, *Textos Clásicos Comentados para un Fin de Siglo*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario, El Estado del Arte de la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C., México.

Evaluación ciudadana en un gobierno abierto

Javier Alanís Boyzo

Ideas Iniciales

Tenemos el interés de intercambiar experiencias sobre un tema que se encuentra en el ánimo de la reflexión internacional: la participación y evaluación ciudadana en la conformación de lo que hemos dado en identificar como gobiernos abiertos. Explico inicialmente el porqué del presente tema. Dos son los motivos que lo fundamentan. Por un lado, los cambios de renovación política que estamos viviendo en gran parte de los países de Latinoamérica, donde se incluye, por supuesto, a mi país, México, el cual recientemente, en el mes de julio pasado, vivió un cambio histórico de partido y de ideología en el gobierno federal e incluso en los gobiernos locales -municipales- que vino a romper la hegemonía política de más de 70 años de un solo partido; lo cual, pone de manifiesto la otra parte que motiva el presente estudio: el nuevo y decisivo rol que está jugando la sociedad latinoamericana -y por supuesto mundial- en la configuración de escenarios políticos, económicos y sociales diferentes en sus respectivas naciones que reflejan la necesidad gubernamental de tomar cada vez más en cuenta a la población, sobre todo juvenil, en ciertas decisiones que la afectan o la benefician.

Esto, si bien es cierto que no es novedoso en un contexto mundial, para algunas naciones latinoamericanas sí lo es, sobre todo porque ahora observamos una ciudadanía que está participando e impulsando la configuración de gobiernos abiertos, más atentos a las demandas ciudadanas, dispuestos a estimular su participación en algunos de los aspectos del quehacer gubernamental y administrativo y en cierta medida a permitir la “evaluación” social de su actuación; todo ello, por la sencilla razón de que significan

votos y porque, en términos reales, el ambiente político es cada vez más competido.

Tal situación no la podemos negar. Al contrario, es necesario reconocer que, desde hace aproximadamente dos décadas, las naciones latinoamericanas somos testigos de una mayor participación ciudadana y como consecuencia de ello, de la exigencia y configuración de una mayor evaluación social del desempeño gubernamental que se ha venido reflejando también en una mayor responsabilidad legal y ética del servidor público; aspecto que desde un punto de vista teórico, se ha ido convirtiendo en un relevante objeto de discusión académica, y en el terreno factual, nacional e internacional, se ha ido configurando como el resultado de una cierta crisis de identidad y reconocimiento social por la que atraviesa la administración pública contemporánea, en algunos de los países del orbe.

Hablar de una mayor evaluación social en el desempeño gubernamental, en el contexto de los gobiernos abiertos que estamos presenciando en Latinoamérica, implica adentrarnos en el análisis de los códigos de conducta que se han ido configurando a través de los años para normar las actitudes y aptitudes de los servidores en la administración de los recursos materiales, humanos y financieros a su responsabilidad.

En el caso de México, desde hace poco más de veinte años, vivimos un ambiente de mayor apertura a la evaluación social de las políticas gubernamentales, lo que ha impulsado, a su vez, el diseño e implementación de nuevas y diferentes políticas públicas que se encaminan, por un lado, a plantear una necesidad contemporánea: involucrar a la ciudadanía no sólo en el diseño e instrumentación de ciertas acciones gubernamentales, sino también en la evaluación de las mismas. Además, y por el otro, a establecer mayores responsabilidades funcionariales en un interés institucional de aplicar mayores controles al desempeño del servidor público.

En este sentido, hemos venido siendo testigos de la aparición de gobiernos más democráticos, más plurales y sobre todo más abiertos al consenso ciudadano. Esto quiere

decir, que no obstante que llevamos relativamente pocos años de avance democrático y apertura social en México, nos encontramos, en esta materia, a la par que otras naciones del continente americano. Gobiernos más abiertos, más plurales y sociedades más perceptivas, exigentes y escolarizadas son dos elementos que se han ido conjugando y que han ido creciendo en buena parte de los países del mundo, en un contexto socioeconómico y político que, a su vez, ha ido cambiando de un modelo a otro.

Inicialmente, la participación social mexicana se reflejó en una demanda generalizada: Combatir y prevenir el fenómeno de la corrupción en la esfera de la administración pública; Situación que exigió la adopción de estrategias como la llamada “renovación moral de la sociedad”, la cual constituyó una de las primeras políticas punitivas que, si bien fueron producto de una acción gubernamental, por otro lado, representaron las primeras acciones sociales de injerencia ciudadana para la corrección de fallas y errores político-gubernamentales.

En este sentido, aun cuando el asunto de la participación social en la parte evaluativa del desempeño administrativo se observa todavía como poco aceptable por el propio gobierno, es una realidad que el ejercicio de la administración pública, es objeto cada vez más de atención social, sobre todo en un interés de contribuir a inhibir las prácticas de corrupción que se observan y reconocen en los ámbitos tanto federal como locales.

Enseguida, haré algunos planteamientos que nos permiten reconocer que, el tema de la evaluación gubernativa y su relación con la ética en el desempeño administrativo, constituye un tema que exige ser tomado en cuenta en forma seria y formal y desde un punto de vista político; esto último para que pueda ser llevado a la práctica en mayor medida.

1. Evaluación ciudadana y rendición de cuentas

Hoy día, una buena parte de los países del mundo se hayan inmersos en un modelo de administración pública donde

los funcionarios que administran programas gubernamentales deben rendir cuenta de sus actividades a la ciudadanía. Esta obligación se ha convertido en un asunto inherente a todo proceso de gobierno. Es decir, la necesidad de responder por la gestión se encuentra inmersa en la obligación funcional de dar a conocer "toda" la información a su cargo relacionada con los programas y servicios gubernamentales. Esto, además de ser algo intrínseco dentro de la propia administración pública, se traduce en la prioridad de que los funcionarios públicos, los legisladores y los ciudadanos demandan y necesitan saber, no sólo si los fondos públicos se administran correctamente y de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables, sino también si están cumpliendo con los fines para los que fueron autorizados y financiados, y si estos fines se están alcanzando con economía y eficiencia.

En un marco de participación social, son varias las premisas que permiten plantear un escenario donde el ejercicio de la administración pública se perfila hacia una mayor evaluación ciudadana, y no precisamente alentado por la parte gubernativa, aunque hay algo de ello, sino más bien por el propio empuje social.

En este sentido, referirnos a una mayor evaluación ciudadana en un contexto contemporáneo de gobiernos nacionales y locales más plurales, implica involucrar a esta parte social en el diseño de controles más efectivos que permitan garantizar el logro de las metas y objetivos correspondientes, la salvaguarda de los recursos, y el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

2. Experiencias nacionales de participación social

Permítanme decirles que, por lo que toca a nuestro país, México, las experiencias que hemos estado viviendo durante la última década han sido positivas, fundamentalmente a través de una figura jurídica que se ha dado en llamar contraloría social, la cual, se encuentra en una fase de rediseño y consolidación como habremos de observarlo más adelante.

2.1. Evaluación ciudadana en los gobiernos locales

En la actualidad, la administración pública estatal se encuentra ante el reto de responder a una doble exigencia; por una parte, seguir impulsando con mayor energía la participación ciudadana en el control y vigilancia preventiva de los asuntos públicos y, por la otra, la que se deriva del compromiso de atender con responsabilidad las necesidades colectivas.

El programa de contraloría social que se ha instrumentado desde hace varios años, se ha dirigido a enfrentar con éxito el reto de reducir la problemática que se presenta en la realización de trámites, la prestación de servicios y en las acciones de bienestar social que el gobierno proporciona a los ciudadanos. De ahí, que sean varios los objetivos que se persigan:

- Fortalecer la participación social en la aplicación de los recursos públicos.
- Promover la participación organizada de la sociedad en el control, vigilancia y evaluación de los servicios públicos, y las obras y acciones ejecutadas con recursos estatales y municipales. Y
- Propiciar que los gobiernos locales -municipales- constituyan comités ciudadanos de control y vigilancia que supervisen la prestación de los servicios y la ejecución de obra pública estatal y municipal.

Asimismo, el objetivo a cumplir es claro: Constituirse en el mecanismo idóneo de participación ciudadana para la definición, planeación y ejecución de las obras públicas y la vigilancia y control de la aplicación de los recursos. Es a partir de la década de los noventa cuando se instrumenta esta figura mediante la creación de los Comités de Solidaridad, los cuales orgánicamente contarían con una mesa directiva integrada por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y hasta tres vocales ordinarios, todos ellos elegidos en una asamblea general constitutiva. El vocal de control y vigilancia es el encargado de supervisar el ejercicio de los recursos, el avance de las obras y la legalidad de las acciones.

Por su parte, los órganos de control estatales asumieron la función de proporcionar la capacitación y asistencia técnica a los Vocales de Control y Vigilancia, así como a los ayuntamientos. Sin embargo, es a partir de mediados de la década pasada que se impulsa, en mayor medida en los gobiernos estatales la operación del programa de contraloría social mediante la instrumentación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) hacia las obras ejecutadas con recursos del Programa de Inversión Estatal (PIE), del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) y a partir de 1998 de los recursos del Ramo 33 que la federación transfiere a municipios del país. Así, los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia se configuran como órganos auxiliares de los Sistemas Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública, el cual, desde la óptica gubernamental es el mecanismo oficial para la supervisión de la obra pública estatal y municipal.

Considero importante hacer mención que, en cuanto a la integración de los COCICOVIS, éstos se conforman por tres vecinos electos democráticamente en asamblea general, cuyos cargos son honoríficos. Se denominan Contralor Social, Subcontralor Social "A" y Subcontralor Social "B", con igual rango y sin preeminencia alguna, entre ellos. Dichos comités son constituidos por el Organo de Control Estatal, conjuntamente con los ayuntamientos, éstos últimos adquieren la función de convocar a las asambleas vecinales para su constitución.

El funcionamiento del COCICOVI está orientado a vigilar que la obra pública se realice de acuerdo con el expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente; Es decir, verificar la calidad de los materiales de construcción, intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones, informar a sus vecinos del resultado del desempeño de sus funciones, y hacer del conocimiento de las autoridades las irregularidades que se detecten.

El este marco existen entidades que han dado regulación jurídica al rubro de la Contraloría Social. El caso por ejemplo del Estado de México, donde la Constitución Política estatal en su artículo 115 institucionaliza la figura de los

contralores sociales para la vigilancia de las acciones de gobierno, las obras y los servicios públicos. En segundo término, está el capítulo cuarto-bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado que otorga carácter legal a la integración y funcionamiento de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.

2.2. Impacto del control y la evaluación social

De lo anterior, se desprende que los resultados en materia de control y evaluación ciudadana han sido positivos en varias de los estados del país al estimular la ampliación de los espacios de participación ciudadana en materia de control gubernamental. En este sentido, la participación social ha permitido en cierta medida que la gestión pública se apegue más a los principios de transparencia, honradez, eficacia y calidad; ha propiciado que los servidores públicos se sientan más obligados a manejar los recursos con apego a la normatividad; y ha contribuido a recuperar cierta confianza de los ciudadanos en el actuar gubernamental.

En una radiografía territorial, la constitución de los comités se observa en mayor medida en los municipios urbanos y poco menos en los rurales. Esto quiere decir que la respuesta ciudadana se observa más en las zonas urbanas que en rurales, de acuerdo con el proyecto o acción aprobada por cada uno de los Consejos de Desarrollo Municipal o de Participación Ciudadana.

2.3. Impulso de la evaluación ciudadana

Lo anterior, se puede corroborar en el hecho de que en esta misma entidad a la que vengo haciendo alusión: el Estado de México se viene percibiendo desde el ángulo social la necesidad de abrir mayores espacios de participación social para la vigilancia de la aplicación de los recursos, no solo en la obra pública, sino también los destinados a la realización de trámites y a la prestación de servicios públicos.

Como se puede observar, ha sido y es la propia ciudadanía la que ha impulsado la ampliación de los esquemas de contraloría social hacia la vigilancia de los trámites y

servicios públicos estatales de gran demanda y alto impacto, con el objeto de elevar su calidad y evitar que se generen conductas ilícitas. Ante ello, la respuesta gubernamental ha sido la de diseñar e instrumentar un cierto tipo de control preventivo y evaluación ciudadana hacia los servicios públicos, las obras públicas y las acciones orientadas al bienestar social que las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública prestan a la ciudadanía. Respecto a los servicios públicos nos referimos principalmente a los de administración y procuración de justicia, y seguridad pública y tránsito, dada la tendencia a generar conductas ilícitas.

Me permitiré mencionar, de manera sucinta, las principales funciones de los COCICOVIS que habrán de llevar a cabo, por ejemplo, en materia de administración y procuración de justicia, entre otras:

- Participar como observadores de dichos servidores públicos para que no ejerzan algún tipo de intimidación o presiones hacia el ciudadano, para cambiar su declaración.
- y
- Supervisar el buen uso de las armas por parte de los agentes de la policía judicial. Entre otras.

De igual manera, en el rubro de la seguridad pública y tránsito, los comités podrán desarrollar las funciones de:

- Contribuir a que en la prestación de los trámites y servicios de tránsito no se incurra en acciones de deshonestidad e ilegalidad. y
- Denunciar a los agentes de seguridad pública que desempeñen sus funciones bajo el efecto de bebidas embriagantes. Entre otras.

Adicionalmente, los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia de estos dos servicios públicos, podrán llevar a cabo otras acciones generales, como: realizar inspecciones permanentes, exigir directorios de servicios actualizados, demandar mayor eficiencia y eficacia, y denunciar la exigencia de dádivas o gratificaciones para la realización de trámites y servicios.

Dentro de este contexto, la contraloría social que se vislumbra en los gobiernos locales en un futuro próximo, habrá de encaminarse a la búsqueda de mayores resultados en materia de control y evaluación ciudadana, que se pueden traducir en los siguientes beneficios:

- Incremento de la participación ciudadana en las funciones de Control y Vigilancia.
- Ampliación de la cobertura en la obra pública estatal y municipales.
- Extensión de la contraloría social a los servicios públicos de mayor cobertura e impacto social como: agua potable, seguridad pública y registro civil, entre otros.

