

La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática

Public administration in the imperatives of democratic governance

Ricardo Uvalle-Berrones

Universidad Nacional Autónoma de México, México / ricardo_uvalle@yahoo.com.mx

Abstract: The article aims to analyze the conditions, processes and implications of contemporary public administration based on democratic governance, as it has been the most important concern, considering that the actors and times in the civil society of the twenty-first century increase the complexity of associated life, which responds to the force of public spaces, the requirement that administrative institutions to be more responsible, that managerial and operational performance have better development and that groups of society multiplied their presence in the formulation and definition of public policies, to structure in an articulated and consensual way, collective goals to be processed with the intervention of a skilled and efficient public management by the governing structure, as well as executive and operational areas which are in charge of nurturing the responsiveness of the contemporary State.

Key words: public administration, citizens, democracy, responsibility, performance, State governance.

Resumen: El objetivo del artículo es analizar las condiciones, procesos e implicaciones de la administración pública contemporánea con base en la gobernanza democrática, al ser el referente más importante a destacar, considerando que los actores y tiempos en la sociedad civil del siglo XXI aumentan la complejidad de la vida asociada, la cual responde al vigor de los espacios públicos, la exigencia de que las instituciones administrativas sean más responsables, que los cuadros directivos y operativos tengan mejor desempeño y que los grupos organizados de la sociedad multipliquen su presencia en la formulación y definición de las políticas públicas. Esto tiene el fin de estructurar de modo articulado y consensuado las metas colectivas que han de procesarse con la intervención de una gestión pública más versada y eficiente por parte de los cuerpos políticos, así como las áreas ejecutivas y operativas encargadas de nutrir la capacidad de respuesta del Estado contemporáneo.

Palabras clave: administración pública, ciudadanos, corresponsabilidad, democracia, desempeño, Estado, gobernanza.

Introducción

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

Esto significa que la gobernanza —centralidad, burocratización, verticalidad— de los Estados intervencionistas, con el advenimiento de la sociedad contemporánea impulsada por la fuerza de la globalidad y la regionalización del poder, denota procesos de desgaste en términos de gestión.

De manera simultánea, emergen condiciones, actores y acciones que luchan para incidir en la redistribución del poder, hasta estructurar un nuevo —apertura, publicidad, innovación, responsabilidad— patrón de gobierno, inscrito en la funcionalidad de la gobernanza democrática, lo cual implica que los Estados contemporáneos tienen ante sí realidades donde los actores no gubernamentales influyen de forma significativa en la dirección pública de la sociedad.

Ante estas condiciones, la administración pública de la sociedad tradicional —burocrática, centralista, formalista, piramidal, rutinaria— no es funcional para realidades caracterizadas por la redistribución del poder, el fortalecimiento de la sociedad civil, el protagonismo de los ciudadanos y la dinámica de las redes sociales en el final del siglo XX. La administración pública tradicional responde a la sociedad industrial y al papel intensivo del Estado para dotarla de condiciones e instituciones que hagan posible su progreso y desarrollo, como se proclamó después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, la administración pública tradicional no es eficaz para la etapa de globalidad y la gobernanza democrática; por ello ingresa a la senda donde se revisan sus actividades, objetivos, procesos y estrategias, para que sea más adaptativa al tiempo político, social y público del nuevo milenio.

En la actualidad, la organización y el funcionamiento de la administración pública es más visible y evidente, circunstancia que implica su vigilancia y control para mejorar su capacidad de respuesta en la sociedad. En el arquetípico de la gobernanza contemporánea, la administración pública contemporánea debe responder a los valores democráticos —libertad, igualdad, participación, representación, transparencia, rendición de cuentas— del mundo

que en el tiempo actual se proclaman con intensidad desde la vida pública a partir de liderazgos, organizaciones y movimientos que demandan que el poder sea responsable y eficiente ante los ciudadanos, con base en los procesos de deliberación, interacción y conjugación dados entre los mercados, las redes sociales y las jerarquías distribuidas en la sociedad.

De este modo, la administración pública en la sociedad contemporánea se transforma en razón de la nueva acción colectiva, a fin de potenciar los imperativos —democracia y eficiencia— de la dirección pública, con lo cual su esquema de organización, gestión y comportamiento tiene ahora referentes que la ubican en el espacio público con nuevas exigencias relacionadas con la calidad de su desempeño, la efectividad de la transparencia, la importancia de la rendición de cuentas, la preparación del personal público, para responder con mejores capacidades de respuesta a los imperativos del espacio público, los procesos de evaluación, el control de los resultados y la eficacia de la corresponsabilidad.

Estas tendencias universales de la sociedad indican los nuevos desafíos de la administración pública contemporánea, lo cual corrobora que los tiempos de la modernidad llegan a su límite en las décadas de 1970 y 1980; ya no es efectiva ante los retos que imponen las organizaciones ciudadanas, el juego del mercado y la intervención de la sociedad en la agenda de los problemas y soluciones públicas.

La hipótesis del presente trabajo alude a que los cambios y transformaciones institucionales y funcionales de la administración pública contemporánea tienen como eje a la gobernanza democrática, la cual tiene como elementos puntuales el nuevo papel —autonomía, autogestión, corresponsabilidad— de las organizaciones de la sociedad como el mercado, las asociaciones civiles y los organismos interesados en la atención y solución de los problemas colectivos. Esto obliga a revisar, mejorar y potenciar sus áreas funcionales para nutrir la capacidad de gobernar en un mundo incierto, complejo y exigente.

La óptica del presente trabajo es de carácter conceptual y reflexivo, tomando como base que en las últimas tres décadas la sociedad y el Estado contemporáneos se han transformado de modo significativo en el mundo occidental. Con ello, la administración pública —entendida como la actividad organizada del Estado en la sociedad— también lo hace para responder a las exigencias de la gobernanza democrática —entendida como un patrón en el cual la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad son la constante más regular para llevar a cabo la dirección pública en el siglo XXI—.

Esto implica que la administración pública no sea un aparato de poder inmutable, sino una institución que se desarrolla con base en los procesos de cambio, lo cual da como resultado la existencia de relaciones de poder, donde la sociedad, los ciudadanos y los organismos gubernamentales tienen un rol más activo en la construcción de las agendas y las políticas públicas.

