

De la consolidación democrática a la institucionalización de la gerencia pública, la transparencia y el rendimiento de cuentas en México

Jorge Enrique Murillo Martínez

Lograr la consolidación democrática, la institucionalización de las estructuras de gobierno y de la administración pública ya existentes, así como la creación de varias otras que requiere la nueva etapa política de México son de los grandes retos que enfrenta el país en el siglo que apenas comienza. Se ha arribado finalmente a la normalidad democrática, entendida ésta como la sujeción cabal de los partidos políticos a los resultados electorales expresados en las urnas. Gracias en parte, precisamente a la construcción de organizaciones como el Instituto Federal Electoral (IFE) ciudadano y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), instancias ahora sí decisivas en la legitimidad de los comicios.

Para alcanzar una etapa política, gubernamental y de la administración pública superior, es preciso, cruzar por las coordenadas de la consolidación democrática, porque esto permitirá recrear asimismo, organismos y servidores públicos responsables inscritos en las prácticas de la transparencia y la rendición de cuentas propias de la gestión pública de los gobiernos abiertos. En este momento existe una urgencia general de que en la inédita fase política de México se construyan una serie de instituciones y se fortalezcan las ya existentes, de tal manera que se dé un mayor sustento a la gobernabilidad democrática, ya que ésta es condición ineludible para alcanzar gobiernos eficaces.

Es evidente que la nueva era democrática demanda mejorar y erigir las instituciones que satisfagan las condiciones que requiere la viabilidad republicana, permitiendo al mismo tiempo retomar el camino del crecimiento económico y del desarrollo sustentable, y poder superar la desigualdad social y los desequilibrios regionales del país.

La lógica del cambio político-institucional mexicano de las últimas cuatro décadas se ubicó primordialmente en el sistema de partidos y en las cuestiones electorales. Resultado de ello se promulgaron no pocas reformas constitucionales y leyes en esa materia, lo que coadyuvó a la normalidad democrática sí, pero se postergaron algunas medidas que se requieren para resolver otros problemas gubernamentales como el afianzamiento de la gobernabilidad democrática y de administraciones públicas efectivas.

El país estuvo mucho tiempo ocupado en desarrollar las propuestas que lograsen instituir una verdadera y plural representación política y una competencia electoral limpia, equitativa e imparcial, sin embargo, prestó insuficiente atención a las condiciones para tener un Gobierno eficaz en el contexto de una economía globalizada, que reclama una nueva y sólida institucionalidad fundada en nuevas tecnologías administrativas como las políticas públicas, la gerencia pública, la planeación estratégica, el servicio civil de carrera en todos los ámbitos del Gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas (*accountability*), entre otras.

Por ello, Lorenzo Meyer comenta en tono preocupante sobre la incipiente democracia mexicana, al señalar que ésta se ha saturado de ineficacias gubernamentales, retos y amenazas políticas. Por lo que desde su perspectiva, la consolidación democrática no es segura y, si no se toman las medidas necesarias, existe la posibilidad de una *desconsolidación*. Citando al politólogo estadounidense Larry Diamond, menciona que éste considera a la consolidación de la democracia:

Como el momento en que un amplio y profundo proceso que busca la legitimidad del régimen democrático alcanza ese punto donde, tanto en la mente de las masas como en la conducta de las élites, dejan de considerarse otras alternativas. (8)

El fin de la Guerra Fría en 1991 que confrontó a los Estados Unidos y a la extinta Unión Soviética desde 1945, favoreció las transiciones políticas desde modelos autoritarios en el ejercicio del poder público hacia otros de normalidad democrática. Esta nueva realidad exige además, de la ingeniería constitucional, de la ciencia política y de la ciencia de la administración pública para forjar una serie de ajustes institucionales precisos que demandan esas transformaciones políticas, para que concluyan exitosamente en regímenes no sólo de plena consolidación democrática, sino en gobiernos dotados de estructuras operativas que den resultados, se caractericen por una mayor eficiencia en el manejo y transparencia de los recursos así como practicar un verdadero *accountability*.

En los últimos lustros, variados esquemas autoritarios se extinguieron, pero los nuevos liderazgos democráticos, sobre todo de países como México, no han podido enfrentar exitosamente los desafíos que presentan una actividad tecnológica incesantemente evolutiva, la economía global que presiona a las naciones, tampoco a los inveterados retos de la desigualdad social y regional, las prácticas gubernamentales aún negativamente arraigadas, así como la ausencia y debilidad de instituciones apropiadas para actuar eficazmente en el nuevo contexto de lo que deberían ser los gobiernos abiertos y responsables.