3. Resultados de una evaluación más social

Como se observa, la evaluación ciudadana que se ha venido traduciendo en una mayor obligación legal y ética del servidor público, se ha constituido en un importante elemento de control y responsabilidad pública. Por tanto, a menos que lo impidan restricciones legales o consideraciones éticas, la llamada contraloría social habrá de tener, a corto plazo, un rediseño en su instrumentación con el objeto de ampliar su cobertura hacia aquellos ámbitos que administren, además de obras, también servicios públicos.

¿Qué se puede esperar de una supervisión y vigilancia ciudadana? Seguramente que contribuir a que cada acción gubernamental sea ejecutada por personal que, en su conjunto, posea la capacidad necesaria para ello, cumpla con las normas aplicables al planificar y realizar su trabajo, cuente con un sistema interno de control de calidad, y sea sujeto de una revisión externa de calidad.

En este sentido, en términos más específicos, una evaluación ciudadana deberá enfocarse a tomar en cuenta varias normas generales que deben ser inherentes al desempeño de la administración pública, para asegurar, por parte de los servidores públicos, una conducta de mayor responsabilidad. Estamos hablando de:

- Mayor capacidad profesional del funcionario.

- Independencia de criterio en su actuación; y
- Cuidado profesional en la práctica del desempeño administrativo.

3.1. Capacidad profesional

Por lo que se refiere a la capacidad profesional, ésta se enfoca a la exigencia social de que, todo servidor público posea la capacidad para realizar las tareas a su cargo, aunque también esta norma impone a la propia institución la responsabilidad de garantizar que la acción gubernamental sea ejecutada por personal que, en su conjunto, tenga los conocimientos y habilidades necesarios.

De esta manera, creemos que la evaluación ciudadana sería más real, sobre todo porque se estaría supervisando los conocimientos y la experiencia personal de cada funcionario. Esta, es precisamente una línea de trabajo que están desarrollando los gobiernos abiertos en México -a lo mejor tardíamente en comparación a otros- que implica que sea la propia institución la que establezca *un programa de educación y capacitación continua* a efecto de que los responsables de planear, dirigir o ejecutar la acción gubernamental completen, cada cierto periodo, una cantidad de horas de educación y capacitación continua, que contribuyan a mantener su competencia profesional. Esto, implicaría además que particularmente los “especialistas” -aquellos que desempeñen un trabajo en lo específico- estén calificados y mantengan una competencia profesional en su campo o especialidad. Así, sin duda, se podría tener una evaluación social más efectiva del servidor público.

3.2. Competencia profesional

Otro aspecto importante que habrá de considerarse, dentro de una mayor evaluación ciudadana y exigencia legal y ética del servidor público, es el de la competencia profesional, dentro de la cual los requisitos que deberá cumplir todo funcionario para tener una percepción global de su actuación, serán por ejemplo, los siguientes:

1. Conocimiento de métodos y técnicas, así como de educa-

- ción, capacitación y experiencia para aplicar los conocimientos en el área a su cargo.
2. Conocimiento de los organismos, programas, actividades, y funciones gubernamentales.
 3. Habilidad para comunicarse con claridad y eficacia, tanto en forma oral como escrita; y
 4. Pericia necesaria para desempeñar el trabajo encomendado, por ejemplo: si el trabajo requiere aplicación de técnicas de muestreo estadístico, el personal deberá incluir expertos en esta materia.

3.3. Independencia de criterio y de actuación

Otro aspecto que habrá de tomarse en cuenta, dentro de esta línea de evaluación ciudadana que venimos comentando, es la que se refiere a la independencia de criterio y de actuación del servidor público y la cual se encamina a señalar que en todos los asuntos gubernamentales este debe estar libre de cualquier impedimento personal o externo para proceder con independencia en actitud y apariencia; esto, con el objeto de contribuir a abatir los factores internos y externos que promueven e incentivan la corrupción.

En esta misma connotación evaluativa, la norma impone al servidor y a la propia institución la responsabilidad de preservar su independencia para lograr que sus opiniones, conclusiones, juicios y recomendaciones sean imparciales. Ello implica que, para obtener una mayor responsabilidad, los servidores deberán reconocer, en general, tres clases de impedimentos que inciden en su independencia: personales, externos y organizacionales.

Particularmente, los primeros deberán ser señalados por la propia institución, la cual será la responsable de establecer las políticas y procedimientos que ayuden a determinar si los servidores tienen algún impedimento personal como: relaciones oficiales, profesionales, personales o financieras que puedan influir en él para reducir por ejemplo el alcance de una revisión, o atenúe o altere los resultados; prejuicios, incluyendo los de convicciones políticas o sociales, que resulten de prestar servicios o de guardar lealtad a determinado grupo, organismo o nivel

de gobierno; e interés económico, directo o indirecto, en la entidad o en el programa respectivo.

4. Nueva cultura de control y evaluación gubernamental

Dentro de la modernización de la vida estatal y de la administración pública, el tema de la evaluación ciudadana del desempeño gubernamental se perfila hacia un escenario donde será necesario plantear y determinar ¿cuales? serán las funciones básicas y prioritarias que habrá de tener el Estado hacia la sociedad; en segundo, conocer el comportamiento político partidista que habremos de vivir en este contexto de gobiernos abiertos -que de hecho ya vivimos, de manera más real y objetiva, desde hace varios años en Latinoamérica-; y, en tercero, identificar ¿cual deberá ser el papel de la administración pública, en este ambiente de pluralidad?.

Al respecto, diversos estudiosos han vertido importantes y novedosas consideraciones sobre la necesidad de que el Estado, en su acepción administrativa, adquiera una vitalidad en su desempeño, para que vaya acorde a las cambiantes circunstancias internacionales como de cada país.¹ Ello, porque se ha aceptado que la legitimidad del Estado también tiene su origen en el desempeño deficitario de la administración pública, el cual habrá de superarse previniendo aspectos como la burocratización, la presentación pública de cuentas, la enseñanza de una ética pública, y la activa participación ciudadana, entre otras.

En este contexto, en México, hemos sido testigos de una petición social reiterada: llevar a cabo una reforma integral en los distintos niveles de la administración pública, que incluya en su agenda, el estudio y análisis de una de las prioritarias actividades del proceso de la planeación gubernamental: nos referimos al *esquema de control y de*

1 Entre otros, Gerald Caiden, consultor investigador y administrador de una amplia gama de organizaciones públicas, entre las que destacan el Banco Mundial y la ONU, reconoce que el estudio y práctica de la administración pública atraviesa desde hace dos décadas aproximadamente por una "crisis" intelectual y pragmática por el cúmulo de buropatologías que existen en muchas de las administraciones públicas del mundo y que en lo factual han promovido un ejercicio "malo" en lo administrativo, entre otros aspectos, porque no se observa un adecuado sistema de lo que llama "rendición de cuentas".

rendición de cuentas que se viene practicando en las administraciones públicas del mundo y que en el caso de nuestro país, México, ha estado vigente desde los años ochenta, bajo enfoques y modalidades orgánicas y normativas diferentes, cuando se da una fiebre semántica, jurídica y orgánica para reforzar los canales estatales de control.

5. Teorización de la evaluación social

Son diversos los estudiosos del desempeño gubernamental que sugieren la necesidad de enfocar la práctica del control interno y la evaluación ciudadana desde una óptica diferente, para lo cual presentan innovadoras contribuciones teóricas y metodológicas, reconociendo las diferentes formas y modalidades como se practica la corrupción mundial.

Gerald Caiden es uno de los que, desde su perspectiva como investigador y consultor del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas, observa una serie de deficiencias e inconveniencias en varios de los gobiernos de América Latina que se reflejan en la actuación de sus administraciones públicas, y a las que identifica con el nombre de *buropatologías*. Reconoce que la población de éstos últimos años constituye una ciudadanía más despierta y más participativa, atenta a lo que identifica como *mala* administración en tanto que la “calidad de vida se ve grandemente afectada por lo bien o mal que el individuo sea tratado por los funcionarios públicos y otros agentes del Estado administrativo”. (Caiden, 1996: 41).

Una de las buropatologías más graves y que afligen a muchos de los regímenes de la administración pública en general, es el fenómeno de la corrupción, por cuanto que constituye una “enfermedad” que asume distintas formas y tiene causas e incidencias que van más allá de la propia administración pública. Ante ello ¿qué hacer? Plantea la prioridad de llevar a cabo una reforma administrativa que incluya, además del apoyo persistente de la ciudadanía, también el fuerte respaldo político, y sobre todo de un adecuado *sistema de presentación pública de cuentas*.² Lo

² Caiden, aunado a esta propuesta plantea otras importantes medidas encaminadas a elevar el desempeño administrativo, como la desburocratización de procesos y procedi-

anterior, debido a que, desde su visión, se observa en varios países latinoamericanos, mecanismos endebles de evaluación y control gubernamental, áreas de gobierno al margen del examen público, ocupadas muchas veces por profesionales y burócratas autoritarios que hacen de la supervisión y la evaluación funcional una tarea complicada y con frecuencia imposible.

Otro estudioso del control y la evaluación social es David Shand; personaje que desde su visión como administrador principal del servicio de gerencia pública de la O.C.D.E. de París, refrenda la prioridad de implementar una evaluación y control permanente del desempeño administrativo como parte de lo que llama la *nueva gestión pública*, donde se involucre a los "consumidores" de los servicios del gobierno; es decir, a los contribuyentes y a los propios empleados del sector público. Así, podrá asegurarse mayor confiabilidad e impacto del esquema evaluativo. (Shand, 1996: 79)

En este sentido, el enfoque clientelar, respecto a la actuación gubernamental, puede resultar simple y a lo mejor subjetivo. Sin embargo, se refrenda que la percepción social resulta de gran importancia para medir la productividad del sector público, e introducir elementos para el mejoramiento del quehacer administrativo. Aquí, es donde encuentra sustento la importancia del control social de la administración pública.

6. Evaluación y control social en la administración pública mexicana

Derivado de ese marco referencial, me permitiré enseguida presentar un resumen genérico de los planteamientos teóricos y pragmáticos que se han estado llevando a cabo en nuestro país, México, durante los últimos años. El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (PND, 1995: 64-65), no obstante la óptica oficial que supone, marcó las directrices

mientos innecesarios y aparatosos; la exigencia de ética pública en los servidores públicos cuya falta afecta adversamente y prohija la corrupción; la participación pública que implique una mayor presencia ciudadana en la administración pública y el refuerzo del esquema de las quejas y denuncias sobre los malos manejos financieros, Vid. Caiden Gerald, *Revitalización de la Administración Pública*, en *Revista de Administración Pública*, RAP No. 91, México, INAP, 1996, pp. 43-48

que habrían de seguirse en este rubro como parte de la reforma de gobierno y modernización de la administración pública, dentro de la cual planteo la necesaria sistematización del control y la evaluación gubernamental, en la búsqueda de un mejor esquema de rendición de cuentas.

Esta perspectiva formal, parte de la concepción de que la administración pública juega un papel relevante en el desarrollo económico, político y social de un país. De ahí, la necesidad de que, desde una exigencia social, ésta sea moderna y eficiente para facilitar el incremento de la productividad e ir acorde al avance democrático nacional, y sobre todo se inscriba en el contexto mundial de avanzar en las líneas de la *eficacia* y la *eficiencia*, eviten trámites, ahorre tiempo y gastos, e inhiban la discrecionalidad y la corrupción.

Dentro de esos planteamientos resulta interesante observar las medidas que se plantean como parte del nuevo *sistema de control y evaluación gubernamental*. Entre otros, resulta prioritario dotar de independencia a los órganos de control encargados de la evaluación y la fiscalización de la gestión y aplicación del gasto público y asimismo, de capacidad técnica que permita su eficaz funcionamiento. Así, estaremos ante otra perspectiva de mayor ponderación: la búsqueda de una mayor credibilidad social en el esquema del control y la evaluación gubernamental.

Para ello, se precisan dos compromisos que deberán llevarse a cabo. El primero, en materia jurídica; es decir, la adecuación del marco normativo y legal que vaya acorde al nuevo esquema evaluativo. Y el segundo, en materia orgánica; con relación a una reforma estructural de las instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública. Así, se pretende ir más allá de la sola reestructuración del rubro orgánico gubernamental, al buscar el fortalecimiento de su autonomía técnica y capacidad de acción, e incluso de la integración de un órgano externo que se constituya en un moderno órgano superior de fiscalización.

Otro aspecto que se pretende llevar a cabo, en un contexto de evaluación ciudadana en los gobiernos abiertos, es el

de la reorganización del control interno con que cuenta el propio Poder Ejecutivo. La idea es clara: diseñar un sistema más eficiente de autoevaluación con un enfoque fundamentalmente preventivo que, desde el punto de vista cualitativo se vincule al desarrollo administrativo de la gestión pública. Cantidad y calidad en el desempeño de la administración pública constituyen dos premisas que habrán de reforzarse en el futuro, mediante el fortalecimiento de la autonomía y actuación de los órganos internos de contraloría de las dependencias y entidades auxiliares de la administración pública con la idea de que su desempeño preventivo y correctivo sea más eficaz.

En este sentido, se observa una visión más moderna del esquema del control y la evaluación gubernamental, al ir más allá de su función punitiva; es decir, del sólo castigo de los infractores, para incursionar en una atribución más cualitativa: contribuir al logro de una administración más honesta y eficiente, más allá del manejo de los recursos públicos.

Dentro de esta nueva concepción del control y la evaluación gubernamental es necesario resaltar la importancia de la participación social en el proceso de revisión y evaluación de la administración pública. No puede hablarse de inscribir procesos administrativos en los vientos de modernización que vivimos, si no se considera la perspectiva ciudadana en el amplio esquema del control interno gubernamental. Es en este ámbito donde deben estar, en mayor medida, los mecanismos de supervisión y vigilancia, de manera específica en el desarrollo de los programas y proyectos de obra pública con financiamiento estatal, aunque como lo hemos mencionado, también en otros servicios públicos.

Aunado a ello, es en el rubro social dónde debe radicar la medición cualitativa de la administración pública; es decir, del desempeño de los servidores públicos. La perspectiva ciudadana debe considerarse como un elemento de fundamental importancia para la evaluación de la calidad del servicio. Por supuesto que no de toda la población, sino de aquella opinión “razonada” de los sectores que tengan la capacidad de respuesta adecuada de acuerdo al proyecto administrativo, financiero o de obras públicas que se piense llevar a cabo.