En consecuencia, la administración pública contemporánea no debe entenderse únicamente como un sistema de operaciones y procedimientos en sí misma, como si fuese una ínsula o una entidad aislada de los problemas y las oportunidades de cambio que se generan en los ambientes externos. Por el contrario, hoy más que nunca son más visibles los procesos de gobierno en los cuales la administración pública ocupa un lugar central para estructurar las decisiones, las políticas públicas, los recursos y las acciones que se aplican en los diferentes núcleos de la vida asociada.

De ahí la importancia de que su contenido público sea más intenso y eficiente, lo cual la obliga a potenciar de manera más constructiva la comunicación que tiene con la sociedad civil.

Contexto

Después de los períodos de ajuste económico y financiero que viven los Estados durante la década de 1980 para corregir los problemas de endeudamiento y déficit fiscal, la administración pública viene recuperando posición y prestigio en el espacio de la vida pública, para ser reconocida como una institución que responde al compromiso de las metas colectivas. Esto significa que las crisis y los cambios son factores de contexto que influyen en su desarrollo, así como en el impacto de los resultados conseguidos. Con el auge de los Estados intervencionistas que se extienden de modo significativo de 1945 a 1975 en el marco de la Guerra Fría y la relación bipolar, las administraciones públicas ocupan un lugar central en los procesos económicos, políticos y sociales para estimular tanto la producción como la distribución de los bienes y los servicios.

Por otra parte, con la caída del Muro de Berlín, a consecuencia de la reunificación de Alemania del Este con Alemania Federal y con el derrumbe de los régimes autoritarios de Europa del Este, se modifica la geopolítica mundial; con ello, la vida de las instituciones como el mercado, el Estado y la administración pública quedan obligadas a revisar el rol que desempeñaban. En este sentido, se relacionan la democracia política con la búsqueda de una nueva racionalidad económica, con el propósito de replantear la conexión entre los ciudadanos y los otros Estados omnipotentes que anulaban las capacidades individuales y la importancia de los sistemas de la acción colectiva.

Antes la administración pública tenía a su cargo tareas centrales en la búsqueda del desarrollo económico y social utilizando planes y estrategias cuyo objetivo es la formación de la riqueza y el capital, así como la distribución de los beneficios sociales. Con esta óptica, la relación de la sociedad con el Estado de bienestar (Luhmann, 1981: 31) se finca en la aplicación de actividades relacionadas con la planeación, la programación y el control, sujetas a importantes relaciones de jerarquía administrativa que aseguran la uniformidad de las tareas a cumplir.

Cuando sobreviene el agotamiento del Estado interventor con el oleaje de la globalidad, el descrédito se cierne sobre la actividad administrativa y burocrática, con lo cual el servicio público no es considerado el vehículo confiable que relaciona a los gobernantes con los gobernados. Como respuesta a las fallas del Estado interventor, inicia la aplicación de las políticas de privatización, liberalización, apertura externa y desregulación que tienen como propósito depurar los excesos administrativos y burocráticos, y conseguir de modo simultáneo la restitución de las funciones que permiten al propio Estado asumir con eficacia la organización política de la sociedad.

La pérdida de la capacidad de respuesta y los riesgos de ingobernabilidad en las sociedades industrializadas (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) alertan a las clases políticas sobre la necesidad de adoptar medidas correctivas, orientadas a evitar mayores desajustes en la gestión gubernamental.

Las fallas —formalismos, inefficiencia, omisión, ritualismo— del funcionamiento estatal inciden de manera negativa en el desenvolvimiento de la economía de mercado, así como en el logro de los beneficios tangibles que los ciudadanos demandan. Las fallas también se relacionan con problemas de cálculo que tienen como efecto la asimetría pronunciada entre ingresos y gastos, la autonomía de los cuerpos administrativos frente a los rendimientos efectivos y reales de los sistemas económicos.

El aumento de las burocracias profesionales (Weber, 1973: 20-26) propio de la era industrial da como resultado que el excedente económico sea insuficiente para sostener los gastos de operación del Estado. Se suma a esta situación, la extensión de relaciones políticas financiadas incluso con déficit fiscal, lo cual lleva a un callejón sin salida en términos de la viabilidad financiera de las haciendas públicas.

La eficacia habitual —rutinas y arreglos de cúpula de la burocracia directiva— de los Estados interventores cede con sus fallas de operación, hasta provocar un ambiente de incertidumbre al no superar la crisis de gestión que se origina con los excesos intervencionistas de las políticas gubernamentales. En este sentido, las burocracias habían propiciado ventajas de cálculo para la

ganancia política, es decir, tenían la oportunidad de incidir sin más vigilancia y controles en el diseño e implementación de las políticas públicas, abriendo con ello senderos para tener relación directa con los grupos y organizaciones que demandan la intervención de la autoridad en los asuntos colectivos.

La presencia de la decisión burocrática en los diversos niveles directivos y operativos de la administración pública fortalece la tendencia de que los asuntos colectivos se atienden y resuelven de modo más directo en el escrito-rio de los tomadores de decisión. La funcionalidad de las instituciones administrativas finca ba su éxito en el poder de los cuadros de decisión y operación, los cuales tenían a su cargo la gestión de las principales palancas de la gestión gubernamental relacionadas con el control de la agenda de gobierno, la utili-zación de los presupuestos y la producción de la información que se destina a la toma de las decisiones públicas.

El acercamiento y el trato con la diversidad de actores políticos y sociales sobre la base de los esquemas de verticalidad burocrática confiere a los políti-cos y a los administradores del Estado la ventaja de negociar directamente con los demandantes de la intervención gubernamental; aprovechando el poder de decisión, establecían compromisos que tenían como límite último el perí-metro de la oficina administrativa y el ámbito de los sistemas políticos. Todo eso forma un ambiente de trato político con líderes empresariales y laborales que aprovechan la oportunidad para tejer relaciones corporativas con el con-junto de peticiones que formulan a las instancias de la decisión ejecutiva.

No menos importante es que los niveles de operación no se ciñen de modo exclusivo a sus tareas de carácter técnico, sino que tienden puentes de comunicación y compromiso con los actores de la sociedad, lo cual les per-mite ingresar a la esfera de la decisión política, al proponer programas, po-líticas y presupuestos. La influencia de los cuadros operativos —diseñadores y ejecutores de las políticas públicas— se enlaza con ventajas que pueden conseguir en los procesos que conducen a la articulación de las decisiones y la correspondiente movilización de los recursos.