Por lo que se refiere a la transición democrática, ésta suele entenderse en primer lugar como un tipo de cambio político paulatino, progresivo, distinto al de una revolución súbita. Es decir, una transformación que no es repentina, la cual generalmente se desarrolla por etapas sujetas a la dinámica de las fuerzas políticas. En segundo lugar, debe ser un cambio negociado donde los actores no tienden a rupturas definitivas y son capaces de establecer determinados compromisos que se cumplen y respetan. Y en tercer lugar, la transición es un proceso en el cual la negociación se centra en las nuevas reglas del juego político, las cuales no están bien definidas al principio y tampoco son del todo aceptadas y sin embargo, son parte esencial del moderno esquema democrático que se construye para sustituir al antiguo régimen.

A partir de los años 60, la sociedad mexicana vivía una situación fuertemente contradictoria fruto de la larga evolución socio-económica del país. Coexistían tibias transformaciones legales en materia democrático-electoral, mientras el cambio hacia hábitos políticos modernos en la gente era mucho más ágil, pero

al mismo tiempo persistían acciones de gobierno profundamente autoritarias, las que reñían con la evolución natural de la sociedad. Esta disonancia entre el poder público y las fuerzas políticas emergentes generaron no pocos conflictos en los años subsiguientes, los cuales desbordaron de manera dramática la institucionalidad gestada después de la Revolución mexicana, además, dicha institucionalidad ya resulta insuficiente frente a los complejos tiempos que vive el país.

El autoritarismo mexicano del siglo XX jamás desistió de un elemento crucial de la democracia contemporánea como lo es la celebración puntual de las elecciones federales, estatales y municipales, aunque los resultados electorales normalmente estaban definidos de antemano. Debido en parte a una ingeniería electoral y andamiaje institucional *ad hoc* que garantizaban el triunfo de un solo partido en el poder, no obstante, la deseable y sana incertidumbre electoral propia de la teoría y la práctica democrática nunca estuvo presente.

Pero, la constante presión política, la movilización social, la protesta pública, incluso la violencia así como la disposición pragmática de una buena parte de los actores políticos a la negociación y con ello a tratar de resolver los asuntos más delicados de la vida pública, jugaron un papel definitivo en el cambio democrático nacional. Precisamente, gracias a la negociación política no exenta de graves dificultades, se crearon poco a poco y se han ido consolidando instituciones de reconocida trascendencia político-gubernamental como los ya mencionados IFE, TRIFE, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la autonomía del Banco de México (Banxico) y el recién creado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

La promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son esquemas jurídicos iniciales que están por demostrar su potencial y utilidad en el marco de la institucionalización de la transparencia, la rendición de cuentas, el servicio civil, la generalización de la gerencia pública, las políticas públicas, la evaluación sistemática, la planeación estratégica, entre otros mecanismos del buen gobierno.

Asimismo, algunas de las dependencias que podrían darle mayor institucionalidad al país al convertirse en organismos

constitucionales públicos autónomos están: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), la Procuraduría General de la República (PGR), la Auditoría Superior de la Federación, entre otras estructuras gubernamentales, las cuales abrirían más a la administración pública, se tendría más transparencia, un manejo sin sesgo de la información y de los datos y un rendimiento de cuentas obligatorio.

Está ampliamente documentado que la transición democrática en México giró básicamente en torno a la reforma electoral. Los eventos trascendentales escenificados entre los partidos políticos y el Gobierno federal en 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996, estuvieron concentrados en la cuestión electoral. Las reformas de esos años resumen buena parte del cambio político, no obstante ello, aún quedan adecuaciones electorales y político-institucionales pendientes; es decir, aquellas que tienen que ver con la consolidación democrática que es una etapa política superior y la cual apenas está en vías de construcción.

Para dimensionar mejor la prioridad que tuvieron en la transición política mexicana los asuntos electorales, sirve comparar nuestra experiencia frente a lo sucedido en los casos español, chileno y las transiciones postsoviéticas de Europa Oriental donde lo extremo de sus regímenes políticos era el totalitarismo, situación que México no padeció en el siglo anterior. Estos países se orientaron a la edificación total de la democracia, es decir, a la institucionalización de los poderes del Estado, nuevas constituciones, los partidos, las leyes y las libertades. En cambio, en México los esfuerzos se concentraron casi exclusivamente en desarrollar aquellas organizaciones y leyes que administrasen apropiadamente las elecciones.