7. Evaluación ciudadana y evaluación gubernamental

En congruencia a las ideas mencionadas, una acción que ha llamado la atención para el afianzamiento del nuevo y diferente esquema del control y evaluación gubernamental en México, es el de diseñar un instrumento orgánico autónomo para la fiscalización de los tres poderes federales, bajo la denominación que hemos mencionado de: Auditoría Superior de la Federación; medida que se inscribe, no sólo en una reforma administrativa, sino en la reforma del Estado.

En términos organizativos resulta interesante observar la integración que supondría la aparición de este órgano superior, en el escenario nacional. Sería administrado por un cuerpo colegiado de auditores de "reconocida honorabilidad y capacidad profesional" que, a imitación de la mayor parte de los países que cuentan con este tipo de organismos, sean seleccionados mediante proceso abierto en el que participen los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Derivado dichas reflexiones, surge la interrogante de saber si ¿estamos ante una nueva cultura del control y la evaluación gubernamental en el mundo, como en nuestro país? donde la participación ciudadana resulta de fundamental importancia. Creemos que sí. La corriente de modernización que se vislumbra en el aspecto administrativo del Estado, como en la parte política del mismo, así lo exige, derivado de las diversas limitaciones que los órganos de control del país presentan, en comparación con el creciente desarrollo de éstas instituciones en otras partes del mundo y que, en la búsqueda de una real fiscalización y control de los aparatos públicos, muchas de las actuales atribuciones que tienen en sus manos deben pasar a un órgano independiente del ente supervisado.

8. Control y evaluación en las administraciones locales

De los anteriores planteamientos se deriva el reto que tienen ante sí las administraciones pública locales -estatales y municipales-, para diseñar mecanismos públicos de evaluación y control más efectivos, acorde al avance que se observa en el contexto mundial y que, en términos más

reales, den fe de la buena o mala actuación de los servidores públicos.

En consideración a los nuevos tiempos políticos de gobiernos abiertos que estamos viviendo en varios países de Latinoamérica, desde una visión prospectiva, resulta de gran validez que los gobiernos locales también, por su parte, busquen una reestructuración en el actual esquema orgánico del control y evaluación interna y externa. La idea genérica consiste en evaluar los logros que se han obtenido y buscar la legitimación, desde una perspectiva social, del esquema evaluativo gubernamental en práctica en las administraciones locales.

Sin duda que, la introducción del elemento electivo social del posible responsable del órgano de control estatal o municipal, sería dar un paso importante, al permitir conocer con antelación los antecedentes de honestidad y honorabilidad de los aspirantes y redefinir sus atribuciones para convertirla en una institución eminentemente preventiva, promotora del desarrollo administrativo. Con estas ideas, lo que se vislumbra es que el actual esquema de control y evaluación gubernamental en práctica en las administraciones públicas del país, se renueve y se inscriba dentro de los avances y transformaciones que, hoy día, experimenta la fiscalización en el mundo.

Ello, retomando los planteamientos teórico-pragmáticos que pondera la llamada nueva administración pública. Nos referimos a aspectos como; la promoción de una mayor descentralización administrativa y financiera; la profesionalización de los servidores públicos; la adopción de un mejor sistema de control y evaluación gubernamental; la práctica de una gestión pública más moderna; y el estímulo de una participación social más real y activa en los procesos gubernamentales, entre otros. Sin duda que, estos nuevos marcos referenciales nos conducen a interpretar que nos hallamos ante el desempeño de una administración pública más abierta al conglomerado social, más moderna en congruencia a los planteamientos teóricos que se plantean, y más eficiente y eficaz, no sólo porque sea una necesidad gubernamental, sino también porque será el espejo donde la ciudadanía podrá ver y analizar la actuación de los gober-

nantes de un determinado partido político por el que habrán o no de votar el día de mañana.

9. Control y evaluación social en una perspectiva de política pública

En un interés por reflexionar en el proceso dialéctico a que ha estado sujeto el control y la evaluación ciudadana en el contexto de los gobiernos abiertos, se incluye el presente apartado que analiza la vertiente social de esta política pública; es decir, la influencia e importancia de la participación ciudadana en los asuntos que, si bien son responsabilidad de la parte gubernamental, por otro lado implican un efecto hacia lo social, que por ese hecho, demanda participación.

Hablar de políticas públicas en su vinculación con las funciones del control y la evaluación gubernamental, implica referirnos a la injerencia ciudadana en los asuntos del gobierno y de su administración pública a través de la participación que ha tenido en dichas funciones, en las cuales se observa un cierto impulso del elemento social como uno de los mecanismos institucionales para coadyuvar al mejor desempeño administrativo y financiero estatal.

Así, se determina que, del esquema inicial de políticas gubernamentales, a partir y durante las últimas dos décadas del presente siglo, se observa en nuestro país un reencauzamiento de la acción gubernamental en un enfoque eminentemente de política pública, a lo mejor no en la idea que han desarrollado destacados estudiosos de esta disciplina en países europeos, como de Estados Unidos y Latinoamérica,⁴ pero sí en una reconceptualización de lo público, que sustenta la premisa de que, actualmente, la participación ciudadana en el rubro del control y la evaluación gubernamental se encuentra en una etapa de con-

4 Por mencionar algunos está Yehezkel Dror, Joan Subirats, Giandoménico Majona, Charles Lindblom, Bernard Barranque, quienes han desarrollado prolíficos estudios sobre el amplio tema de las políticas públicas. En México se encuentran Luis Aguilar Villanueva, Ricardo Uvalle Berrones, David Arellano Gault, Omar Guerrero, entre otros, quienes encuadran el desarrollo de esta disciplina en un nuevo contexto de lo "público" que necesariamente conlleva la participación social en una multiplicidad de asuntos de gobierno y sus administraciones públicas.

solidación por parte del Estado, del Gobierno y de la administración pública, como mecanismo clave que habrá de permitir vigilar que los planes, programas y acciones tengan los resultados esperados. (Pagaza, 1984: 135).

10. Control y evaluación estatal

Las décadas de los ochenta y noventa, se caracterizan en México porque dan lugar a la expedición de un amplio conglomerado de leyes, acuerdos y convenios, además de cambios orgánicos y funcionales dentro de la administración pública nacional, que buscan por un lado, afianzar el esquema del control interno en las dependencias de los sectores central como auxiliar, y por el otro, dar respuesta tangible a la prioridad gubernamental y ciudadana de combatir y prevenir las acciones de corrupción. Dichos cambios, si bien son producto del proceso dialéctico de la propia administración pública, también son el resultado a una demanda ciudadana, es decir, de una política pública, que si bien finalmente constituye un método de gobierno para eficientar sus acciones, sobre todo en un esquema de costo-beneficio, lo cierto es que ya se observa una apertura más real del gobierno a la opinión social.

De esta manera, por mencionar una experiencia de control y evaluación social estatal, son diversas las acciones de control y evaluación que ha llevado a cabo la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en sus sectores central y auxiliar, y por convenio, hacia los municipios, con el objeto de hacer tangible de una manera más institucionalizada la política pública del control interno y externo de la administración pública, en congruencia con los avances del proceso administrativo, y al empuje ciudadano que permita consolidarla como una verdadera política pública sustentada en un ambiente más de lo "público".

Son diversas las acciones que se han llevado a cabo y que se han enfocado a dar respuesta a un reclamo de mayor participación ciudadana en los gobiernos abiertos, en el control y evaluación de programas de desarrollo social y en la implementación del sistema estatal de quejas y

denuncias. Esto, además del otro mecanismo importante que ha permitido retroalimentar la connotación de política pública del control interno, que es precisamente la práctica de contraloría social.

10.1. Contraloría social; visión pragmática

La contraloría social, como su nombre lo indica, significa mayor participación social en el amplio esquema del control y la evaluación gubernamental, aunque enfocado expresamente a un aspecto en concreto que será la supervisión y vigilancia de las obras públicas de impacto comunitario y donde se involucra, de manera directa y activa, a la ciudadanía beneficiaria de ello.

Esta figura nace con el objeto de introducir mejoras en la relación entre la administración pública y la sociedad. Obedece a la prioridad de incrementar los mecanismos de participación social e intensificar su colaboración en los procesos de control y vigilancia. De ahí que, el programa de contraloría social surge como una respuesta gubernamental para apoyar a la sociedad en la organización de actividades de control y vigilancia⁵ sobre la administración pública. Ahora, la base de esta política pública radica en un “público ciudadano” que se involucra y participa en una rama específica del desempeño gubernamental; las obras públicas. Así, la contraloría social se concibe como un esquema de participación organizada de la población en la vigilancia de las acciones del gobierno en rubros como el mencionado. El propósito genérico y fundamental radica en complementar el control formal que ejerce la parte gubernamental para asegurar la práctica de acciones con responsabilidad, honestidad, eficacia y apego al marco normativo.⁶

5 Esta nueva política gubernamental se incorpora en la Constitución Política del Estado del Estado Libre y soberano de México, en su artículo 15, del 2 de marzo de 1995, misma que establece la facultad de las organizaciones civiles de participar en acciones de supervisión y vigilancia de la planeación y ejecución de obras públicas. De esta manera se institucionaliza, ya no como política gubernamental, sino como política pública, la figura de contraloría social en estos rubros.

6 Vid. Secretaría de la Contraloría, *Lineamientos Generales para la Operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia*, 1995, p.4

Hoy día, resulta complejo el impulso que ha adquirido dicho programa, particularmente porque se ha diseñado para el ejercicio de funciones de control en obras del programa de inversión estatal (PIE), y del convenio de desarrollo municipal (CODEM). Aún cuando, desde una perspectiva externa a la administración pública se puede ponderar la necesidad de evaluar las fortalezas y debilidades de esta política pública del control interno, lo cierto es que los impactos han sido positivos; se han ampliado los espacios de participación social en materia de control; la labor preventiva del control se ha reforzado mediante la adopción del mecanismo social; la supervisión y vigilancia del aspecto técnico-financiero del accionar gubernamental en el rubro, por ejemplo, de las obras públicas se ha visto fortalecido mediante el elemento social. La idea básica del control ciudadano radica en que sea este el resorte para que, vía figura de comités, se vigile cada obra que se realice con recursos de las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios (ramo 33), o bien con recursos propios de los ayuntamientos. (Haro, 1999: 320).

Aunado a lo anterior, la política pública del control y la evaluación social ha buscado incidir en la organización y funcionamiento de los comités que ha estimulado; es decir, en el proceso de articulación entre la participación ciudadana y la responsabilidad gubernamental, en el sentido que, sean las propias comunidades las que retroalimenten el esquema de la política pública, a través de la elección de sus integrantes y mediante la adopción de mecanismos de opinión, consulta y elección, dejando a la parte gubernamental la función de coordinación y promoción de este esquema. De esta manera, se puede sustentar la idea de que el perfil de políticas públicas, se encamina hoy en día hacia un esquema donde el elemento social interactúa de manera continua y permanente con el ente gubernamental en las distintas fases que la componen: formulación, instrumentación, control y evaluación.

Complementariamente, es oportuno destacar el mecanismo de asambleas vecinales que han sido impulsadas, como preámbulo, a la conformación de los comités ciudadanos de control y vigilancia, y en las que han participado un importante número de ciudadanos, en la supervisión y

vigilancia de la totalidad de la obra pública ejecutada con recursos del programa de inversión estatal y del convenio de desarrollo social. Aquí, el papel del órgano de control estatal solamente se ha encuadrado en acciones de capacitación, asesoría y expedición de lineamientos operativos. (Haro, 1999: 326).

En un escenario prospectivo, este tipo de política pública se encamina a su implementación en otras áreas sensibles de la administración pública estatal, donde puede darse una interacción mayúscula entre gobierno y ciudadanía. Por hacer alusión a algunos aspectos están por ejemplo, los servicios médicos y las funciones de seguridad pública y tránsito, los cuales ofrecen una excelente oportunidad para incorporar la opinión ciudadana y mejorar los procesos públicos.

10.2. Quejas y denuncias ciudadanas

Un segundo mecanismo ciudadano que ha sido estimulado, de manera especial durante esta última década, para introducir mejoras en los procesos administrativos, así como en la actuación de la parte funcionarial del Poder Ejecutivo, es el referente a las quejas y denuncias ciudadanas, las cuales si bien son impulsadas por la parte gubernamental, su perfil se viene desarrollando en una connotación de política pública.

Generalmente, su concepción dentro del entorno gubernamental ha obedecido a que la observación social del quehacer administrativo, vía quejas y denuncias, constituye el lado oscuro de la administración, algo que debe ocultarse porque denota insuficiencias funcionales u organizativas en el aparato público. Romper con esta concepción tradicional implica permear de una connotación más “pública” y positiva la queja y la denuncia, es decir concebirla como un insumo valioso de información que permita a la propia administración pública evaluar y mejorar sus procesos de gestión y el desempeño de los servidores públicos.

De esta manera, se concibió diseñar y ejecutar nuevos mecanismos de participación social en un enfoque sis-

témico⁷ con la premisa fundamental de coadyuvar a mejorar la prestación de los servicios públicos por parte del ente administrativo. La idea consiste en orientar y conducir las quejas ciudadanas hacia un ambiente más de política pública en el sentido de dotar de mayores elementos sociales a la actuación gubernamental.

En congruencia, las quejas y denuncias ciudadanas se han convertido en mecanismos relevantes que, en la última década, han permitido conducir las decisiones administrativas en una connotación más de política pública, en tanto que la corrección de irregularidades en áreas sensibles de la administración son determinadas desde la perspectiva social. Lo anterior, permite vislumbrar la etapa de consolidación y expansión que ha adquirido esta evaluación social, lo cual sin duda, obedece a la necesidad contemporánea de permear de mayor eficiencia y eficacia los trámites y servicios que proporciona el gobierno, evaluar el desempeño de la parte funcionarial estatal y exigir mayor calidad administrativa en aquellas dependencias que han sido señaladas como responsables de incumplimiento del código de conducta legal y administrativo.