El ambiente —acuerdos, compromisos, negociación— político que las burocracias crean durante la etapa del Estado interventor es decisivo para configura-
r un sistema de políticas que se enlazan con factores de poder y ne-gociación, no sólo al interior de las oficinas administrativas, sino con las or-ganizaciones más activas de la vida pública.

El juego del poder en las burocracias —directivos y agentes— favorece la exis-tencia de la información asimétrica, fragmentada y dispersa (Ayala, 2000: 145) que utilizan en los ámbitos de la gestión gubernamental para generar ventajas en relación con los políticos que han sido electos por el voto ciuda-

dano y son los titulares de la administración pública, lo cual provoca, en ocasiones, relaciones de conflicto a la hora de tomar las decisiones públicas. La asimetría de la información es un elemento que influye en el tratamiento y el destino de las políticas gubernamentales, lo cual erige a los cuadros burocráticos en fuentes de poder y decisión para crear vínculos de ventaja al interior de las propias estructuras administrativas.

En este sentido, con su organización y contenido burocrático la administración pública moderna ingresa a una zona de ventajas políticas, con la asignación de recursos y beneficios que se distribuyen entre los actores y grupos interesados en cultivar relaciones de beneficio gremial o corporativo. Se produce así la intensificación de relaciones de patronazgo y clientelismo que inciden en la disponibilidad de los recursos de la hacienda pública, lo cual provoca que las instituciones administrativas sean valoradas como una carga que gravita sobre el bolsillo de los ciudadanos, las empresas y el conjunto de la vida asociada.

El desprecio (Prats, 2005) de la administración pública se reproduce como una tendencia mundial y, en consecuencia, no se visualizada como un conjunto de capacidades que favorecen ventajas compartidas, sino como una carga nociva que devora los excedentes de la economía y consume sin controles efectivos los recursos públicos.

Cuando la Administración pública ingresa a espacios de descrédito, significa que como medio de la acción estatal ha sido involucrada por parte de autoridades y directivos en prácticas que no favorecen condiciones de desarrollo, sino de estancamiento. En esa línea, en países como Australia, Canadá, Escandinavia, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, los movimientos de la sociedad civil han cuestionado su desempeño en términos desfavorables.

Los costos fiscales de la administración pública en la óptica del Estado interventor impacta en la aplicación de las políticas gubernamentales, lo mismo que el aumento de los costos de transacción que repercuten en la atención dada a las personas y organizaciones de la sociedad civil. Tanto los planes empresariales como la prestación de los servicios públicos se realiza más con prácticas dilatorias desde las oficinas administrativas, lo cual, aunado a la caída del bienestar, ocasiona el malestar de los ciudadanos con el desempeño no satisfactorio de las instituciones administrativas.

Cuando el Estado interventor ingresa a los circuitos de la crisis de gestión, debido a que no contrarresta los problemas relacionados con la estanflación (Barlezay, 2003: 15), agota la posibilidad de mejorar sus capacidades de respuesta, porque las fallas en que incurre no son únicamente administra-

tivas, sino hay la necesidad de revisar a fondo el sentido de las atribuciones y funciones que realiza para determinar una modificación en el esquema de la gobernanza centralizada y burocratizada.

Se impone así un nuevo patrón de gobierno que restituya el sistema de capacidades que tiene y para ello es fundamental la revisión de los límites entre la sociedad y el mercado con el Estado mismo. No se trata únicamente de errores administrativos —lentitud, formalismo, desfases, retrasos—, sino de fallas que dan vida a la falta de controles (democráticos) sobre el funcionamiento de la administración pública, la relación no siempre cooperativa entre el principal y el agente, por ejemplo, al acentuarse las asimetrías de la información.

Esto repercute en el desempeño de las instituciones administrativas. La desproporción entre demandas exponenciales y recursos escasos, la tendencia a privilegiar la creación de organismos, no insistir en la eficacia de los programas y las políticas, la falta de medición del trabajo burocrático, la evaluación no consistente de las tareas públicas y el énfasis en multiplicar las demandas de la población sin evaluar la capacidad instalada de la administración pública para procesarlas y responder a ellas.

La maximización de las ventajas políticas en el seno de la administración pública burocrática es otra faceta que incide en el comportamiento de los directivos y los políticos. Maximizar ganancias con el uso del presupuesto se convierte en un ejercicio de cálculo político que intensifican las burocracias al no haber controles externos que evalúen su desempeño de modo sistematizado e imparcial. De ahí la importancia de que la gestión pública sea reivindicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a través de Public Management Committee and Secretariat (PUMA), para revisar y transformar los patrones de la gestión burocrática en mejores formas de gestión pública (Barzelay, 2003: 15-16).

Replanteamiento de la actividad estatal

Un saldo de la crisis de gestión del Estado interventor es la necesidad de revisar su alcance y actividades de cara a los tiempos de la globalidad, la competitividad, el auge de los mercados y la insurgencia pacífica de la sociedad civil. El patrón de la gobernanza vertical y burocrática llega al límite (Aguilar, 2006: 40) de su eficacia y ni siquiera las reformas administrativas logran restituir su funcionalidad.

Esto significa que la crisis de gestión se inscribe más en los impactos de una crisis estructural —agotamiento de modos de vida y emergencia de

otros—, lo cual implica que la lectura sobre la misma se localiza en la nueva relación que deben tener la sociedad y el Estado. La crisis de gestión es, a la vez, una crisis en la gestión del gobierno y esto mismo se traduce en que la administración pública intervencionista también llegue al límite de su eficacia en la postulación y vigencia del patrón de la gestión improductiva, la cual provoca que disminuya la productividad y calidad de la economía de mercado.

Por lo tanto, es necesario destacar los caminos seguidos para revertir las causas y los efectos de la crisis intervencionista del Estado, a fin de ubicar los factores que estimulan la importancia de modificar los patrones institucionales de la gestión pública, tomando en cuenta las nuevas tareas de la administración pública en un mundo que desarrolla procesos ininterrumpidos de cambio.