En México las sucesivas reformas buscaban eliminar las prácticas fraudulentas que violentaban el voto ciudadano y permitir al mismo tiempo emerger, sin restricciones artificiales, la verdadera pluralidad política de la nación. Así pues, no es casual que durante el proceso de transición, el eje del debate político haya sido ocupado por esta materia. Las instituciones, las leyes y los procedimientos electorales fueron aspectos en los que los diferentes actores focalizaron todas sus energías políticas ya que se carecía de esta sólida plataforma para elegir autoridades solamente de acuerdo a la voluntad popular.

La agenda de la transición no obstante, se quedó bastante limitada ya que la propia dinámica pluralista reclama reforzar las instituciones políticas que ya existen, pero también requiere esquemas y operaciones novedosas; es decir, reformas de segunda generación que consoliden a la democracia, garanticen la gobernabilidad del país, recreen las condiciones propicias para estimular el crecimiento y desarrollo económico y al mismo tiempo permitan construir gobiernos eficaces, con administraciones públicas abiertas que den resultados.

Los gobiernos capaces, solventados por la transparencia y un verdadero sistema de rendición de cuentas, se ubican entre las asignaturas pendientes de la naciente democracia mexicana. Pero, generar vigorosos rendimientos de las estructuras gubernamentales no es sólo producto de aspectos técnicos sino también políticos, por ello es preciso consolidar a la democracia como el esquema dominante de la convivencia política. Para aspirar a mejores modelos de gobierno como la gerencia pública y que además se reflejen en beneficios tangibles en la población, se requiere del factor democrático. Estas tecnologías modernas de gobierno necesitan igualmente ir acompañadas de la institucionalización del Estado de Derecho para que dé certidumbre legal a la actuación de los ciudadanos entre sí y de éstos frente a la autoridad.

Lograr la introducción de sistemas modernos en la administración pública requiere en primer lugar de la institucionalización de las prácticas democráticas y de la misma manera de una aplicación fiel del derecho que son las columnas que soportan una actividad pública verdaderamente transparente y responsable. Existe una correlación real entre resistentes arreglos gubernamentales y la eficacia de la administración pública. Cualquier fórmula tecnológica y administrativa actual de gobierno, transita por la democracia para alcanzar instituciones respetables y legítimas.

El débil crecimiento económico y los conflictos sociales que caracterizan hoy la situación general del país son producto, en buena medida, de la ausencia de nuevas y mejores instituciones y de la limitada funcionalidad de las actuales para favorecer un mayor grado de gobernabilidad democrática y adecuados índices de desarrollo productivo y sustentable.

En las condiciones nacientes de la democracia nacional y de su precariedad institucional, la gerencia pública, la transpa-

rencia, el *accountability* así como otras alternativas innovadoras de acción gubernamental encuentran serias restricciones para desarrollar sus potencialidades como esquemas de gobierno y de administración pública. Por ello, es primordial abordar por principio el contexto político e institucional en que se originan, destacando su naturaleza y revalorando la labor gubernativa en todo el sistema social.

Lo anterior revela que en un régimen en vías de consolidación democrática existen todavía inercias institucionales negativas a la evaluación gubernamental y a una plena transparencia en todos sus niveles y funciones. Además, la existencia de rígidos y burocráticos sistemas de control que, más que corregir posibles desviaciones, obstaculizan la actuación expedita del aparato gubernamental. De la misma forma, la rigidez burocrática de los gobiernos expone también la poca efectividad de muchas políticas públicas.

Se plantea así, que en condiciones de precariedad política e informalidad institucional, los proyectos gubernamentales y las adecuaciones a la administración pública no pueden ser del todo exitosos. Existen evidentes diferencias en la operación de las diversas tecnologías administrativas entre países con sólidas instituciones gubernamentales regidas por la democracia y por la ley, y aquellas naciones que se caracterizan por tener estructuras frágiles e instituciones mediadas todavía por amplios márgenes de informalidad y una discrecionalidad que escapa a la más leve supervisión.

Una de las formas en que pueden diferenciarse los regímenes políticos está en función del grado de consolidación política e institucional que hayan conseguido. Se trata de un criterio que reconoce la capacidad que tienen los gobiernos para desarrollar con eficacia los mecanismos que tienen a su disposición y lograr que la gente conozca, acepte y practique un mínimo de principios y valores institucionales.