11. Control y evaluación más “público”

Enseguida me permitiré hacer algunos planteamientos que me parecen interesantes de rescatar y dar a conocer acerca de la teoría que se haya en boga, en diversos países del mundo, como en el nuestro, México, y que se refieren a la forma como se conciben o deben concebirse, hoy día, las políticas públicas; concepción que se interrelaciona con un ángulo más de lo “público”, en tanto que implica mayor participación ciudadana en el accionar gubernamental de ciertas áreas o funciones.

Así, se reafirma la necesidad de rediseñar y ensayar en México, un nuevo método de gobierno acorde a los cambios

7 Por acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, del 5 de marzo de 1998, se estableció formalmente el sistema estatal de quejas y denuncias que venía funcionando desde años atrás, y cuyo objetivo, en un contexto de políticas públicas, buscó facilitar el acceso de la ciudadanía a inconformarse ante los malos servicios que pudieran estar recibiendo de alguna dependencia, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

políticos y económicos del mundo contemporáneo, los cuales han incidido e impulsado una revisión del papel del Estado, del gobierno y de la administración pública, en términos de considerar a una ciudadanía que se ubica ya no sólo como “cliente” sino también como contribuyente y financiador de la misma.

En este orden de ideas, la participación ciudadana se vislumbra en un futuro cercano, como un importante mecanismo para mejorar y eficientar la función de gobierno y “democratizar” las decisiones públicas, donde también se concrete una corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados. Esto, sin duda, es uno de los desafíos que tiene ante sí la función pública mexicana para abrir espacios a las distintas organizaciones de la sociedad civil en una diversidad de funciones, como la evaluación gubernamental, entre otras. (Haro, 1998: 45).

Si bien las políticas públicas se han confundido con las políticas estatales o bien gubernamentales, por otro lado diversos autores nacionales y extranjeros que han tratado el tema, han reivindicado la importancia de éstas como objeto de estudio. Desde Harold D. Laswell en la década de los cincuenta hasta personajes contemporáneos mexicanos como Aguilar Villanueva, las han definido como un nuevo enfoque de gobierno que implica gobernar con y para la sociedad, en un contexto donde los problemas que se consideran como “públicos” deben ser ahora consensados por la ciudadanía (Uvalle, 1997: 101).

De acuerdo con esta idea, el elemento social debe jugar un papel relevante desde la formulación (diagnóstico) hasta la fase de evaluación de la misma; concepción que implica convivir en un sistema de toma de decisiones gubernamentales y administrativas más democráticas, donde la sociedad sea más participativa en la solución de los asuntos que le interesan. Esto quiere decir que, la atención y solución de los problemas cotidianos de la administración pública, no sólo deben ser resueltos mediante grandes políticas nacionales, sino en los ámbitos más cercanos al ciudadano y mediante el uso adecuado del análisis de políticas.

Hoy día, se observa la inclinación estatal de “gobernar por políticas públicas” en el sentido de reivindicar y restablecer el carácter público del gobierno y la administración (Aguilar, 1999: 3). Esto, debido a que lo gubernamental no recubre necesariamente lo público, lo que implica estimular una administración pública postgubernamental y postburocrática, donde las organizaciones formales de gobierno se ocupen sólo de ciertos asuntos públicos, pero en otras, colaboren conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil. En esta perspectiva, la participación ciudadana no se reduce solo a la elección de los gobernantes o a la opinión y consulta para el diseño de las políticas, sino que se extiende a la parte instrumental de éstas, es decir, a la solución directa de los problemas y necesidades públicas.

Concluyo estas reflexiones con una idea que me parece interesante en el sentido de que, la trascendencia de las políticas públicas no radica en construir un mundo feliz. No constituye el mecanismo único para que gobierno y sociedad busquen solución a todos los problemas y demandas. Su función principal, dentro del proceso de deliberación donde participa la ciudadanía, estriba en dotar de una racionalidad argumentativa y financiera a la acción gubernamental.

12. Sociedad y gobierno contemporáneo

Deseo, por último, realizar un ejercicio reflexivo sobre el nuevo papel que juega la ciudadanía en el mundo contemporáneo, respecto al desempeño gubernamental y administrativo. La idea principal radica en que la administración pública ha dado un viraje en su desempeño; lo mismo en países con alto desarrollo económico que en otros en vías de crecimiento, algunos de los cuales han optado por impulsar una nueva concepción teórica y práctica denominada “nueva administración pública”, dentro de lo que se ha dado en llamar reforma del Estado y reforma del Gobierno, asumiendo y reconociendo, en este sentido, los nuevos roles que le toca jugar a ésta, en un contexto donde se observa una ciudadanía más participativa en las tareas públicas, más organizada y más atenta a la actuación del desempeño gubernamental.

Dentro de estas reflexiones es importante hacer alusión al papel que han venido jugando las llamadas organizaciones civiles “no gubernamentales” en Latinoamérica, como particularmente en nuestro país, México, en un contexto mundial que refleja la idea de que efectivamente nos encontramos ante la configuración de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

12.1. Proceso dialéctico de las ONG en México

El proceso dialéctico a que han estado sujetas las organizaciones civiles en México se define por un fenómeno que ha incidido en general para toda América Latina. Me refiero al esquema de industrialización por el que han pasado estos países, los cuales además de generar cambios en la sociedad e impulsar procesos de modernización, también propiciaron que fueran las propias sociedades las que buscaran alternativas, más allá de las ofertas del Estado.

El caso de la participación de las ONG en el proceso democrático mexicano, donde el aporte que han desarrollado ha sido importante para la democracia social y política nacional. Al respecto, se distinguen tres líneas de acción que han contribuido a incrementar y consolidar la participación social. Primero, la difusión de los valores democráticos en amplios sectores de la sociedad mexicana, lo cual ha venido influyendo en la formación de una cierta cultura democrática. Segundo, la injerencia de éstas en la elaboración de propuestas para modificar el sistema electoral del país, lo cual se refleja en la aparición y funcionamiento de un órgano exprofeso responsable de organizar las elecciones y de establecer ciertas limitaciones en gastos de campaña: el Instituto Federal Electoral; Y,

Una tercera línea, es la participación de las ONG en la identificación y advertencia de que la democracia no termina con la alternancia política, sino que implica igualdad de oportunidades políticas y el establecimiento de condiciones sociales que la hagan posible -Vgr. Educación y satisfactores básicos para toda la población-.

Es importante definir su papel en los países desarrollados donde se observa que, a diferencia de las naciones menos

desarrolladas como la nuestra, cumplen una función diferente compartiendo incluso la responsabilidad social de coadyuvar al ejercicio de un mejor gobierno y no sólo de actuar como simple mecanismo demandante; es decir, contribuir para que los diversos actores -entre ellos, las mismas organizaciones civiles- puedan desempeñar una función esencial de carácter progubernamental contribuyendo, por ejemplo, financieramente al desarrollo de obras y prestación de servicios públicos.

En el caso de la mayoría de los países europeos, la participación social se viene dando bajo el modelo de corresponsabilidad, particularmente porque la gente tiene satisfechas gran parte de sus necesidades básicas y de salario y en consecuencia parte de su tiempo lo utiliza en el trabajo voluntario; de hecho, muchas de las organizaciones civiles europeas se nutren de personas que quieren sentirse útiles.

En este sentido, es una realidad contemporánea que las organizaciones civiles no representan a la sociedad en su conjunto, pues ésta es muy heterogénea en sí misma; sin embargo, lo que sí se debe reconocer es que constituyen una respuesta efectiva y alternativa a las diferentes iniciativas que pudiera tener la propia población. Tal ha sido la necesidad de estimular la organización social en nuestro país y particularmente en la ciudad de México que su crecimiento ha ido avanzando en los últimos años, con una concentración, además del Distrito Federal, también en los estados de Jalisco, Oaxaca, Michoacán y Baja California.

Oportuno es señalar una reflexión que me parece interesante comentar en términos de analizar, ¿si la participación de la ciudadanía en el quehacer gubernamental es producto de lo que algunos autores señalan como ingobernabilidad o bien es el resultado de una inadecuada coordinación entre las instancias administrativas para dar atención a demandas sociales?

Es este orden de ideas, es una realidad reconocer que la existencia y presencia contemporánea de organizaciones civiles en México como en otros países, se debe en cierta

medida a la falta de confianza en el desempeño gubernamental y de su administración pública, la cual ha sido incapaz de atender los reclamos sociales de manera pacífica y tradicional, dando lugar, en consecuencia, a estimular la participación social como mecanismo de contrapeso para exigir la prestación de servicios de calidad.

Dentro de la participación que la sociedad ha venido desplegando en los últimos años, su injerencia en la promoción del desempeño gubernamental se ha convertido también en un asunto de las organizaciones civiles. Así, el fenómeno de intervenir en el quehacer estatal se ha extendido a los distintos sectores de la sociedad mexicana, principalmente en aspectos como: el control del desempeño financiero, a través del ejercicio, por ejemplo, de sistemas de evaluación, o bien de la solicitud a los gobiernos de un manejo adecuado y transparente a los recursos.

Ahora que se ha puesto en vigencia el “ramo” 33 que implica la transferencia de recursos del gobierno federal a los estados y municipios, se hace necesario conocer su utilidad y fin de esos recursos, lo cual significa, en términos sociales, que los gobiernos realmente informen a la ciudadanía de su aplicación e impacto. De acuerdo con estudios realizados por organizaciones sociales, se ha observado que existe un desconocimiento e insuficiencia de control en el ámbito municipal sobre los recursos que le corresponden, lo que ha motivado la aparición de lo que se ha dado en llamar contralorías sociales, que no es otro asunto que un nivel superior de democracia social, las cuales asumen el papel de supervisar e informar a sus comunidades sobre la aplicación del presupuesto en acciones de obras públicas.

Reflexiones finales

De lo expuesto, resulta claro entender el nuevo papel que juegan, hoy día, las organizaciones civiles en la interacción que tienen con la parte gubernamental del Estado, y particularmente con la administración pública. Es necesario reflexionar, desde diferentes ópticas, en la prioridad de ampliar y mejorar los mecanismos de participación social que permitan mejorar las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Así, ampliar la relación ciudadanía-gobierno implicará rediseñar, por ejemplo, mejores mecanismos de participación en el desarrollo social, más allá de los convenios que ya se vienen practicando para articular la actuación de las instituciones gubernamentales y las organizaciones civiles en esta dirección. Asimismo, será necesario repensar en las ventajas para el gobierno como para las propias organizaciones, de estimular una posible injerencia de esta última en el quehacer estatal.

En conclusión, resulta prioritario definir, en este nuevo contexto de gobiernos abiertos y mayor evaluación ciudadana, ¿qué es lo que pueden hacer mejor las organizaciones civiles? y ¿qué puede hacer mejor el gobierno? y, de esta manera establecer los mecanismos idóneos para estimular y mejorar la relación entre el gobierno y la sociedad y dar paso a una mayor participación social en la definición de las políticas públicas, estatales y gubernamentales y en consecuencia, en el ejercicio de una administración pública más eficiente de corte gerencial que algunos autores han dado en identificar como “nueva administración pública”.

Bibliografía

1. Armijo Natalia y García Sergio, (1995), *Organismos no Gubernamentales: definición, presencia y perspectivas*, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México.
2. Caiden Gerald, (1996), Revitalización de la Administración Pública, en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, Revista RAP no. 91, Instituto de Nacional de Administración Pública (INAP), México.
3. Canto Chac, Manuel, (1999), El Papel de las Organizaciones Civiles en México. Las ONG en materia de derechos humanos y asistencia social, en *Revista Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, año 4, No. 13, México.
4. Cesar Fernández, Rubén, (1994), *Privado y Público a la vez: El Tercer Sector en América Latina, civicus*, Asamblea Mundial para la participación de la Ciudadanía, México.

5. Kliksberg Bernardo, (1999), Seis Tesis no Convencionales sobre Participación, en *Revista Prospectiva*, Agrupación Política Nueva, año 4, No. 13, México.
6. Lynn, Laurence E. Jr., (1996), Reforma Administrativa desde una Perspectiva Internacional: Ley Pública y la Nueva Administración Pública, en *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. V, núm.2, México.
7. Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (PND), México.
8. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, (1988), *La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México.
9. Shand David, (1996), *La Nueva Gestión Pública: Retos y Temas de discusión en una Perspectiva Internacional*, en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, Revista RAP no. 91, Instituto de Nacional de Administración Pública (INAP), México.
10. Uvalle Berrones, Ricardo, (1997), *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM-UAEM, Toluca, México.
11. *VI Conferencia Internacional Anticorrupción; memoria*, (1993), Cancún, México.

Compartir el poder

José R. Castelazo

Este ensayo pretende demostrar que, a partir de la alternancia y de la distribución plural del poder, es posible establecer un régimen presidencialista democrático.

El estudio consta de cinco apartados: 1) saldo electoral del 2 de julio; 2) unidad en equilibrio; 3) cooperación y conflicto; 4) organizar la coordinación político-administrativa; y, 5) desarrollar la visión integradora.

1. Saldo electoral

Las elecciones del 2 de julio pasado anticiparon el término del presidencialismo avasallante.¹ Después de un largo proceso de aproximaciones, accedimos a los albores de la democracia moderna: pluralidad partidista en los mismos o diferentes órganos y ámbitos del gobierno. Tal conquista permitirá salvaguardar los intereses generales y particulares de la nación con un criterio de verdadera representatividad.

Legitimar el "Sufragio Efectivo" en México, fue empresa larga y compleja.² El primer indicio organizado remite a la creación de un órgano federal electoral, en 1949. Le siguió,

1 Utilizo este término, por un lado, para atenuar el de "autoritario" o "imperial", que en estricto rigor no encajan en la descripción del fascinante régimen mexicano, y por el otro, en el intento de lograr objetividad respecto de la justificación histórica del presidencialismo que ofrecen los apologistas del sistema de la "revolución institucionalizada". "Avasallar" significa entre otras cosas "dominación" (en este caso del centro del poder, aunque no siempre total y definitiva) y "arbitrariedad" (encarnada en el presidente de la República, frecuentemente matizada por las circunstancias). DICCIONARIO DE IDEAS AFINES, Corripio, Fernando, Herder, S.A., Barcelona, 1996, p. 117.