En este sentido, la gobernanza democrática se caracteriza por: 1) la autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado, sobre la base del juego policéntrico del poder para fortalecer la dirección pública; 2) la apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores, cuando los ambientes institucionales funcionan como candilejas; 3) la participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos; 4) el aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales; 5) el incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas; 6) el aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes, intercambios y prácticas horizontales, para dar vida a los procesos de política pública; 7) la publicidad de los procesos gubernamentales como la transparencia y la rendición de cuentas; 8) la congruencia de las políticas públicas respecto a su diseño e implementación; 9) el mejoramiento de la capacidad directiva y operativa de las instituciones estatales y administrativas con el apoyo de la innovación, la evaluación y las nuevas habilidades y destrezas; 10) la construcción de consensos y no la unilateralidad como método para gobernar sociedades activas, informadas y organizadas y 11) la transformación institucional y operativa de las administración pública para que sea más eficaz, responsable y democrática en la dirección pública de la sociedad. (Sánchez, 2002: 303-320; Prats, 2005: 27-28; Peters, 2005: 590; Aguilar, 2006: 90-100).

De acuerdo con lo expuesto, los factores que influyen en la transformación funcional del Estado y la administración pública con base en el desa-

rrollo que tiene la gobernanza democrática en la sociedad contemporánea son: 1) el vigor de lo público; 2) las nuevas reglas del juego; 3) la profesionalización del servicio público; 4) los procesos de corresponsabilidad; 5) el control de los resultados; 6) la rendición de cuentas; 7) la transparencia, y 8) la evaluación pública.

Vigor de lo público

Una consecuencia de los costos negativos de la gestión intervencionista es que la esfera pública de la sociedad se fortalece por la toma de conciencia y estrategias de organización, sobre todo a partir de la lucha del Sindicato Solidaridad en Polonia en los ochenta en contra de la militarización iniciada por el general Jaruzelski el 13 de diciembre de 1981, para quitarle el poder a los sectores comunistas y frenar la rebelión en la sociedad; también influye para el fortalecimiento de los espacios públicos.

El éxodo de refugiados de Alemania Oriental hacia Alemania Occidental acelera la caída del Muro de Berlín y provoca que miles de personas ocupen las calles de Berlín, Dresde y Leipzig en 1989, así como el fin de los régimes autoritarios de Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Yugoslavia en Europa del Este en los noventa; ya que mediante la “revolución de tercio mundo”, se lleva a cabo un cambio político y pacífico que demuestra que las clases políticas y los aparatos burocráticos ante las protestas organizadas por parte de la sociedad son “tigres de papel”, es decir, poderes sin sustento político, carentes de vigor y legitimidad consensuada.

De este modo inicia el Tercer Milenio y, parafraseando a Francis Fukuyama, “triunfa el capitalismo sobre el comunismo”; con ello se acelera la expansión de la globalidad a nivel planetario. Estos movimientos son el punto de partida que alimenta la dinámica occidental —democracia, igualdad, libertad, mercado, participación— en el seno de las sociedades que vivieron con “orientación comunista”, impuesta desde el poder estatal.

El Este se refuerza con la dinámica democrática en Occidente, desde el momento en que los ciudadanos reclaman derechos de participación y gestión en los asuntos públicos, a fin de limitar el poder burocrático y político de los Estados intervencionistas y, en consecuencia, no sujetos al control democrático de los políticos y administradores gubernamentales.

En este caso, la iniciativa para participar en la vida asociada no es más un asunto exclusivo de la autoridad estatal, sino que interesa a los actores de la sociedad civil para construir el trazo, la definición y la ejecución de las políti-

cas públicas. Esto significa que la agenda de los asuntos colectivos se convierte en un ejercicio de interacción y corresponsabilidad, lo cual implica que la esfera de lo común —lo público— interesa a múltiples tipos de capacidades instaladas en la sociedad civil.

La diversidad de lo público (Rabonikof, 2005: 28-29) y su vigor plural son factores, sin duda, determinantes para ampliar y ensanchar las ventajas de la intervención de grupos de la sociedad que postulan banderas sociales, económicas y políticas.

Las sociales se relacionan con la reivindicación del derecho de las minorías para que tengan vigente derechos civiles en materia de igualdad. Es el caso de los grupos gay, de los sectores que luchan contra la discriminación, las prácticas raciales y la segregación, las personas con capacidades diferentes. Por eso, la extensión del tercer sector —ni Estado ni mercado— se integra por personas y organismos no lucrativos, con interés de colaborar en la atención de los problemas compartidos.

Las económicas aluden al modo en que la libertad empresarial se proclama, a fin de que los monopolios público-estatales no sean una forma de alentar desincentivos que dañan a los agentes del mercado. Éstos demandan otras sendas para participar y colaborar en la producción de los bienes y los servicios, con la gestión de unidades empresariales que se interesan por tener en sus manos formas de respuesta.

Destacan también las propuestas en relación con la privatización, la concesión de los servicios públicos, las franquicias y la delegación de tareas mercantiles a grupos de la sociedad, como fórmula que amplía el radio de acción para que la participación de la sociedad en la economía de mercado sea más amplia.

En la bandera política destaca la lógica de la cooperación y los incentivos que caracterizan a las políticas públicas que se relacionan con la multiplicación de los procesos de participación, construcción e implementación de las decisiones colectivas, tomando en cuenta la competencia de las demandas, así como la escasez de los recursos. Tiene como alcance condiciones de interacción y coordinación para que las metas colectivas sean definidas y formalizadas a través de acuerdos políticos, para evitar el juego discrecional del poder, mismo que se decide por encima de los diversos públicos de la sociedad.

La bandera política destaca que el espacio público de la sociedad se ha convertido en un lugar de energías colectivas, autogestionarias y solidarias que es posible aprovechar, sobre todo en un mundo donde la escasez de recursos es una constante. La ampliación del espacio público es un proceso im-

parable, debido a que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad no desean ceder su iniciativa ante las políticas intervencionistas.

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

Nuevas reglas del juego

Ante el agotamiento de las políticas intervencionistas elaboradas en lo fundamental por los cuadros burocráticos, el perfil y la actividad del Estado contemporáneo ingresan a una etapa de revisión para adaptarlo a las condiciones de la sociedad del conocimiento, la nueva economía y los procesos intensificados de la competencia. Esto significa que la crisis de la gestión gubernamental que se agudiza en los setenta conlleva a la caída de las economías, el bienestar social y al desencanto de los ciudadanos frente a los políticos y administradores, partidarios de la economía de la demanda y obliga a revisar la actividad del Estado en los procesos de intercambio para no incurrir en condiciones que generan altos costos públicos.