Conferirle un *status* central al régimen político en las actividades de la administración pública no sólo nos permite una aproximación más precisa a los problemas propios de la democracia, también nos deja ponderar la capacidad que tienen los gobiernos para hacer funcionales a las instituciones y para introducir las medidas necesarias que las sociedades requieren para atender sus necesidades.

Se proyecta así la posición estratégica de los regímenes políticos en particular de la democracia en la organización de los gobiernos y en la funcionalidad de las instituciones de la administración pública, más allá de las tecnologías gubernamentales por sí mismas. De manera que a distintos niveles de solidez de éstos les corresponden distintos horizontes de capacidad gubernativa.

Este hecho muestra la mayor o menor capacidad de los gobiernos para atender las demandas que las sociedades les presentan, expone además los problemas de la calidad de la democracia y la firmeza de las instituciones. Pero no sólo eso, sino también la destreza para la implantación tangible de las modernas tecnologías administrativas. Esto denota, que la adecuada organización de las instituciones y la apropiada formulación de las políticas públicas están condicionadas, por la específica configuración del modelo político y por la pericia que tenga el Gobierno en turno para conducirse bajo los parámetros de la democracia, la gerencia pública, la transparencia y la rendición de cuentas.

Por su parte, el concepto de institucionalización puede ser entendido como un proceso que tiene dos vertientes. En un sentido, es aquel por el cual los valores que dan fundamento a las instituciones son aceptados y practicados regularmente. Así, el grado de institucionalización está dado por la capacidad de estos valores para mantener la estabilidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones y conflictos propios de la sociedad. Y por otra parte, la institucionalización es un proceso por el cual las organizaciones adquieren valor y firmeza en sus estructuras, funciones y procedimientos.

La teoría institucional occidental señala que un esquema democrático se encuentra suficientemente consolidado cuando, todos los actores políticamente relevantes suponen a las instituciones políticas liberales como la única estructura legítima para la competencia política, y se adhieren a estas reglas. Así, la democracia se convierte en una costumbre profundamente internalizada en la vida psicológica, social e institucional, y en los cálculos de los actores individuales y colectivos para lograr el éxito político.

El análisis institucional dedicado al discernimiento del ámbito de la política no es reciente. Por el contrario, tiene una larga tradición académica. En los últimos años ha crecido el interés por

este modelo no sólo en la esfera de la ciencia política sino también en la ciencia de la administración pública como una herramienta que contribuya a encontrar soluciones factibles a los problemas prácticos que se le plantean a estos ámbitos. Concurren variados enfoques sobre el nuevo institucionalismo. Guy Peters afirma que existen varias versiones del institucionalismo, como el normativo, la teoría de la acción racional, los enfoques histórico y empírico de las instituciones, y sus efectos en las políticas públicas, entre otros. (*El nuevo institucionalismo*)

Pero más allá de la versión teórica del institucionalismo que se destaque debe insistirse en la relevancia que tienen los más convenientes arreglos institucionales para alcanzar no sólo una gobernabilidad aceptable, sino también resultados crecientes de la administración pública.

El institucionalismo previo a la Segunda Guerra Mundial estuvo unido al estudio de las estructuras gubernamentales, administrativas y legales ofreciendo un enfoque apenas primario de las estructuras formales de un país. Dichos análisis, sin embargo, dejaban sin atención a una serie de fenómenos que no correspondían a todo el esquema institucional. Como resultado de las críticas que recibió por su insuficiencia para explicar todo el fenómeno gubernamental, el institucionalismo tradicional perdió presencia hasta la década de los años 60.

Sin embargo, a partir del trabajo de Samuel Huntington en esos años, el institucionalismo recuperó de nueva cuenta importancia académica y práctica. Una de sus contribuciones más importantes fue la de intentar dar cuenta de los distintos grados de institucionalización al interior de un sistema político. Afirmaba que a diferencia de lo que sucede en las sociedades políticamente desarrolladas, las sociedades con instituciones políticas débiles son incapaces de satisfacer eficazmente el interés público. Este análisis recobró el interés por las instituciones y evocó la preferencia del proceso de institucionalización no sólo para la estabilidad política de un país sino también para hacer de la administración pública un ente con mejores propiedades de gestión y resultados.