2 Esta evolución se puede revisar en múltiples fuentes; se apuntan tres: Las Gestiones Gubernamentales en México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, A.C., "Política Nueva", No. 23, nov/dic, 1982; El Partido de la Revolución: Institución y Conflicto (1928-1999), González Compean, Miguel, Lomelí, Leonardo (coordinadores), Fondo de Cultura Económica, México, 2000, "Política y Derecho", particularmente el Capítulo IV, pp.

poco después, el derecho femenino al voto, al menos en elecciones municipales. En 1953, y por vez primera en la historia, las mujeres participaron en los comicios presidenciales. Al fin reconocida, la oposición logra ingresar representantes, en 1964 a la Cámara baja, tras la fórmula de “diputados de partido”. Aunado a un crecimiento demográfico sin precedentes, el movimiento estudiantil de 1968, explosión mundial contra el autoritarismo, a su vez contribuye no sólo a modificar la ciudadanía de los 21 a los 18 años de edad, sino a cuestionar críticamente un modelo de poder que comenzaba a ser inconsecuente, tanto con la realidad interna como con la presión política internacional.

Una vez desencadenado el brote transformador, se sucedieron errores y aciertos, siempre contradictorios. Decisiva, la matanza del jueves de Corpus el 10 de junio de 1971, por ejemplo, dio pie a la llamada “apertura democrática” de 1972-1975. De ella resultaría la gran reforma político-electoral, base de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), promulgada en 1977. Siempre proscritas, por ella fue posible incorporar a las facciones de izquierda a las instituciones. Con el Partido Comunista a la cabeza de organizaciones afines y discrepantes que subyacían de manera dispersa, surgió el Partido Socialista Unificado de México: primera alianza de las que fueran asociaciones laboristas, socialistas o “progresistas” -como se identificaba también a la amplia cobertura de simpatizantes marxistas, trotskistas, anarquistas, leninistas, stalinistas, etcétera-, que sobre todo durante las décadas de los sesenta y setenta se constituyeron en la respuesta más dinámica, agresiva e ideológica en contra de las dictaduras militares y del autoritarismo distintivo de Latinoamérica.

Inseparable de una gran insatisfacción popular, 1988 fue un año nefasto en la historia electoral mexicana. La tristemente memorable “caída del sistema” sería determinante de los resultados presidenciales. A la vez reafirmó la gran desconfianza social en los comicios y cuestionó la legitimidad del nuevo presidente, por lo que fue inminente

200-236; La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, partidos y reformas, Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José; Ediciones Cal y Arena, México, 2000, libro indispensable para situar los últimos desarrollos electorales en México, que tienen implicaciones más allá de lo específicamente electoral.

realizar reformas electorales parciales para contrarrestar la desconfianza ciudadana en lo que se consideraba emblema del fraude: los comicios.

Gracias a la subsecuente creación del Instituto Federal Electoral, en 1990, la ciudadanía y los partidos políticos se convirtieron en protagonistas decisivos de los procesos electorales. De este modo, el IFE pudo fungir como autoridad electoral, legítima y reconocida, aunque todavía dependiente del Ejecutivo, en las dramáticas elecciones presidenciales de 1994.

En 1996, el IFE finalmente se independiza del Poder Ejecutivo, adquiere plena autonomía civil y se socializa el proceso electoral, en todas sus etapas. Por primera vez en la historia de México, un órgano electoral queda legalmente a expensas de la responsabilidad ciudadana. Lograrlo exigió precisar reglas pormenorizadas para delimitar la participación partidista en dicho Instituto, mismas que circunstanciales y por tanto flexibles, son susceptibles de ajustes, incluida la supresión de algunas, si el caso lo requiriera.

Gracias a esta nueva y moderna constitución del IFE, el 2 de julio pasado quedó como precedente de que es un hecho la confianza popular en los comicios. No solamente se ganó credibilidad en el acto de votar, sino en el sistema general de los comicios: organización, desarrollo y solución de conflictos por vías institucionales y con previsiones legales tan detalladas, que no faltan críticas que las tildan de “excesivas” o “innecesarias”.

Mediante la evolución ordenadora del sufragio es como mejor se puede entender la trascendencia de lo ocurrido el 2 de julio. En esencia, la ciudadanía mandó a los poderes a negociar. La Presidencia de la República fue confiada al Partido Acción Nacional, opositor al régimen desde sus orígenes constitutivos, en 1939. Por el último resultado electoral también se eliminó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y, con hecho tan trascendental, es factible romper la costumbre del poder avasallante que, ininterrumpidamente, fuera sostenida durante 71 años de presidencialismo, como extensión personalizada del antiguo Señorío.

Más intuitivos que conscientes, los votantes lograron un Congreso General equilibrado con representantes de todas las fuerzas políticas del país. Esto no hubiera sido posible, sin embargo, de no existir, previamente, tres principios constitucionales que permiten esta conformación del Poder Legislativo: el primero ampara la elección de legisladores por mayoría relativa en distritos uninominales. El segundo garantiza la representación proporcional, a través de listas votadas en circunscripciones plurinominales. El tercer principio, finalmente, contempla la figura legal de primera minoría, que aplica exclusivamente para la Cámara de Senadores.³

Así, y con base en el fundamento electivo expresado en las urnas, ambas cámaras quedaron constituidas por minorías. Ningún partido por sí solo podrá decidir una reforma legal durante el período vigente; tampoco determinar, como era común en el pasado a cada cambio de gobierno, modificaciones constitucionales. Transformar nuestra Constitución exige el consenso de, por lo menos, dos terceras partes del Pleno en cada instancia legislativa; y, además, por lo menos del 51% de los congresos locales, cuya estructura actual también es plural.⁴

Del total de 500 legisladores, la Cámara de Diputados tiene 211 escaños del Partido Revolucionario Institucional (PRI); 207 del Partido Acción Nacional (PAN); 53 del Partido de la Revolución Democrática (PRD); 14 del Partido Verde Ecológico Mexicano (PVEM); 7 del Partido del Trabajo (PT); 3 del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN); 3 del Partido Convergencia Democrática (PCD) y 2 correspondientes al Partido Acción Social (PAS).⁵ La composición sin mayoría definida no es nueva en este foro. Las elecciones federales de 1997, cuando se integró la LVII Legislatura, fueron el precedente. Tratándose de los diputados, el gobierno entrante podría tener la oportunidad de formar mayoría, de triunfar en los comicios intermedios del año 2003.

3 Artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución General de la República.

4 Ver en internet la página correspondiente a cada Estado de la República, en lo que respecta a la composición de los congresos locales, la composición de los ayuntamientos y el partido que ostenta el Poder Ejecutivo.

5 Ver la página de internet correspondiente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por su parte, los 128 asientos de la Cámara de Senadores quedaron divididos de la siguiente manera: 60 para el PRI; 46 al PAN; 15 del PRD; 5 del PVEM; 1 del PT, y 1 del PCD.⁶ Tales cifras indican que no sólo se rompió el predominio priísta sostenido durante todo el siglo XX, sino que este cuerpo legislativo también quedó conformado con minorías partidarias. A diferencia de la Cámara Baja, los ciclos del Senado son sexenales, de modo que, hasta el año 2006, puede transformarse la composición vigente.

Con tales resultados, la mayoría de los sufragantes consiguió, en primer término, la pérdida habitual del control del Congreso por parte del Ejecutivo. Aun en el caso de que en las próximas elecciones cambiaran las cifras proporcionales entre diputados, prevalecería la existente entre senadores. En segundo término y toda vez que ningún partido ostenta mayoría, el Presidente de la República queda en libertad de negociar con todas las fracciones parlamentarias. De esta manera y, como de paso, queda protegida la gestión administrativa, porque el proceso negociador impide que el sistema de poder incurra en una parálisis gubernamental. Por último, que la negociación entre los representantes populares se intensifique es un logro indudable. Lo propio es aplicable a las discusiones y acuerdos a que habrán de someterse los poderes Ejecutivo y Legislativo, porque obligarán a ambas partes a compartir el poder.

En las entidades federativas, cuyas elecciones fueron coincidentes o posteriores a los sufragios federales del 2 de julio, se repitió este mismo fenómeno de pluralidad.⁷

Así observamos que el PRD conservó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, ganada en 1997. Sin embargo, por vez primera en el 2000 se votaron titulares de sus 16 delegaciones políticas, con los siguientes resultados: 10 para el PRD y 6 para el PAN. Vigente desde 1988 e integrada por 66 diputados locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por su parte, mostró la composición si-

⁶ Ver la página de internet correspondiente a la Cámara de Senadores.

⁷ Ver las páginas de internet correspondientes a los órganos electorales del Distrito Federal, Campeche, Colima, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Chiapas, Veracruz, Tabasco y Jalisco.

guiente: 19 asientos para el PRD; 17 al PAN; 16 del PRI; 8 al PVEM; 3 al Partido Democracia Social (PDS); 2 para el Partido del Centro Democrático (PCD); y, finalmente, 1 para el Partido del Trabajo (PT).

Respecto de Campeche, se votó el Congreso Local con 27 curules: 11 para el PRI; 12 al PAN; 3 al PRD y 1 para Alianza por Campeche. En cuanto a los 11 ayuntamientos, 10 resultaron para el PRI y 1 para el PAN.

En Colima hubo también elecciones para renovar su Congreso, integrado por 25 asientos: PRI, 13; PAN, 8; PRD, 3, y PT, 1. Los 10 ayuntamientos se dividieron como sigue: 6 para el PRI; 3 para el PAN, y uno para la Alianza PRD-PAN.

Respecto de Guanajuato, la gubernatura permaneció en manos del PAN. De las 36 curules, 23 correspondieron al PAN, 9 al PRI, 2 al PRD, 1 al PVEM y 1 al Partido Alianza Social (PAS). De los 46 ayuntamientos, el PAN ganó en 28; el PRI en 14; el PRD en 3 y PAS sólo en 1.

En el Estado de México se renovó el Congreso de 75 representantes: PAN, 29; PRI, 25; PRD, 16; PVEM, 2; PT, 2; PDS, 1. De los 122 ayuntamientos, el PRI obtuvo 69; el PAN 30; el PRD 21; 1 el PT y 1, también, el Partido del Centro Democrático (PCD).

En Morelos, el PAN ganó la gubernatura. De los 30 espacios en el Congreso, el mismo PAN obtuvo 15; 12 el PRI y 3 el PRD. De los 33 ayuntamientos el PRI logró 16; PAN, 8; PRD, 7; PVEM, 1 y el Partido Civilista Morelense, 1.

En Nuevo León, el PAN obtuvo 23 lugares de los 41 existentes; PRI, 16; PT, 1 y 1 la Alianza por Nuevo León. Sin embargo, el PRI obtuvo 35 de los 51 ayuntamientos, en tanto y los restantes fueron 15 del PAN y 1 para la Alianza por Nuevo León.

En Querétaro, el PAN obtuvo 12 de las 23 curules; PRI, 8; PVEM, 1 y PARM 1. De los 18 ayuntamientos, fueron 13 para el PRI y 5 del PAN.

En San Luis Potosí, los 27 diputados locales se dividieron en 14 para el PRI, 11 para el PAN y 2 para el PRD. Los ayun-

tamientos votados fueron 54. El PRI acumuló 34; PAN 18; PRD 4; PT 1, y Partido Nava Político, 1.

De los 33 asientos del Congreso correspondientes a Sonora, 16 fueron para el PRI; PAN 13, y PRD 4. Y, de sus 71 ayuntamientos, 45 recayeron en el PRI; PAN 15; PRD 9; PT 1, más 1 de una coalición de todos los partidos políticos.

Pocas semanas después del julio decisivo, el 20 de agosto, Chiapas eligió gobernador. Ganó en las urnas el candidato aliancista, apoyado por 8 partidos (con dominante perredista), contra el aspirante del PRI. No se eligieron Congreso Local ni ayuntamientos.

El 3 de septiembre se celebraron comicios de diputados locales y ayuntamientos en Veracruz. El Congreso de 24 asientos de mayoría, fue dividido entre 20 para el PRI y 4 para el PAN.⁸ De los 202 ayuntamientos, 116 fueron para el PRI; PAN, 42; PRD, 29; Convergencia Democrática (CD), 8; PVEM, 4; PT, 1; PAS, 1, y Alianza PAN-PRD, 1.

En 15 de octubre hubo elecciones en Tabasco. El PRI retuvo la gubernatura por estrechísimo margen. De 18 distritos electorales, el PRI logró 12 diputaciones de mayoría para el Congreso Local y 6 el PRD, mientras que el PAN obtuvo 2 escaños por la vía de la representación proporcional, y uno más el PT por este mismo principio. En lo que respecta a los 17 municipios, el PRI obtuvo 11 y el PRD 6.⁹

El pasado 12 de noviembre se llevaron a cabo elecciones en Jalisco: gobernador, 124 ayuntamientos; 40 diputados locales: 20 de mayoría y 20 de representación proporcional. El gobierno del Estado lo obtuvo el PAN bajo impugnaciones del PRD y PRI; la mayoría del Congreso la mantuvo el PAN y los ayuntamientos los dividieron entre las tres fuerzas principales. La zona metropolitana de Guadalajara (8 municipios), fue en su mayoría para el PAN.

⁸ Al momento de terminar la redacción de este ensayo (14/nov/00), todavía está pendiente la distribución de las curules que se asignarán por el principio de representación proporcional.

⁹ Esta información del Instituto Estatal Electoral del Estado de Tabasco, habrá de ser confirmada o rectificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el PRD y el PAN impugnaron ante esa instancia las elecciones tabasqueñas.

Cabe hacer notar que esta transformación de la geografía política proviene de la estructura de la República. Desde hace unos 15 años, la lucha electoral se ha encauzado desde su base misma, el Ayuntamiento, antecedente que ha permitido integrar cabildos municipales plurales. Desde los años 90, hemos observado un fenómeno similar en los congresos estatales. Antes de recaer en el Ejecutivo, la alternancia partidista se dejó sentir en municipios y en las gubernaturas de algunos estados.¹⁰ Por consiguiente, la vida democrática del país se ha enriquecido con la participación activa de partidos y ciudadanía. Tanto es así que al iniciar sus funciones, próximamente, el nuevo Gobierno Federal (formalmente del PAN), habrá de coexistir con 25 gobernadores de oposición: 19 del PRI y 6 del PRD.¹¹

Los datos citados confirman que la ciudadanía está decidida a no entregar el poder a una sola fuerza partidista, lo cual no significa dividir ni fragmentar el principio de autoridad. Esta tendencia revela, en el mejor de los casos, una forma de armonizar el sistema de dominio, bajo criterios de pluralidad.¹² No obstante, conseguirlo requiere experiencia y práctica política para hacer realidad la constitución de un gobierno efectivamente democrático y apto para promover la justicia social.