Se reconoce que las fallas del Estado no son únicamente de carácter administrativo y operativo, sino que se relacionan con la vigencia de reglas —códigos, leyes, estatutos, procedimientos— del juego que prevalecen en la sociedad. La revisión de lo que hace el Estado y lo que puede realmente hacer es el punto cardinal que orienta el tránsito de un Estado intervencionista a un Estado regulador (Majone y la Spina, 1993: 202), el cual tiene a su cargo los instrumentos normativos y de conducción vinculados con la aplicación de estímulos, incentivos, sanciones y penalidades hacia los mercados, las redes sociales y las asociaciones para estimular o corregir su desempeño productivo.

En este caso destaca la importancia del cambio institucional (Majone, 1998: 137), donde intervienen políticos, burócratas, ciudadanos, empresas, grupos de interés y organizaciones entendidas como sistemas de acción colectiva. Ello implica definir nuevos vínculos entre el Estado y el mercado y la sociedad, combinando oportunidades y restricciones (Majone, 1998: 138).

Una consecuencia de las nuevas (North, 1993: 15) reglas del juego consiste en reconocer que las fallas del Estado se localizan más en el terreno del

campo económico, el cual al ingresar a la zona de estancamiento, improductividad y falta de prosperidad, obliga a valorar que en la economía de mercado hay otros agentes productivos —organismos, empresas, capitales y capacidad instalada—, que desde la sociedad pueden tener a su cargo tareas relacionadas con la producción de los bienes y los servicios públicos.

En consecuencia, una vez aplicadas las políticas de privatización para eliminar excesos, abusos y costos negativos con las políticas intervencionistas, se reconoce que el Estado, en la fase de la globalidad, los mercados abiertos y las zonas regionales deben cumplir con tareas de regulación (Cassese, 2003: 158), entendidas como el conjunto de normas, reglas y procedimientos que moldean —autorizan y restringen— conductas individuales y colectivas, a fin de asegurar la cooperación social y productiva.

El paradigma de producir y distribuir los beneficios en la visión del keynesianismo y la social-democracia es reemplazado por el imperativo de fijar, definir y aplicar nuevas reglas del juego que fortalezcan la certidumbre y la previsión (Hayek, 1993: 101-102) en la sociedad y el mercado, sobre la base de un esquema de libertades económicas y menor injerencia burocrática en las economías contemporáneas.

En este caso, la regulación como política pública ocupa un lugar central en la relación de la sociedad, el mercado, los agentes económicos, los ciudadanos y las agencias estatales. Las nuevas reglas —calidad de la regulación— del juego, sin embargo, tienen que dejar en claro en el nuevo perfil —regulador y promotor— del Estado que tanto los derechos de propiedad, los costos de transacción así como las asimetrías de la información son ejes que deben cuidarse y definirse de manera transparente para asegurar la certidumbre institucional.

Cuando los derechos de propiedad son definidos y tienen vigencia con el apoyo de eficaces sistemas administrados por agencias del propio Estado, se abona para que el aprovechamiento de la misma propiedad por cuanto uso y explotación se efectúe con autoridades, intercambios, contratos y tribunales, que estén considerados en las reglas formales, cerrando la posibilidad de un cambio brusco —aumento de incertidumbre— en las reglas del juego.

Cuando los costos de transacción tienden a la baja, las actividades productivas y de servicios se expanden; aumentan la oferta de inversión y el riesgo empresarial para producir riqueza y formar capital; además, tanto los agentes del mercado como los usuarios de las instituciones administrativas tienen como exigencia que los procesos y los procedimientos que desarrollan las oficinas burocráticas no sean dilatados, onerosos y costosos.

En este sentido, las instituciones administrativas deben ser un apoyo, no un problema o bloqueo para la vida productiva. De igual modo, evitar que se multipliquen las asimetrías de la información es responsabilidad medular del Estado, a fin de que las ventajas y los privilegios no se conviertan en la formación de monopolios y oligopolios que alteran el desempeño del intercambio económico.

Los mercados como un sistema de instituciones (North, 1993: 16) necesitan información confiable y oportuna para evitar el encarecimiento de los costos de transacción, así como el desarrollo de prácticas que generan incertidumbre. La información relacionada con oportunidades de inversión, aperturas, ampliación, restructuración, nuevos desarrollo o cierres de mercado, el desarrollo de líneas de producción, de líneas de servicio, la tarea de los organismos calificadores, los movimientos en las bolsas, la oferta de los portafolios de inversión, el movimiento geográfico de los capitales, las mercancías y la tecnologías, la instalación de ferias, exposiciones, así como los ejercicios de prospectiva en materia de inversiones, cambio tecnológico y la competencia entre las empresas son, entre otros, puntos medulares para formar los sistemas de información que necesitan los agentes del mercado para adoptar decisiones valorando costos, competitividad, innovación, riesgos, ventajas, utilidades y reproducción del capital.

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

Profesionalización del servicio público

Una consecuencia de las fallas de la gestión gubernamental en el Estado interventor se relaciona de modo directo con la preparación y las destrezas de los servidores públicos. La vigencia del patrón burocrático de la administración pública en términos de alta profesionalización responde a condiciones que demandan cálculo, previsión, planificación y programación para jugar con escenarios, recursos y contextos en los cuales había estabilidad relativa que corresponde al patrón de vida de la sociedad industrial.

En un mundo de procesos secuenciados, era factible manipular las variables relacionadas con los asuntos y los problemas públicos con eficacia a partir de supuestos y presupuestos. Todo indicaba que la realidad se movía en

la lógica de los cambios deseados y esperados. Las tasas de crecimiento económico tuvieron hasta el inicio de los años setenta en las economías de mercado los rendimientos esperados —en promedio del 6 al 8%—, incluso tenía un auge importante la meta del desarrollo social orientado por los procesos de distribución y el mejoramiento en la calidad de vida. Sin embargo, cuando la globalización acelera procesos, tiempos y acciones el Estado es obligado a revisar la situación que guarda la calidad institucional y operativa de los servidores públicos.