Algunos de los aportes institucionalistas más patentes se centran en el estudio de los procesos de transición y de consolidación democrática. Estos análisis exploran el impacto que los ajustes institucionales han tenido sobre el reestablecimiento y mantenimiento de la democracia. En este sentido, Adam

Przeworski sostiene que la elección de instituciones durante la transición a la democracia es fundamental para las perspectivas de la consolidación democrática. Al mismo tiempo, una de las dimensiones centrales de ésta es la constitucional, es decir la solución de los conflictos políticos tiene que ser encauzada dentro de los límites de la Ley, procedimientos e instituciones aceptados por la nueva democracia. (http://www.iigov.org/dhial/?p=10_07)

Por otra parte, está comprobado que no es suficiente aplicar reformas de mercado y políticas macroeconómicas para alcanzar un crecimiento económico sostenido en un marco democrático sólo formal. Es esencial hacer funcionar a las organizaciones públicas existentes y al mismo tiempo diseñar nuevas y más eficientes instituciones gubernamentales.

Thorstein Veblen, el fundador del institucionalismo o neoinstitucionalismo económico moderno, postulaba que en la realidad la economía es una red de instituciones y valores que organizan y moldean el comportamiento económico de los hombres y por eso, los individuos no sólo reaccionaban y tomaban decisiones frente a los cambios en los precios de las cosas sino que también consideraban la actuación de las instituciones gubernamentales.

Asimismo, José Luis Ayala teorizó de igual forma sobre el neoinstitucionalismo. Nos sitúa en un mundo político, administrativo, económico y social regido de manera estricta por reglas. Traza la centralidad de las instituciones en el desarrollo de los sistemas económicos y lo define como las reglas del juego que rigen la vida económica, política y social que explican el éxito o el fracaso del sistema democrático. Por ello, el progreso económico de un país no puede ser explicado sólo por la suma de los factores de la producción, a dicha función se debe agregar el conjunto de instituciones que den mayor certidumbre al intercambio y la prosperidad con transacciones al menor costo posible. Las instituciones, ya sean de tipo formal o informal, definen el marco de restricciones legales en el cual los seres humanos actúan, se organizan e intercambian. (http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/22/22_r2.pdf).

Para la economía como para la democracia la institucionalidad es indispensable. En el proceso productivo y comercial, los riesgos, la incertidumbre y la desconfianza asociados a la falta de leyes, tribunales e instancias regulatorias

efectivas son factores que influyen decisivamente en las acciones de los individuos. La ausencia o plena garantía de los derechos de propiedad que imponen las instituciones a través del Gobierno, las leyes, los tribunales y las oficinas administrativas, obstaculizan o facilitan el accionar emprendedor de los agentes productivos.

El mercado se desempeña como lo que es: el encuentro de productores y consumidores donde las acciones más individualistas de las personas prevalecen, por lo que las instituciones gubernamentales operan como mecanismos de control social que intentan reducir los excesos. Si el mercado siguiera su propia lógica hasta sus extremos, conduciría no sólo a la destrucción de la economía sino de la convivencia civilizada. Por ello, la valoración y distribución de los recursos no se puede dejar solamente a los mercados, las instituciones estatales también deben corresponsabilizarse.

Los neoinstitucionalistas están más interesados en estudiar la distribución del poder en la sociedad, los mercados como instituciones complejas; la formación del conocimiento económico; las expectativas de los individuos de cara a la incertidumbre y el riesgo y, entre otras cosas, la asignación de recursos. Éstos se preocupan por el análisis de las estructuras de poder y el papel del Estado en la formación y mejoramiento de la operación eficiente de los mercados, así como en el logro de la eficacia del sector público. (Ayala Espino, *Instituciones y economía...* 28)

En síntesis, el neoinstitucionalismo enfoca las estructuras de poder desde una doble perspectiva: la organización y el control del sistema económico y el proceso jurídico-gubernamental; es decir, el nexo marco jurídico-institucional-proceso económico, que es el proceso central que organiza y estructura la relación marco jurídico-gobierno-política-economía. Subraya la necesidad de introducir el papel del Estado, el sistema político, la cultura y los valores en el proceso económico. (Ayala Espino, *Instituciones y economía...* 41 y 42)

Por lo que respecta a la institucionalización de la gerencia pública, dice Ricardo Uvalle que a ésta la identifican rigurosos procesos técnicos y tecnológicos, además por su propia esencia, se relaciona con las decisiones medulares del Estado. Lo que a éste concierne tiene connotación pública. En consecuencia, lo que

ocurre en el campo de la gerencia pública no sólo tiene un impacto al interior del trabajo gubernamental, sino de toda la sociedad.