2. Unidad en equilibrio

El cambio político establecido por la ciudadanía sugiere una modificación estructural. Se trata de democratizar la institución presidencial respecto de los otros dos poderes de la Unión, las entidades federativas y la sociedad. Bajo tal perspectiva popular, democratizar es la mejor manera de fortalecer al Estado ante las exigencias del desarrollo interno y las presiones económicas globales.

10 Ver El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), México, julio de 2000, p. 43.

11 Esta cifra puede variar dependiendo de las resoluciones definitivas que emitan los tribunales electorales correspondientes, en los casos de Tabasco y Jalisco.

12 Esta tesis se sustenta en El Poder Compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana, Lujambio, Alonso, con la colaboración de Horacio Vives Segl. Océano, México, 2000.

Una relación democrática y expedita entre poderes formalmente constituidos, componentes de la Federación y el gobierno y la sociedad organizada, exige que cada una de las partes sea, a su vez, sólida, confiable y organizada. De no cumplirse esta condición, la reciprocidad resulta imposible y, con ella, también el equilibrio anhelado. Éste, por definición, se refiere a dos o más fuerzas equiparables, semejantes, proporcionadas y balanceadas. El propósito político explorado por Montesquieu en "El Espíritu de las Leyes"¹³ considera la estabilidad como valor inapreciable e imprescindible en política.

En una Federación, el equilibrio se garantiza con la acción permanente de fuerzas autónomas e interdependientes. Si el Legislativo y el Judicial dependen o se subordinan como ha sido el caso al Ejecutivo, si los estados están supeditados al reparto presupuestal previsto solamente por el Poder Federal, como también ha ocurrido, y si la sociedad organizada sujeta sus decisiones a la venia presidencial, de acuerdo a la costumbre, entonces no sólo se imposibilita cualquier, sino que se desencadena el autoritarismo que hay que superar.

De acuerdo a las definiciones de Karl Popper,¹⁴ una sociedad cerrada se caracteriza por ejercer una autoridad sin límites y en forma vertical. Su carácter es abusivo, incluso abyecto, por lo que sumisión y resignación popular son complementos imprescindibles. Allí se imponen las órdenes sin el beneficio de la discusión; y, por supuesto, deben obedecerse sin objeciones. Se provoca una tensión creciente, acumulativa, que agrava el círculo vicioso entre sujeción colectiva y autoritarismo. Romper esta dinámica suscita reacciones explosivas y de violencia en cadena. Así lo demuestra la historia de las revoluciones y así prevalece la tónica durante los conflictos sociales más serios que padece el mundo actual.

En contrapunto, una sociedad abierta establece la horizontalidad en el ejercicio del poder. Sus virtudes se fincan en

13 En su obra cumbre, "El Espíritu de las Leyes", Montesquieu adelantó una teoría política y una concepción de la relación entre los sistemas político y social. Defendió el valor político del conflicto, la importancia del pluralismo, el compromiso, la negociación...

14 Ver La Sociedad Abierta y sus Enemigos, Popper, R. Karl, Ediciones Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 5ª reimpresiUn en España, 1992, particularmente el Capítulo X, del mismo título del libro, pp. 167 y s.s.

la discusión, el parlamento, la discrepancia y la oposición a todo tipo de decisiones, tanto durante el proceso de su conformación, como al ser aplicadas y aún después, al evaluar sus resultados. En un régimen participativo, por tanto, "lo que resiste apoya". De ahí su mayor ventaja.

Conducir a puerto seguro un Estado democrático moderno requiere equilibrio entre ambas posturas. Diálogo, negociación, acuerdos, consenso... son elementos condicionantes del establecimiento de libertades. Sin ellas no se construyen las bases del bienestar social. Esto significa que el ejercicio de la autoridad debe ciertamente prevalecer apegado al derecho, aunque sin renunciar al más amplio sentido político.

Hay que entender que la práctica política no puede darse entre desiguales. Su éxito depende, sin embargo, del establecimiento de pactos, sin los cuales no puede funcionar el sistema. Estar condicionados absolutamente por los otros limita y aun anula el principio gubernamental. Para evitar anarquía o supeditación de la autoridad a la voluntad colectiva es necesario conservar un estado de alerta ante las consecuencias directas que genera nuestra acción, ya que un yerro, en este sentido, condiciona la respuesta de los demás.¹⁵ En otras palabras: podemos ser autónomos e independientes en lo que corresponde a nosotros mismos respecto del destino individual, pero debemos aceptar que, como seres sociales, estamos expuestos al influjo de otras voluntades, por lo que nuestros actos, aunque de apariencia inofensiva, repercuten sobre el resto del grupo o la comunidad. La política, entonces, es necesariamente interdependiente en cuanto al reconocimiento respetuoso de los derechos y exige responsabilidad social compartida.

Ante el inminente cambio en la conducción política en la presidencia de la República, cabe suponer que los poderes arraigados aprovecharán la oportunidad histórica para reestructurarse y, consecuentemente, tanto los partidos como los medios de comunicación y aun factores socio-

¹⁵ Ver La Condición Humana, Arendt, Hannah, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 3ª reimprimiUn, 1998, particularmente el Capítulo I "La condición Humana", pp. 21-33.

económicos que inciden sobre el poder y a la vez limitan intereses de empresarios, trabajadores, universidades, intelectuales, estudiantes, iglesias, etcétera,¹⁶ se verán obligados a modificar sus técnicas de presión, de acuerdo a las nuevas condiciones del mando y de la regulación democratizadora.

A partir del cambio fechado y decisivo en el destino del sistema mexicano, diciembre del año 2000, será imprescindible una reforma más en la administración pública federal, de por sí propia de los cambios gubernamentales. Existirán, además, un gabinete y un estilo distinto de gobernar desde la Presidencia de la República. Entonces, sobre los hechos, tendremos oportunidad de valorar qué tan profunda y amplia serán la reforma administrativa y las características específicas de la clase gobernante, cuya habilidad para gobernar no puede descuidar aspectos tales como el constitucionalismo, conocimiento, experiencia política y compromiso social. El cuidadoso examen de estructuras y personas, por tanto, nos ofrecerá una medida objetiva sobre el alcance y la calidad de nuestras expectativas de cambio.

Por lo pronto, las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión han empezado a responder a esta apertura con un grado razonable de aciertos provenientes del diálogo y la negociación entre las fuerzas políticas ahí representadas. Con autonomía e independencia, los legisladores instalaron 40 comisiones legislativas en la Cámara de Diputados y 46 en la de Senadores. De acuerdo con el equilibrio legislativo buscado por la ciudadanía, correspondieron, en la Cámara Baja, 17 comisiones al PRI, 16 al PAN, 4 al PRD, 2 al PVEM y 1 al PT. En tanto y en la Cámara Alta fueron 21 para el PRI, 16 para el PAN, 7 para el PRD y 2 para el PVEM. Innovadora, tal distribución plural del poder corresponde a la votación resultante que delimita la representatividad de cada partido: equilibrada para el PRI y el PAN y muy por abajo la del PRD. Todo indica, por su composición, que hubo equidad¹⁷ tanto en el ejercicio elec-

16 Sigue siendo vigente la clasificación de los factores del poder que hiciera Pablo González Casanova en su clásico de *La Democracia en México*, Era, México, 1964.

17 Ver páginas en internet, correspondientes a las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

toral como en la distribución subsecuente de las responsabilidades legislativas.

La importancia de tales comisiones en las cámaras consiste en delimitar facultades previamente establecidas. Por ejemplo, la de Diputados cuenta con tres importantísimas: la que dictamina la Ley de Ingresos (Comisión de Hacienda y Crédito Público); la que discute y propone al Pleno la aprobación del Presupuesto de Egresos (Presupuesto y Cuenta Pública); y, la que vigila el gasto de los tres poderes (Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda). En lo que respecta a la Cámara de Senadores, son fundamentales las de Relaciones Exteriores y Federalismo, del mismo nombre, que fueran asignadas proporcionalmente a representantes del PAN y del PRI.

Específicamente, las cámaras quedaron integradas como sigue:

- En el Senado de la República, quedaron a cargo del PRI las comisiones de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comercio y Fomento Industrial; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Regional; Desarrollo Rural; Distrito Federal; Educación y Cultura; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Estudios Legislativos Primera; Federalismo y Desarrollo Municipal; Fomento Económico; Medalla Belisario Domínguez; Puntos Constitucionales; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores, América del Norte; Relaciones Exteriores, Asia Pacífico; Relaciones Exteriores, Europa y África, y Trabajo y Previsión Social. Para el PAN, las correspondientes a Administración; Asuntos Fronterizos; Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comunicaciones y Transportes; Energía; Estudios Legislativos Segunda; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores, así como la destinada a examinar Organismos Internacionales, y el Turismo. De acuerdo a su presencia electoral, se destinaron al PRD las de Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; Jubilados y Pensionados; Marina; Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales; Salud y Segu-

ridad Social, y Vivienda. El PVEM, finalmente, será responsable de las demás: Juventud y Deporte, y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

-En la Cámara de Diputados, por otra parte, correspondieron al PRI las comisiones de Agricultura y Ganadería; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Educación Pública y Servicios Educativos; Equidad y Género; Hacienda y Crédito Público; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Puntos Constitucionales; Recursos Hidráulicos; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y Justicia y Derechos Humanos. En manos del PAN quedaron las de Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Social; Distrito Federal; Energía; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento del Federalismo; Gobernación y Seguridad Pública; Marina; Participación Ciudadana; Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Salud; Transportes, y Vivienda. El PRD está a cargo de Asuntos Indígenas; Desarrollo Rural; Jurisdiccional, y Seguridad Social, en tanto y el PVEM de Juventud y Deporte, y Medio Ambiente y Recursos Naturales. Importantísima, el PT es responsable de la Comisión de la Reforma Agraria.

Por otro lado, la Constitución contempla una adecuación entre los poderes de la Unión y los estatales. Así lo establecen las leyes y los convenios de coordinación intergubernamental. Sin embargo, lo primordial para lograr la unidad en equilibrio reside en el cambio de actitud política para que los representantes de la ciudadanía atiendan las demandas locales y, a la vez, contribuyan al desarrollo general del país. En esto consiste la nueva cultura política,¹⁸ en el principio de cooperación y entendimiento de prioridades. Sin duda esta situación habrá de obligar, en el futuro inmediato, a reorganizar si no es que a recrear los tres partidos principales. En consecuencia, también por necesidad habrán de modificarse la influencia que cada uno

18 En este trabajo, parto del concepto de "cultura política", analizado en el libro *Civic Culture*, Almond, A., Gabriel; Coleman, S., James; Pye, W., Lucian, Little Brown, Series, Princeton University Press, 1965, especialmente en el Capítulo I, "An Approach to Political Culture", pp. 12-13.

suele generar en las demás facciones organizadas. No tardaremos en percibir, además, una autorregulación entre los medios de comunicación. Asimismo, esperamos que la postura que asuma la comunidad de organizaciones sociales frente al Ejecutivo sea de reciprocidad para hacer de nuestra democracia una realidad.

3. Cooperación y conflicto

En poco más de una década, la distribución del poder político en México ha transitado de la uniformidad a la diversidad. Esta novedad, asimilada también rápidamente en nuestra cultura política, se ha transformado, sin duda, de manera ordenada.¹⁹

Cabildos municipales con mayoría de oposición al presidente municipal, presidencias municipales en manos de partidos opositores a los gobernadores, gobiernos de entidades federativas opositores al Ejecutivo Federal, congresos locales o Congreso de la Unión sin mayoría partidista, es decir no sujetos al control de los gobernadores o del Presidente de la República, indican la presencia de lo que se conoce como “gobiernos divididos”.

Estos “gobiernos divididos” introducen en nuestra experiencia política un nuevo factor a considerar por parte de la acción gubernamental: por un lado entrañan el deber de asumir que, ante esta fragmentación del poder vertical y personal, aparece un mayor número de conflictos provenientes de distintas posturas políticas e intereses involucrados; y, paralelamente, también deben admitir la posibilidad de considerar el mando desde la perspectiva de los “gobiernos compartidos”, lo cual supone cooperación cual condicionante para resolver los compromisos sociales.

La pluralidad en los tres ámbitos de gobierno naturalmente llama al conflicto, pero justamente por lo mismo, ésta re-

¹⁹ Sólo en el sexenio 1994-2000, se han celebrado más de 4 mil elecciones municipales; 32 para titulares de gobiernos estatales; 64 para congresos locales y dos federales. En ninguna de ellas ha habido problemas postelectorales que hayan generado conflictos de inestabilidad o ingobernabilidad.

quiere cooperación para subsanarlo. El enfrentamiento político es propio de la lucha electoral. Sin embargo, habiendo accedido al poder, las distintas fuerzas tienen la obligación jurídica y la responsabilidad política y social de servir al pueblo, por lo que deben ponerse de acuerdo. Así, la cooperación y el conflicto se constituyen en un ciclo de intensa dinámica que pone a prueba la capacidad de respuesta gubernamental. Presidente, gobernador, municipio, legislador o líder social que minimice o soslaye la importancia de este imperativo estará destinado al fracaso.

Por su propia naturaleza, la condición del ciudadano es distinta a la del funcionario. Los problemas entre sociedad y gobierno derivan de tal distinción entre derechos y responsabilidades, las cuales constituyen el denominador común en sus relaciones cotidianas. Normalmente no coinciden en sus respectivas apreciaciones de la realidad, lo cual explica el permanente enfrentamiento entre la opinión pública y las instituciones. Si a esto agregamos el reparto electoral del poder entre varios partidos políticos, la posibilidad de multiplicar problemas crece al diferir el tratamiento de un asunto entre funcionarios, que si bien pertenecen al gobierno en sus varias ubicaciones, provienen de diferentes instancias políticas.