De cara a las exigencias de la globalización y a la competencia en escala creciente que se desarrollan en la economía de mercado, se descubre que las prácticas de la administración pública moderna se rigen más por el formalismo, los procedimientos, el cálculo, el control y la centralización (Barzelay, 1998: 185). En este sentido, se habían creado aparatos de gestión dilatados y expansivos que respondían al criterio de que la formación de estructuras con amplias líneas de mando, favorecían una mejor atención y solución de los problemas públicos.

En consecuencia, la funcionalidad de las instituciones administrativas se finca más en el manejo del expediente, el cumplimiento de las normas, el apego a las rutinas, la aplicación de controles y la regularidad de los sistemas estandarizados. El orden, la formalidad y el principio de autoridad caracterizan a un tipo de administración que se vincula con la certeza (Barzelay, 1998: 188) de las operaciones y la eficiencia del principio de jerarquía.

Además, se rige por la eficiencia abstracta, las funciones y las prácticas de contabilidad y presupuesto que son el medio para llevar a cabo actividades fincadas en la visión de los costos, lo insumos y los gastos por efectuar. Este arquetipo de administración pública no es ágil para la etapa en que las sociedades de la globalidad son más activas y plurales. Se impone, en consecuencia, la revisión del patrón ortodoxo que forma servidores públicos sobre la base de la racionalidad apriorística, formalista y exhaustiva.

Para dilatar la rigidez del servicio público con las aportaciones de la Nueva Gestión Pública se da un giro a la formación y la preparación de los servidores públicos para que incursionen por la senda de la flexibilidad y el mejoramiento de la calidad en la producción de los bienes y servicios. Importa en este caso redefinir los objetivos y el alcance en la preparación de los servidores públicos y se impulsa la profesionalización de las administraciones públicas sobre la base de los contratos de desempeño, el establecimiento de indicadores de gestión, el aprendizaje de multihabilidades, la mejora de la capacidad de gestión, el afinamiento de las reglas de competencia, la instauración de mercados internos de trabajo, el diseño de los incentivos, el fortalecimiento

de la capacidad directiva, el reforzamiento a la productividad de los servicios administrativos.

En este sentido, se trata de que la cultura de la innovación alcance los niveles verticales y horizontales de los cuadros burocráticos, con el propósito de que las instituciones administrativas tengan mayor capacidad de respuesta en términos de atender y solucionar las demandas del público ciudadano.

Con la profesionalización del servicio público se adoptan categorías que tienen contenido normativo y empírico para medir el desempeño en las oficinas y de los servidores públicos. En efecto, valor, plusvalor, visión, misión, productividad, competencia y calidad (Barzelay, 1998: 181-182) forman parte del prototipo (Barzelay, 2003: 173) de una Nueva Gestión Pública (Aguilar, 2006: 41) que valora y revalora el sentido (Aguilar, 2006: 51) público de las instituciones administrativas, desde el momento en que el ciudadano puede ser un usuario exigente de los bienes y servicios públicos, teniendo además herramientas para evaluarlo y conocer su grado de aceptación o rechazo.

En este caso, la profesionalización del servicio público implica nuevas reglas del juego desde el momento en que se atiende no sólo al mérito, sino a la inyección de nuevas pericias que deben recibir quienes están en la operación de las instituciones administrativas, a fin de producir la cultura de la calidad y valor a favor de los usuarios de los servicios y bienes gubernamentales. Se consideran, a la vez, las prácticas de los incentivos y los sistemas de evaluación para calificar y premiar en su caso el desempeño de los servidores públicos, con base en una gestión pública que incorpore el mérito, las capacidades, la coordinación estratégica, la evaluación y la responsabilización (Longo, 2010: 91).

En este planteamiento, la profesionalización del servicio público considera las expectativas, el plan de vida y la motivación de los servidores públicos; pero a la vez, ingresan éstos a exigencias más intensas, porque en el tiempo actual las instituciones administrativas son más públicas, visibles y exigidas, situación que incide en el nuevo comportamiento que deben asumir ante contextos diversos y plurales.

No es casual que la filosofía de la calidad total sea incorporada al mundo organizacional (Harmon y Meyer, 1999: 103-120) de las administraciones públicas, a fin de que se asimile en las prácticas de la simplificación la reingeniería de procesos, la mejora regulatoria, la disminución de los costos de transacción y la adopción de la tecnología de redes en los procesos del trabajo gubernamental.

Así, la profesionalización del servicio público es la faceta más conspicua que se encamina a mejorar la gestión pública teniendo al ciudadano como re-

ferente central, dado que tiene a la mano dos formas de incidir directamente en la aceptación o des prestigio de la administración pública al utilizar el voto de castigo y el voto de recompensa.

Procesos de corresponsabilidad

Con la aceleración de la globalidad, la democratización del poder estimula la presencia de la sociedad civil activa e informada tanto en el debate como en la atención de los problemas y las soluciones públicas sobre la base de esquemas autorreferenciales (Luhmann, 1981: 55), que indican no sólo la democratización de los sistemas políticos, sino la inclusión (Luhmann, 1981: 55) de grupos y redes en la atención de los problemas colectivos.

Frente a las pirámides administrativas y burocráticas de la era industrial se activan reacciones que luchan por la movilización de las energías que tienen las organizaciones de la sociedad en un ejercicio que apunta por una mayor autopoiesis. Esto implica la emergencia de sistemas de redes asociativas que, al intensificarse, dan vida a relaciones policentradas, las cuales, a su vez, dan origen a relaciones sociocéntricas; con ello, los asuntos colectivos no sólo pueden ser atendidos de modo exclusivo por el Estado y el mercado, sino por la suma de actores y organizaciones que dan vida a una acción colectiva en la cual lo público no estatal (Bresser y Cunill, 1998: 39) se integra por organismos que luchan por los derechos civiles, con perfil altruista y solidario.

También en el alcance de la acción colectiva hay sistemas relacionados con el capital social, el asociacionismo y el comunitarismo, dado que son fuerzas productivas que se organizan a partir de los esquemas horizontales de poder. Se plantea así el arquetipo de la nueva gobernanza, el cual tiene como caracteres básicos de funcionalidad la autonomía, la cooperación y la red de organizaciones para llevar cabo el diseño y el cumplimiento de los fines públicos y sociales que se postulan con base en la identidad y el compromiso de los actores sociales y políticos.