El papel de la gerencia en la toma de decisiones le otorga así un lugar significativo en las acciones de gobierno. La gerencia pública concierne al Estado y la privada a la sociedad, ya que uno y otra no son conceptos equivalentes. Uvalle Berrones la define como:

La suma de procesos técnicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia adquiere cuerpo de decisiones, planes, programas, proyectos, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas. (85)

De este modo a la gerencia pública no se le puede considerar como algo meramente empírico. Tiene estrictas exigencias teórico-metodológicas y desarrollo propios. La complejidad del mundo de hoy se refleja en la administración pública. Si ésta es la responsable de organizar al Estado en la sociedad, entonces la gerencia que le es consustancial tiene que aspirar a los más altos estándares de rendimiento. La gerencia pública debe ser la suma de procesos y procedimientos eficaces para el beneficio colectivo y no sólo para mejorar los procesos internos del Gobierno.

En el aspecto funcional la red de atribuciones que cumple es amplia y se vincula no sólo con el espacio gubernamental, sino que se liga con la sociedad, es decir, lo estructural abarca la totalidad que envuelve a los procesos administrativos, sin dejar de lado su determinante incidencia social. No se puede reducir a la gerencia pública a lo estrictamente tecnológico. Por el contrario, la misión del Estado a través de la administración pública le concede a la gerencia pública un significado político, sociológico, técnico, financiero y cultural. (De Lima Gete 5-8)

Asimismo, la gerencia pública defiende los valores relacionados con la libertad, la soberanía, el Estado de Derecho y la democracia tanto representativa como participativa. Tales valores, si bien son elementos que se defienden y patrocinan, del mismo modo es cierto que ponen a prueba la capacidad gerencial de los gobiernos, pues ésta, como tecnología que permite fines políticos más altos, como asegurar la gobernabilidad democrática y

salvaguardar el bienestar de la comunidad, contribuye a fortalecerlos y ampliarlos ya que asume y comparte la responsabilidad de que los programas gubernamentales tengan éxito.

Para cumplir debidamente con sus responsabilidades, el poder estatal debe equiparse con la gerencia pública a la cual Adriana Plascencia define como:

El conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos de justicia social y política relativos al aseguramiento de los valores de la democracia. Es en este sentido en cuanto práctica, que se nutre de un contenido teórico cameral, pues retoma la preocupación por la protección, extensión y uso de los medios del Estado para organizarse y servir mejor a la sociedad a través de la administración pública. (99 y 100)

Es obligación de la gerencia pública ser transparente, rendir cuentas y dar resultados. Ésta debe instaurar la expresión cuantitativa y cualitativa de los propósitos que se pretenden alcanzar en un tiempo y espacio determinados. La racionalidad técnica que necesita es básica para conseguir la eficiencia con que se programan, distribuyen, gastan y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir sus fines. Sobresale el hecho de que la toma de decisiones se apoye en un proceso de trabajo sustentado tecnológicamente para combinar óptimamente las prioridades y las restricciones propias de haciendas finitas, apegado a derecho y a los valores democráticos, conjugando capacidad administrativa y una gran maestría en la negociación política.

En la institucionalización de los conflictos sociales y políticos, la gerencia pública debe contribuir a que el Estado desarrolle amplias aptitudes para asimilarlos y por medio de los programas administrativos adecuados, disminuyan las carencias sociales y se atenúen sus aspectos más delicados. Evitando de este modo problemas de ingobernabilidad.

Por ello, Enrique Cabrero ha insistido en recrear a una nueva administración pública como un aparato reformado, dimensionado y con técnicas modernas en su estructura y funcionamiento, de organización más ágil y legítima, con una estructura gubernamental permeable a la sociedad y fiel a sus expectativas, que concilie la eficiencia técnica con la legitimidad

política-democrática. La mayor complejidad en la gestión de los asuntos públicos exige una perspectiva de este tipo, con nuevos arreglos técnicos y enfoques en la relación Estado-sociedad, nuevas actitudes del decisor y una convicción, mística e identidad de su quehacer cotidiano. Éste es el auténtico trabajo de la gerencia pública actual. (111)

Cuando no existen los controles institucionales y jurídicos suficientes pueden desvirtuarse las sanas prácticas políticas de la democracia y apoderarse los intereses particulares de las instituciones gubernamentales. Estos mecanismos son esenciales en la construcción no sólo de los modelos democráticos sino de la administración pública y sus tecnologías más avanzadas.