El alcance de autoridad entre los “gobiernos divididos” puede inclusive multiplicar juicios o pareceres contrapuestos sobre cualquier materia. Más aún si consideramos que, desde hace una década, estamos inmersos en un proceso de descentralización de la Administración Pública Federal. Tan complicada configuración administrativa y política se convierte en tierra fértil para sembrar tempestades y restar eficacia a cualquier estructura gubernamental. Estar conscientes de esta situación es de la mayor importancia para evitar choques intergubernamentales. Evidentemente, no se pueden ignorar las dificultades implícitas. Eludir las provocaría una mayor tensión en las relaciones intergubernamentales. De ahí la urgencia de una actitud democrática entre funcionarios. De no razonar y actuar como verdaderos demócratas no sólo no se podrán dirimir asuntos de su competencia, sino tampoco será posible encauzar diferencias por vías institucionales.

Los tropiezos u obstáculos intergubernamentales eran tradicionalmente resueltos por el supremo árbitro de la República, durante el presidencialismo que prevaleció siete décadas en el México del siglo XX. En cuanto se fueron conformando los gobiernos plurales, comenzó a complicarse esta vía de solución.²⁰ Numerosos rezagos se acumularon al ritmo en que surgían nuevos retos sociales, políticos y económicos en todo el territorio. Y a pesar de la presión social, el aparato gubernamental no es todavía capaz de prevenir, atender, evaluar ni ofrecer salidas satisfactorias a las demandas nacionales.

Tal y como se vive en muchas regiones del país, y particularmente como lo experimentaremos a partir de la toma de posesión del Ejecutivo Federal el 1º de diciembre de 2000, la gobernabilidad no podrá reducirse a controlar los conflictos. Ni siquiera será suficiente tratar de resolver la mayor parte de ellos para garantizar estabilidad.

Una gobernabilidad democrática requiere la construcción de vasos comunicantes entre los tres órdenes de gobierno y entre los poderes legítimos. Se trata de crear mecanismos especialmente diseñados para conocer, discutir y ordenar periódicamente asuntos que a todos conciernen. Democrático por naturaleza, tal ejercicio compromete a conducir las negociaciones, pactar acuerdos, posibilitar gestiones, conseguir recursos, evaluar resultados y, en suma, desarrollar una superestructura a la altura de un nuevo entendimiento gubernamental.

4. Organizar la coordinación político-administrativa

“Coordinación” es un anglicismo adoptado por la disciplina administrativa. Se traduce por analogía, lo mismo sucede con la voz “management”. Así, “coordinar” es sinónimo de organizar, combinar, participar, relacionar, cooperar, concertar y se refiere al orden, cuyo significado tiene más de 100 aplicaciones.

20 Cada vez con más frecuencia se suscitan conflictos entre Federación y estados, sobresalen los permanentes entre la jefatura de Gobierno del D.F. y la presidencia de la República; los relativos al suministro de agua de Nuevo León; los referidos a las carreteras de Zacatecas; el correspondiente al Bosque de Chapultepec entre la Delegación Miguel Hidalgo (PAN) y el Gobierno del D.F., por mencionar algunos ejemplos.

“Coordinación” es sustantivo y verbo. En el primer caso, sirve para referirse a un órgano o a un puesto: la coordinación tal o el coordinador de tal. El segundo denota acción. Esta acepción es la que nos interesa destacar.

Me refiero a la coordinación político-administrativa como acción que, en México, está destinada a ordenar la actividad nacional del gobierno, con el fin de armonizarla.

La coordinación es una práctica relativamente reciente en nuestro país, 30 a 40 años, en comparación con la de Europa, donde se ejercita hace más de un siglo y donde ha cobrado una importancia mayúscula con la creación, primero, de la Comunidad Europea y, después, de la Unión Europea. También es común en los Estados Unidos, país al que debemos la coincidencia del término con el nacimiento de su sistema federal de gobierno. Ahí, a partir de su asimilación, se elabora la teoría administrativa pública y el análisis de políticas públicas, conocidos como “Relaciones Intergubernamentales” (RIG).²¹

En atención a los antecedentes, hay tres razones que sugieren la realización de una coordinación efectiva en nuestro país:

-En primer término, la descentralización del poder en todo el territorio. Ello implica no cejar en el esfuerzo de que los órganos básicos de gobierno cuenten con las facultades suficientes para realizar su trabajo. En nuestra República, el municipio recobra su fuerza política y social, inseparable de la mejor etapa del siglo XIX, con las atribuciones que requiere un ejercicio libre y autónomo de gobierno en correspondencia con el Estado y la Federación.²²

-La segunda razón se justifica cuando los órganos de gobierno federales, estatales y municipales, están en manos de partidos distintos.

21 Ver Para Entender las Relaciones Intergubernamentales (estudio introductorio de José Luis Méndez), Wright, S., Deil, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, México, 1997, especialmente el Capítulo II “RIG y Federalismo: Conceptos y Modelos”, pp. 91-131.

22 En la LVII Legislatura se modificó el Artículo 115 Constitucional mediante el cual se amplían las atribuciones de ese ámbito de gobierno (D.O.F., 23/dic/99).

-La tercera se vincula al proceso irreversible de la globalización: cuanto más integrados estén el país y sus habitantes entre sí, mayores ventajas se obtendrán de la participación en el mercado mundial y la internacionalización de la política.

Una forma equivocada de entender la coordinación fue el establecimiento de delegaciones federales en todos los estados.²³ Es franca la injerencia de tales instancias administrativas al ejercer el presupuesto de la dependencia correspondiente, muchas veces ignorando o por encima de la autoridad estatal, y casi siempre atropellando la municipal. Estas delegaciones aún siguen vigentes en las entidades federativas, pero cada día con márgenes de actuación más estrechos debido a la polarización que crea la distribución del poder entre contrarios.

Otra manera de "coordinarse" en México encuentra sus antecedentes entre los años 1940-1950, con la creación de comisiones de inversión por cuenca hidrológica (Balsas, Papaloapan, Lerma, Grijalba, Río Verde, Fuerte, etcétera). Después se conformaron los programas de inversión para el desarrollo rural (PIDER) por Estado y microrregiones. A partir de la década de los 70, surge el Convenio Único de Desarrollo (CUD) que, transformado en los 80, devino en Convenio Único de "Coordinación" (CUC), actualmente adaptado como Convenio de Desarrollo Social (CDS) entre la Federación y cada uno de los estados.²⁴

Como se puede apreciar, en sus orígenes la coordinación fue una demanda de planeación regional exigida por el desarrollo económico. Nunca pretendió estrechar relaciones para liberar recursos con el propósito de que estados y municipios adquirieran autonomía política y corresponsabilidad con la Federación. Así, por tanto, la coordinación sólo ha sido concebida cual concurrencia de los tres órdenes

23 Estas delegaciones empezaron a funcionar a finales del Siglo XIX, especialmente Correos y Hacienda, pero fueron incrementándose en número y facultades, a partir de 1936 hasta nuestros días. El origen está claro en La Reforma Administrativa en México, Carrillo Castro, Alejandro, Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1980.

24 Ver Planes de la Nación Mexicana, de la LIII Legislatura, Senado de la República, y Colegio de México, así como Antología de la Planeación en México, 1917-1985. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. También los Planes Nacionales de Desarrollo, de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

de gobierno en el ejercicio de sus facultades con respecto a materias de salud, educación y desarrollo urbano, entre otras.

Ceñida por un supuesto criterio de política pública, la coordinación fue diseñada por economistas como modelo de crecimiento y desarrollo regional, cuyos resultados eran y son desiguales hasta la fecha. Si bien sus fines tendían a promover, entonces y ahora, la participación y el bienestar social en la toma de decisiones y en la ejecución de los programas, soslayaban y soslayan a las autoridades locales provocando la dispersión de esfuerzos, recursos y desperdicio del capital político gubernamental. En otras palabras, el Ejecutivo Federal aprovechaba y aprovecha estos programas para fortalecer su poder vertical en detrimento del poder local.

Una forma de medir los efectos de este tipo de “coordinación” intergubernamental es el resultado socioeconómico que muestra la división de México y los mexicanos en tres regiones:²⁵

-Norte. Integrada por 12 entidades federativas, representa el 62% del territorio nacional. En ella reside el 26% de la población y genera el 30% del Producto Interno Bruto. Es la región más rica y productiva del país (3 mil km. de frontera con los EUA).

-Centro. La componen 13 entidades. Consta del 18% del territorio. En ella se asienta el 58% de la población, la cual produce el 60% del PIB. Es la más problemática por su concentración demográfica.

-Sur. La región más pobre con siete entidades. Cubre el 20% del territorio, contiene al 16% de la población y únicamente aporta el 10% del PIB.

Esta descompensación regional se agrava cuando estructuralmente la población resulta víctima de la pobreza extrema, en grados que se calculan desde el 22% hasta un 40%, dependiendo de quién haga el análisis estadístico.²⁶

25 Ver XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

26 Ver esta controversia al comparar los datos del XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000, con ¿Qué hacemos con los pobres?: la reiterada querrela por la

Aunado a tales desequilibrios regionales y demográficos, aparece la nueva realidad de gobiernos fragmentados en la República, lo que, en presencia de la globalización, reitero, conduce a pensar en la necesidad de una coordinación orientada, ahora sí, al reordenamiento del poder.

Entre lo nuevo destaca:

-La coordinación fiscal,²⁷ con una presencia aún rala de los estados y municipios en cuanto a la recaudación del ingreso, y creciente en lo que se refiere a su distribución a través de las participaciones y convenios de cofinanciamiento hacia y con esos órdenes de gobierno, consignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Existe el Fondo de Aportaciones para Entidades Federativas y Municipales. El 90% del presupuesto descentralizado federal está asignado mediante fórmulas que combinan población-necesidades sociales y transparencia en el ejercicio. En 1994, por cada peso que gastaba la Federación, los estados y municipios erogaban 90 centavos; y, en el año 2000, por cada peso que gasta la Federación, los estados y municipios gastan 1.50 pesos.²⁸

-La coordinación en seguridad pública²⁹ para prevenir, perseguir y sancionar el delito a través de la compatibilidad de acciones y funcionamiento de corporaciones e instituciones locales, junto con las federales.

-La coordinación metropolitana para integrar políticas públicas de orden regional, lo cual entraña cuidar el medio ambiente, transporte y vialidad, desechos sólidos, desarrollo económico, agua y drenaje, vivienda y desarrollo

nación, Campos, Julieta, Aguilar, Nuevo Siglo, México, 1995, o con el más reciente Pobreza y Distribución del Ingreso en México, Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Siglo XXI, editores, México, 1999.

27 Ver El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México, Astudillo Moya, Marcela, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, colección Jesús Silva Herzog, Miguel Angel Porrúa, México, 1999, especialmente el Capítulo V "HACIA UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACION FISCAL. UNA PROPUESTA" pp. 157-188.

28 Ver Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

29 D.O. F.del 11 de diciembre de 1995 que se refiere a la creación de la coordinación en seguridad pública.

urbano, etcétera, particularmente la existente entre el Estado de México y el Distrito Federal.³⁰

Los tres ejemplos mencionados, aunque plausibles, bastan para mostrar, una vez más, una concepción del término a mi juicio equivocada, pues el esfuerzo se dispersa y los resultados son pobres. Cuando se trata de coordinación, es un error parcializar los asuntos públicos, ya que obliga a presupuestar el esfuerzo por separado y naturalmente reduce la dotación de recursos. En realidad se crea “una” o “varias” coordinaciones en lugar de estimular “la” coordinación. Dicho de otra manera: cuando se confunde el sustantivo con la acción, la materia se burocratiza, se crea un feudo administrativo y se pierde el efecto pretendido, llámese mayor ingreso fiscal o participaciones, mayor seguridad pública o mejor calidad de vida en la zona metropolitana de la ciudad de México o de cualquier centro conurbado del país.

La coordinación político-administrativa que requiere la República no tiene nada que ver con la creación de órganos. Significa un cambio de cultura político-administrativa, basado en el consenso sobre los problemas primordiales de la nación, aunado a una distribución de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno, relacionado, a su vez, con el apoyo presupuestal y el respeto a cada ámbito político. Inmerso en la negociación, demandante de capacitación permanente para hacer las cosas bien, eficazmente, y sobre todo con honestidad por parte de los responsables administrativos.

La superestructura que demanda una coordinación intergubernamental consiste de congregar ámbitos de comunicación en los que concurran los tres órdenes de gobierno. Necesita, además, generar espacios de consulta pública, social y privada para el desarrollo municipal, intraestatal, estatal, regional y nacional. Se trata de realizar negociaciones político-administrativas para tomar decisiones, asig-

30 Ver *Metrópolis Mexicanas*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1997, para tener una idea de la problemática de las 58 zonas metropolitanas en la República Mexicana, así como la *Revista Urbana*, que refiere en detalle todo lo relativo a la materia de coordinación metropolitana entre el D.F. y el Estado de México y al interior de esta entidad federativa, México, agosto de 1999, pp. 9-20.

nar recursos, definir programas y acciones, así como su forma de seguimiento, evaluación y control por parte de los responsables y de la sociedad. Algo similar a una mesa de trabajo que se agranda de acuerdo al problema. Se **complica** cuando es muy grande y se **comprime** cuando **disminuye** el conflicto. Nos referimos, por tanto, a un mecanismo flexible. Resulta indispensable a tal modelo la participación de municipios, estados y Federación, junto a la sociedad organizada. Trabajar todos de manera simultánea, sistemática, periódica y con una agenda de problemas y soluciones.

Desarrollar esta superestructura de coordinación intergubernamental no significaría diseñar un nuevo ámbito de gobierno entre la sociedad y el municipio, ni entre el municipio y el Estado. Mucho menos entre el Estado y la Federación. Tal mesa de trabajo no sería tampoco una estructura burocrática. No contaría con personal propio ni recursos financieros o materiales asignados. Evidentemente, los concurrentes colaborarían en instituciones municipales, estatales y federales y los que lo hicieren en su carácter de representantes sociales, tampoco cobrarían estipendio por ese servicio.