Esto significa que el cumplimiento de las metas colectivas —políticas y programas públicos— no recaen únicamente en la esfera del Estado, sino que concurren en el espacio de lo público organismos y movimientos de la sociedad civil interesados en el cumplimiento de las funciones públicas.

Asuntos relacionados con la ecología, el medio ambiente, los derechos minoritarios son temas de agenda que ocupan y preocupan a distintas organizaciones de la sociedad civil (Vieira, 1998: 225) que dan vida a ciudadanos, productores, distribuidores y organizaciones que tienden hacia la autogestión

y, por tanto, no tienen interés en establecer relaciones corporativas, partidistas o mercantiles para cumplir sus tareas públicas. Han ganado un lugar en el espacio público de la sociedad a raíz de los procesos de democratización, los cuales se nutren con la cultura ciudadana, el aumento de las prácticas sociales y el advenimiento de nuevas formas de acción colectiva.

En este sentido, no son reactivas a las tareas que desarrolla la autoridad; en todo caso, reclaman un lugar en la agenda de los asuntos colectivos sea en la fase del diseño de las políticas o en la que corresponden a proceso de implementación.

Por consiguiente, la solución colectiva de los problemas es el ángulo que caracteriza la nueva dinámica de los procesos de corresponsabilidad pública y social. En este caso, la autoridad no abdica de su responsabilidad ni de sus deberes, sino que funge como un centro coordinador de esfuerzos, capacidades y recursos que pueden aprovecharse para dar vigor al cumplimiento de los intereses públicos.

Las tareas relacionadas con la educación, la salud, la producción y la prestación de los servicios públicos pueden estar en manos de organismos de la sociedad civil, sin que ello implique la renuncia de la autoridad al cumplimiento de sus funciones encomendadas por mandato constitucional y legal. En la visión de la nueva gobernanza, la cooperación del Estado y la sociedad civil erige a la administración pública en una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las iniciativas individuales, asociativas y las redes de organizaciones.

Por ende, hay prácticas relacionadas con las contralorías sociales, los presupuestos participativos, los comités de evaluación social, las auditorías ciudadanas, los consejos ciudadanos, los observatorios ciudadanos (Aguilar, 2007: 10), que entendidos en la categoría acción colectiva, dan vida a la esfera pública no estatal, pues significan una nueva forma de articular intereses para organizar formas de desempeño desde múltiples ámbitos de la sociedad civil.

En consecuencia, la administración pública es ahora más pública y social, pero su tarea es más específica; por ello no es ajena a los arreglos institucionales que se establecen entre las autoridades y los organismos de la sociedad para el cumplimiento de las metas colectivas. La administración pública se involucra cada vez más en la dinámica de las redes (Cabrero, 2005: 27-28) de política pública, con el propósito de estimular la producción de la riqueza, el empleo, la seguridad, la salud, la seguridad social y la protección a los grupos vulnerables.

Este esquema de la administración pública demanda que sus directivos y operadores produzcan y reproduzcan mejores capacidades de respuesta para

que las tareas de regulación a cargo del Estado sean más efectivas. En una óptica de asuntos de gobierno, la formulación y aplicación de las políticas públicas le confiere a la administración pública mayor compromiso con los intereses públicos, dado que en la gobernanza contemporánea predomina el comportamiento de las redes, no tanto de las relaciones jerárquicas.

En la gobernanza, las redes y la representación de los ciudadanos son el binomio que influye en el desempeño de la administración pública. Ésta requiere mejores instrumentos de respuesta y un ejercicio más público por cuanto al modo de integrar la agenda de los problemas públicos.

En este caso, destaca más la faceta reguladora del Estado en su relación con la sociedad, porque con base en un planteamiento de redes la administración pública no queda inmóvil ante la sociedad civil, sino se rediseña al adoptar el paradigma posburocrático (Barzelay, 1998: 173) que reúne autonomía, capacidad de adaptación, convenios de desempeño, libertad administrativa, flexibilidad, medición de resultados, evaluación por impacto, uso intensivo de las tecnologías y mejora regulatoria para estimular la capacidad de respuesta de las instituciones administrativas.

En un ambiente de mayor flexibilidad y adaptación, la administración pública contemporánea interactúa más con la sociedad; rebasa las dimensiones de la oficina y se sitúa en la esfera pública. Es, por tanto, más visible y exigida porque en la propia esfera pública se desenvuelven actores, organismos, empresas y asociaciones solidarias que tienden no sólo a la autonomía, sino a la autorregulación; con lo cual, en la visión de su contenido estatal, la administración pública tiene un límite para no influir en la edificación de relaciones tutelares.

En la gobernanza, las organizaciones sociales reclaman su autonomía frente al poder del Estado; en consecuencia, el trato de la administración pública con las mismas se realiza más con tareas de coordinación e incentivos. La corresponsabilidad es el derrotero que las administraciones públicas asumen tomando en cuenta las demandas por una sociedad civil más emprendedora, una vida pública más dinámica, un mayor espacio para el comportamiento de las redes de la sociedad y una variedad nutrida de redes de política pública en las cuales hay presencia y acciones por parte de las instituciones administrativas.

Control de los resultados

No menos importante en la propuesta de una Nueva Gestión Pública es la relacionada con los resultados que consigue la administración pública. Lo que

concerne al cumplimiento de las políticas públicas se traduce en programas específicos sustentados en objetivos, metas, presupuestos y capital humano. Es fundamental que las tareas administrativas y gubernamentales no sólo se diseñen bien, sino que sean objeto de procesos de implementación puntuales y efectivos para conjugar eficiencia, responsabilidad y servicios de calidad (Aguilar, 2007: 10).

Para ello, el control de resultados ocupa un lugar central en el cumplimiento de las metas colectivas. A partir de revalorar la esfera pública, también inician propuestas que apuntan por exaltar la importancia de que los recursos públicos sean valorados tanto en su costo como en su aprovechamiento. La importancia de cuidar y potenciar el uso del dinero público es la piedra de toque para que la gestión de los recursos sea eficiente y productiva. El camino para ese objetivo es que las administraciones públicas centren su atención en las formas y medios que se adopten para asegurar un efectivo control de los resultados.