Deben igualmente fomentarse conjuntamente con todas las fuerzas políticas del país, las reformas que hagan falta no sólo para consolidar al sistema democrático, también debe institucionalizarse la Ley, no hacerse concesiones en el cumplimiento del Estado de Derecho y dotar a la administración pública de los instrumentos necesarios para mejorar su rendimiento en beneficio de la población.

La transición política de México ha sido un largo y penoso proceso de democratización. La vida nacional ha ido conformando un régimen plural y democrático en el que nuestro país ha comenzado a experimentar la alternancia, el fortalecimiento de la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran trascendencia. La correlación de fuerzas políticas se ha manifestado en recomposiciones tanto de los órganos de representación ciudadana en las legislaturas locales, como en la titularidad del poder ejecutivo de las entidades federativas. Además, el peso político de éstas ha ido ganando mayores espacios, aunque aún insuficientes, en los procesos de toma de decisiones dentro del Estado mexicano, sin embargo, el esquema federal todavía no es una completa realidad que se pueda presumir.

En el nuevo sistema democrático que se está construyendo, el poder público está obligado a establecer y a hacer funcionales los dispositivos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes, lo mismo debe suceder en cada una de las entidades federativas y municipales. La rendición de cuentas requiere estrictos referentes respecto a los planes, políticas, acciones del gobierno y al uso de los fondos públicos que

proviene de las contribuciones de los ciudadanos. En tiempos en los que la ciudadanía es más exigente, el concepto de opinión pública tiene mayor trascendencia. La versión del poder de conformidad con el viejo autoritarismo ya no resulta funcional para la sociedad.

En la actualidad es indispensable asumir la transparencia y el *accountability* como mecanismos vitales en el ejercicio democrático del poder público. Únicamente mediante la negociación, el acuerdo y la tolerancia, se podrá conducir la autoridad estatal y al mismo tiempo llevarse al cabo la planeación participativa y la supervisión ciudadana. Una parte esencial de los procesos de democratización en la vida nacional, es hacer que tanto los habitantes como las organizaciones de la sociedad practiquen cotidianamente la democracia y que este hábito penetre todas las esferas de gobierno y las estructuras administrativas.

En tal situación, la vida ciudadana ya no sólo reclama la competencia política o la mera alternancia en el poder, sino la eficacia del poder, la publicidad de las decisiones gubernamentales y explicaciones precisas sobre el destino de sus impuestos. En estas condiciones, la administración pública tiene que acercarse aún más a la gente. Debe humanizar su quehacer operativo, así como el cabal cumplimiento de sus obligaciones políticas y sociales. Debe preocuparse por conquistar mayor consenso y legitimidad. Una administración pública responsable, abierta, eficaz y respetuosa del interés común es una necesidad ineludible. Procurar la cooperación ciudadana en la solución de los problemas públicos es clave en la respuesta a las dificultades que la aquejan.

La administración será más pública en la medida en que los habitantes tengan opción de participar en las decisiones de interés general. También la administración pública será más sólida en la medida en que se constituya en el Gobierno de la sociedad ya que ésta la nutrirá de ideas frescas, y le evitará actuar sólo como la actividad mecánica del Estado en la sociedad. Esto significa que las prácticas puramente burocráticas y los comportamientos puramente cupulares deben reducirse para que los espacios ciudadanos se expandan. Así, las instituciones de la administración pública deben recuperar su condición legal, eficaz y humanista.

Un poder con sólidos límites institucionales y cívicos como los demanda la vida democrática tiene menores posibilidades para conducirse de manera arbitraria e irresponsable. El poder que

respeto y estimula los espacios de la vida ciudadana y colectiva, se nutre de la sociedad para mejorar su funcionamiento general. Es una potestad que demuestra inteligencia para desenvolverse en el mundo de la vida civil y se preocupa por que los resultados de su gestión gubernamental y administrativa sean positivos. (Guerrero Orozco)

La sociedad hoy está convencida de que las decisiones gubernamentales que la afectan o favorecen ya no pueden adoptarse sin consultarla ni rendirle cuentas. Precisamente, esto se convierte en uno de los desafíos que enfrenta la administración pública. La vigencia saludable de la vida política depende de cómo la propia ciudadanía, a través de sus diversas organizaciones representativas (partidos políticos, las ONG, etcétera), participe en la discusión, acuerdo, definición e institucionalización de las reglas fundamentales que garantizan la buena salud de la competencia política y de la administración pública.