Es difícil que en nuestra cultura política actual los servidores públicos comprendan que la coordinación, en este momento histórico, equivale a actuar de modo responsable. Difícil, también, hacerles ver que no se trata de una nueva función gubernamental o social, sino que es una forma de organizarse ya contemplada por la política pública.³¹ Coordinar, así, significa alcanzar objetivos con el esfuerzo de todos, en plazos perentorios, a satisfacción de la población, de manera transparente, concitando la participación social y la clarísima e indispensable rendición de cuentas.

Toda vez que en todo municipio participan los tres órdenes de gobierno, hay que plantearse las siguientes preguntas:

31 Aquella acción que regula el Estado y que tiene participación gubernamental, social y privada; debidamente normada por el Congreso. Descansa en una planeación sistemática, así como en una programación rígida que permita evaluar sus resultados por la sociedad. Ver Diccionario de Política y Administración Pública, Ideas-técnicas-autores, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1982, pp. 273-279.

¿qué hacer? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde? ¿quiénes? ¿cuánto? ¿por qué? Si el problema afecta a dos o más municipios, entonces la mesa debe crecer, ampliarse. Si el asunto se torna microrregional, la mesa vuelve a crecer. Si fuera estatal, la mesa crecería más. Y si afectara a una región del país, pues aún más. Estos mecanismos podrían llamarse “Consejos de Coordinación Intergubernamental”, cuya flexibilidad permitiría su utilidad múltiple para atender diversas tareas y asuntos.

Naturalmente que un cambio de esta envergadura; esto es, transitar de la centralización a la descentralización, ir de la concentración del poder hacia su distribución, requiere modificaciones constitucionales y legales que obligan a los tres órdenes de gobierno a corresponsabilizarse del desarrollo nacional, cada quien en el ámbito que le corresponda de acuerdo a sus atribuciones. El esfuerzo consiste en darle vigencia a la Constitución General de la República.

5. Desarrollar la visión integradora

En presencia de los “gobiernos divididos”, resulta pertinente revisar el texto del Artículo 40 Constitucional, que a la letra dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

A pesar de esta voluntad expresa del constituyente, concentrar el poder ha sido la del presidencialismo avasallante. Quien ha ocupado la titularidad del Ejecutivo Federal sabe quién manda prácticamente, sin discusión. Así lo comprueban las fuerzas políticas y sociales, sin importar su situación en la pirámide social. En cambio, en un gobierno federal se descentraliza el poder y se comparte la responsabilidad en el mando. De lo anterior se desprende que la Federación requiere una visión integral para encontrar las mejores soluciones posibles en cada entidad. El propósito consiste en que lo vulnerable de cada una de las partes se

atenúe con el vigor del todo. Efectivamente, “la unión hace la fuerza”.

La fórmula para obtener ésa, la necesaria visión integral, la ofrece una coordinación capaz de reunir política, administración pública y participación social.

Conforme a la Constitución, se debe garantizar la unidad, hacer prevalecer el pacto que le dio origen y sentido a la República. Este compromiso conduce a delimitar un conjunto de tareas y actos políticos sustentados en un orden jurídico. Debemos ceñirnos, por consiguiente, al cuerpo normativo de principios y prácticas administrativas que posibiliten y abran espacios efectivos para cumplir con los planes y programas de gobierno junto con la sociedad.

El mecanismo para cumplir con estas obligaciones es la coordinación intergubernamental que, como ya revisamos, en realidad nunca ha sido concebida como política pública en México. Esta deficiencia se explica por el control ejercido por el presidencialismo avasallante que no demandaba, por innecesaria, ésta, una función indispensable para gobiernos verdaderamente descentralizados. Pese a las deficiencias, es oportuno reconocer que esta tendencia a coordinarse ha sido preocupación de las últimas tres administraciones, particularmente en la que está por concluir en noviembre de 2000.³²

Así, hay que cultivar la coordinación integral, no sólo funcional y relativa a una materia, sea fiscal, educativa, de seguridad pública, ambiental, etcétera, sino también territorial.

Antes de emprender esta empresa debemos reconocer que el mandato del cambio proviene de la sociedad y no del gobierno. Impele a comportarnos de manera distinta al discurrir soluciones nacionales desde una lógica diferente

32 Entre 1994 y 2000, los 32 programas sectoriales de la Administración Pública Federal fueron susceptibles de desconcentración pero los que experimentaron una decidida descentralización, fueron los de Seguridad Pública, Educación, Salud, el Ramo 33 del Gasto Público Federal, programas de apoyo agropecuario, manejo del agua para el riego agrícola, construcción y mantenimiento de carreteras secundarias y caminos rurales, construcción y operación de sistemas de agua potable, capacitación para los trabajadores y protección del medio ambiente, tal como se aprecia en el Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

para evitar partir del centro a la periferia, como ha acontecido en nuestra historia. El buen sentido político aconseja reconocer la solidez de las iniciativas sociales.

Modificar la costumbre en bien de la nueva coordinación requiere cinco tareas inaplazables: decisiones; previsión de recursos; instrumentación; definición y distribución de responsabilidades gubernamentales, y participación social.

Decisiones. La primera, ha sido realizada ya por la ciudadanía. Lo hizo al optar por la configuración equilibrada del gobierno que da lugar a este ensayo. Se trata de una decisión política histórica por excelencia, de esas que modifican el rumbo de la nación. Esta, en particular, descansa en la soberanía popular, la que ordena y no pregunta, la que tiene la autoridad moral y legal de exigir el cumplimiento del mandato. La segunda compromete la descentralización política (facultades) y administrativa (funciones) del gobierno federal a los estatales y de estos a los municipales, sin perder el objetivo de la cohesión nacional. La tercera consiste en establecer un programa sustentado en el consenso real de comunidades, ayuntamientos, entidades y Federación, acerca del desarrollo económico regional; y, la cuarta, compete a un desarrollo social justo y equiparable para toda la población.

Previsión de recursos. En cuanto a los requeridos por una coordinación intergubernamental efectiva, son de tres tipos: fiscales, destinados a la inversión pública, infraestructura y servicios, funcionalidad social (con énfasis en la nutrición, salud, educación y trabajo) y subsidios concentrados en grupos de pobreza extrema; sociales, orientados a equilibrar conglomerados que, por sus características, demandan impulsos adicionales en su capacitación, organización y habilitación para contender en un entorno socioeconómico que muchas veces les es hostil; privados, dirigidos a la producción y productividad generadores de empleo y desarrollo tecnológico. Sin una adecuada combinación de los recursos públicos, sociales y privados, sería imposible lograr la coordinación intergubernamental, ya que en ausencia de ese ejercicio combinado, el gobierno federal tendría que acentuar su intervención y por lo tanto aumentar el control central.

Instrumentación. El asunto de la coordinación intergubernamental, se complica ante los obstáculos interpuestos a su aplicabilidad. Para superarlos, es menester emprender por lo menos tres tipos de reformas: las correspondientes al marco jurídico, Constitución y leyes; las de la materia administrativa, tanto del sistema como de las operaciones concretas a objeto de otorgarle fluidez a la comunicación, eficiencia, congruencia y, a través de diversas instancias de vigilancia y control, dotar de transparencia a las acciones públicas. Adicionalmente, precisa definir la política pública de la coordinación intergubernamental: naturaleza, objetivos y metas, fines y medios, protagonistas. En este campo es menester aceptar que no hay instrumentación posible en ausencia de una adecuada sensibilización, preparación, formación y capacitación de los recursos humanos para operarla con eficacia.

Responsabilidades. En lo relativo a esta materia, lo más trascendente consiste en disgregar la política pública entre los tres ámbitos de gobierno (coordinación vertical), y entre los poderes y las dependencias y entidades de un solo poder (coordinación horizontal). Mediante este ejercicio será posible obtener el catálogo de responsabilidades específicas; y, por lo tanto el contenido, su periodicidad y la forma de rendir cuentas.

Participación social. Este tipo de participación normalmente se ha prestado a manipulaciones, ha alimentado la demagogia y en consecuencia sus efectos han sido limitados. Por lo tanto, se habrá de poner cuidado por lo menos en dos aspectos: la representatividad del grupo y su legalidad, llámese asociación, sindicato, empresa, partido político o cualquier forma que adopte; de la manera en que se resuelva este requisito, la organización tendrá mayores o menores posibilidades de éxito, todo depende de la causa estructural o coyuntural por la que el grupo esté luchando. Cualquier política pública requiere una presencia vasta y permanente de la comunidad organizada en función del interés por el que esté velando y del territorio donde esté actuando.

¿Cuáles son los fines que persigue este tipo de coordinación?

- Integrar; no uniformar; reconocer la diversidad.

- Dotar de eficacia a la política, cumpliendo los objetivos sociales.
- Proveer de eficiencia y congruencia a las acciones administrativas públicas.
- Corresponsabilizar a los tres órdenes de gobierno, a las dependencias y entidades públicas, así como a la organización social, del desempeño competente y de la honestidad en el ejercicio de las funciones y el manejo de los recursos.
- Constituirse en uno de los elementos de sostén de la soberanía nacional.
- Enriquecer la identidad de la población en función de la nación mexicana.

La coordinación intergubernamental como política pública a su vez requiere:

- Definir y establecer una comunicación sistemática; esto es, periódica, ordenada y formal, que favorezca el entendimiento entre los involucrados.
- Precisar facultades exclusivas y concurrentes en los tres órdenes de gobierno.
- Unificar opiniones en zonas “grises” o de intersección. Me refiero a puntos sobrepuestos durante la interacción intergubernamental y social.
- Precisar la corresponsabilidad intergubernamental.
- Deslindar la participación, alcance y acción social mediante normas de responsabilidad, sea por iniciativa del gobierno o por la propia comunidad.
- Establecer marcos jurídicos en el Congreso de la Unión y los congresos locales para homologar modificaciones constitucionales, legales y normativas de carácter administrativo, con el fin de infundir legalidad a la coordinación intergubernamental como política pública.

Esta política pública es aplicable una vez definidos los distintos ámbitos de actuación:

- Estructuras dentro de un solo poder. Por ejemplo, en el Ejecutivo Federal: la coordinación entre sectores, entre dependencias de distintos sectores, entre dependencias y las entidades paraestatales que les sean asignadas; entre entidades paraestatales de distintos sectores, etcétera. En el Legislativo Federal, la coordinación entre las dos cámaras, la intracameral, que requiere comunicación tanto entre fracciones parlamentarias como entre las comisiones

previstas en la Ley y las fracciones pertenecientes a los estados de la República. Asimismo, entre las cámaras y la sociedad organizada.

- Desarrollar estructuras de enlace para fines de coordinación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Desarrollar estructuras de enlace para fines de coordinación entre los tres órdenes de gobierno (municipios, estados y Federación).
- Desarrollar estructuras que estimulen y reciban las demandas sociales provenientes de partidos y organizaciones, para procesarlas adecuadamente mediante una coordinación efectiva.

Evidentemente esta tarea, de suyo compleja, exige tolerancia, respeto, información y orden. Particularmente organización flexible y versátil. El punto fundamental es luchar institucionalmente contra el desorden, dispersión, ambigüedades, desinformación, desperdicio, dispendio, actuaciones discrecionales contra todo aquello que directa o indirectamente, consciente o inconscientemente, surge en razón del centralismo y fuera del control social. Así se observa en lo experimentado durante 71 años de presidencialismo. Un sistema iniciado a mitad de los años 30, que alcanzó su clímax en los 70 y emprendió su declive durante los últimos tres lustros.

Tenemos ahora la oportunidad de depositar en manos de la sociedad, desde el recurso del municipio, el desarrollo de planes y programas de gobierno, su evaluación y el control de su ejercicio.

Lo que nuestra sociedad demanda al gobierno es orden con participación, producto del consenso. La ciudadanía demanda resolver problemas donde estos se originan y, en definitiva, rechaza las soluciones mágicas del centro.

En pocas palabras, los “gobiernos divididos” nos dan la oportunidad histórica inapreciable de compartir el poder y así instaurar una gobernabilidad democrática.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C.

Antonio Carrillo Flores	Jorge Gaxiola
Gilberto Loyo	José Iturriaga
Rafael Mancera Ortiz	Alfonso Noriega
Ricardo Torres Gaytán	Alfredo Navarrete
Raúl Salinas Lozano	Francisco Apodaca
Enrique Caamaño Muñoz	Manuel Palavicini
Daniel Escalante	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Ortiz Mena	Andrés Serra Rojas
Rafael Urrutia Millán	Catalina Sierra Casasús
José Attolini	Gustavo R. Velasco
Antonio Martínez Báez	Álvaro Rodríguez Reyes
Lorenzo Mayoral Pardo	Mario Cordera Pastor
	Gabino Fraga Magaña

Consejo de Honor

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

José Natividad González Parás
Presidente

Alejandro Carrillo Castro
Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidentes

Arsenio Farell Cubillas
Sergio García Ramírez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Jarque Uribe
María del Carmen Pardo
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Javier Treviño Cantú
Pedro Zorrilla Martínez †
Consejeros

Alejandro Valenzuela del Río
Tesorero

Néstor Fernández Vertti
Secretario Ejecutivo

COORDINADORES

Estados y municipios
José de Jesús Arias Rodríguez

Desarrollo y Formación
Permanente
Elena Jeannetti Dávila

Consultoría y Asistencia
Técnica
María Angélica Luna Parra

Investigación y Desarrollo de
Sistemas
Oscar Flores Jiménez

Programa de Profesionalización
del Servicio Público
María del Pilar Conzuelo Ferreyra

Administración y Finanzas
Valentín Yáñez Campero

Comité Editorial

José de Jesús Arias Rodríguez, José Chanes Nieto,
Yolanda de los Reyes, Néstor Fernández Vertti,
Oscar Flores Jiménez, Omar Guerrero Orozco,
Virgilio Jiménez Durán

Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático

Se terminó de imprimir en febrero de 2001
por D'GRAPHICS IMPRESOS
Av. Dr. Gustavo Baz 262-2-7, La Loma, Tlalnepantla,
Estado de México
Tels. 5365 3848 y 5396 3658

La edición consta de 1000 ejemplares y estuvo a cargo de
la Subcoordinación de Difusión del INAP.



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACION PUBLICA