La participación de la ciudadanía es requisito básico para que la publicidad del poder sea auténtica. Esto conlleva que a la luz pública se tomen decisiones, adopten acuerdos, que los ciudadanos participen. Representa, a la vez, que en el ejercicio del poder queden atrás la opacidad de arcaicas prácticas gubernamentales y que su legitimidad sea producto de la eficacia, el respeto a la Ley, la transparencia de sus acciones y el rendimiento cotidiano de cuentas en todas las instancias del Gobierno.

Uno de los puntos cardinales en la consolidación democrática y en la institucionalización de las nuevas formas de la administración pública es que se tienen que modificar los modos de vincularse del poder público con la gente. Es un cambio que tiene por objeto dejar atrás las relaciones de simple clientela política. Ya que en una situación así se proporcionan servicios con un criterio meramente discrecional y arbitrario, sin explicación alguna por parte de las autoridades, menos aún con *accountability* de por medio.

En un contexto en el que prevalece la escasez de recursos públicos, la acción estatal tiene que acentuar la eficacia de los controles, mejorar la evaluación del funcionamiento de la administración pública y recobrar el contenido de la vida pública. Una administración pública que actúa de manera discrecional, que no se ajusta al derecho y no procura la participación ciudadana, tenderá a la larga al bajo rendimiento en la consecución de sus más

altas responsabilidades. En cambio, cuando la administración pública la incorpora, pone de manifiesto sus compromisos antes que nada con las personas.

Debe estimularse la iniciativa de los particulares, reconocerse la creatividad de las instituciones públicas, auspiciar formas de colaboración y corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Gobierno, arraigar el uso de la gerencia pública, la transparencia y el rendimiento de cuentas como condiciones que, de cumplir la administración pública, le van a atribuir mayor legitimidad y una posición estratégica en el desarrollo integral de la sociedad.

En las sociedades modernas no se deben contraponer eficiencia gubernamental y democracia política. La eficiencia debe evaluarse en ambientes competitivos, de cara a las demandas ciudadanas y por la calidad para producir bienes y servicios para la comunidad. La administración pública no puede dejar de ser eficaz para satisfacer las demandas sociales más sentidas, las cuales suelen ser heterogéneas y contradictorias.

Por eso, la gestión pública procedente es aquella en que la administración regula sin exceso, concierta con verdadero espíritu democrático, coordina sin excluir regiones, instituciones, organizaciones civiles, fomenta la actividad productiva sin ánimo de convertirse en simple propietaria de bienes estatales, respeta y estimula los agentes del mercado y se preocupa de que el bienestar social se logre reconociendo las ventajas de las iniciativas individual y comunitaria para combatir los rezagos sociales.

Obra consultada

- Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*. México, DF: Instituto de Administración Pública, 1992.
- . *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, DF: FCE, 1999.
- Blum Valenzuela, Roberto. *De la política mexicana y sus medios: ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?* México, DF: Porrúa / Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 1996.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México DF: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.
- Calderón Alzati, Enrique y Cázés Menache, Daniel. "Tecnología ciudadana para la democracia." México, DF: La Jornada / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1994.
- Guerrero Orozco, Omar. *Del estado gerencial al estado cívico*. México, DF: Universidad Autónoma del Estado de México / Porrúa, 1999.
- Lima Gete, Blanca Olías, de (coord.). *La nueva gestión pública*. Madrid, España: Prentice Hall, 2001.
- Meyer Cosío, Lorenzo. "¿Consolidación?", *Periódico El Norte*, Monterrey, NL, México, 29 de abril de 2004, p.8.
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*. Barcelona, España: Gedisa, 2003.
- Plascencia Díaz, Adriana. *Gerencia pública: Bases teóricas conceptuales*. México, DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC, 1994.
- Portantiero, Juan Carlos, et. al. *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*. México, DF: IFE, 1999.
- Revista Enlace* 43. "Editorial." Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC, México, DF: (septiembre, 1996).
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Objetivos y alcances de la gerencia pública." *Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México*, AC, 9. México, DF. (Enero-Marzo 1991):85.
- <http://www.iigov.org/dhial/?p=10_07>.
- <http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/22/22_r2.pdf>.