En este caso, el monitoreo de los resultados es fundamental para llevar a cabo la verificación y la vigilancia sobre cómo se aprovechan. Junto a esta forma de intervención, es necesario el establecimiento de indicadores de desempeño, evaluaciones (Zapico, 2005: 95) periódicas, definición de responsabilidades directivas y operativas, elaboración de informes, análisis sobre el cumplimiento de los objetivos y metas, actualización de la información, así como la adopción de categorías normativas —calidad, innovación, procesos, rendimientos, utilidad, valor— para que se conviertan en fines operativos que permitan la adopción de sistemas de medición y contribuyan a mejorar sustancialmente el desempeño de las instituciones administrativas.

También la mejora regulatoria, la incorporación de la tecnología a los procesos de gestión de la calidad (Carta Iberoamericana, 2008: 190), la adopción de la filosofía de la calidad total, los indicadores de productividad, la valoración de los costos en la generación de los beneficios, la gestión de los presupuestos, la calidad de los servicios, el fortalecimiento de la evaluación por impacto y el rediseño de las organizaciones, los procesos, las estructuras y los sistemas de gestión son, entre otros, puntos neurálgicos en la visión de la administración pública contemporánea para que cumpla con mayor eficiencia las políticas públicas, en una visión de redes sociales interactivas.

En efecto, eficiencia (la relación entre costos y productos para generar bienes y servicios), eficacia (grado en que se cumple la generación de los bienes y servicios), ética (valores que prescriben conductas honradas e integras) y economía (costos realizados para producir bienes y servicios) son, entre otras, categorías que tienen aplicación para conocer el control de los

resultados intermedios y finales de la gestión pública. Otras son congruencia, ventajas, responsabilidad y desempeño. Otras más aluden a costos, beneficios amplios, impactos, beneficiarios iniciales, errores, omisiones, insuficiencias y deficiencias.

Es factible convertir cada una de las categorías enunciadas en elementos de medición y aplicación, lo cual enriquece el universo de los resultados en términos empíricos, con el fin de alimentar de manera amplia las evidencias y los argumentos sobre el control de los resultados (Longo, 2005: 62). Existe, a la vez, otra batería de categorías con enfoque más cualitativo y propiedades intangibles: calidad, legalidad, legitimidad y producción de valor y responsabilidad, pero son fundamentales para superar la visión formalista y procedimental de los resultados, dado que aluden directamente a la aceptación y reconocimiento de la acción gubernamental; o bien, a su rechazo y desaprobación de acuerdo con los resultados obtenidos.

Desde esta perspectiva, destacan categorías esenciales para reconocer la aceptación, la satisfacción y el beneplácito de las instituciones administrativas y que son puntos a considerar cada vez con mayor importancia por parte de las autoridades públicas.

Así, lo importante en el control de los resultados es dejar atrás la cuantificación *per se* de los insumos para incursionar en aspectos básicos que permitan valorar montos, impactos, responsables y, sobre todo, el cumplimiento de los objetivos y las metas que se definen en las políticas públicas. En un panorama de escasez de recursos públicos es vital que su aprovechamiento sea vigilado y conocido por el público contribuyente para que tenga los elementos de análisis sobre el modo en que las autoridades deciden utilizarlos en un esquema de costos y beneficios.

Por lo tanto, es fundamental que los bienes públicos (como los aeropuertos, carreteras, caminos, presas, puentes, túneles), los servicios administrativos con sentido productivo (atención de ventanilla), los servicios públicos, la obra pública (bibliotecas, escuelas, drenaje, centros de salud, jardines, parques, pavimentación), así como el manejo de la deuda, el control del déficit fiscal, la distribución de los beneficios sociales, en suma, los costos de operación de las administraciones públicas, sean valorados y conocidos por la manera de controlar los resultados.

Hoy se tiene mayor conciencia de que lo realizado o no por la autoridad es un asunto de resultados y que los mismos tienen costos y ventajas para la sociedad, las empresas, los habitantes, los contribuyentes y los gobiernos, lo cual es fundamental considerarlo en la construcción de las decisiones públi-

cas, así como en los procesos de implementación de las políticas públicas. Esto significa que detrás de todo planteamiento técnico de los recursos, hay decisiones políticas y que éstas dan lugar a ganadores y perdedores tomando en cuenta la relación binaria de problemas y recursos disponibles.

En consecuencia, el control de los resultados es asunto obligado de la agenda gubernamental y en ella las instituciones administrativas son las más activas para generar los beneficios y los costos que se trasladan a los modos de vida individual, público social y comunitarios.

Transparencia

Para el desempeño creíble de la administración pública, las prácticas de transparencia son ineludibles y, por lo tanto, necesarias para crear una relación de comunicación y aceptación entre gobernantes y gobernados. El poder responsable no se sustrae a la luz de la vida pública, y en ese sentido, la administración pública contemporánea es una institución que por su naturaleza y atribuciones está a la vista de los habitantes de la sociedad civil.

Por consiguiente, en el comportamiento de las democracias contemporáneas, la transparencia se ha convertido en instrumento central para hacer más público el funcionamiento de las instituciones administrativas. No está en la esencia de la administración moderna que sea abierta y accesible a los ciudadanos. El sustento de su funcionalidad se apoya en la confidencialidad e incluso los secretos de Estado. Ante este panorama, no es posible que la información a su cargo sea difundida y conocida en términos públicos.

Cuando las políticas intervencionistas provocan resultados no favorables, desde los espacios de la sociedad civil se enarbolan banderas para que las instituciones administrativas hagan del conocimiento de los gobernados el modo en que ejerce los recursos públicos y que la información concerniente a los mismos sea valorada como un bien público.

Frente a las prácticas de la opacidad y el secretismo, la transparencia (Guerrero, 2008: 14) se ha extendido no sólo como proclama, sino como un tipo de política pública para que el ejercicio del poder, en este caso, el que corresponde a las instituciones administrativas, permita acceder al sistema organizativo y fisiológico del Estado.

Un factor que presiona en favor de la transparencia es el espacio público, que en las últimas tres décadas es más deliberante, informado y crítico, con lo cual los valladores infranqueables de las instituciones administrativas han sido debilitados con la presión organizada de los espacios públicos. A mayor activi-

dad del espacio público, mayores posibilidades de que se abran para beneficio de los ciudadanos las estructuras burocráticas de la administración pública.

Con la transparencia es posible evitar las “verdades” del Estado para que se conviertan al mismo tiempo en verdades de la administración pública, situación que la desfavorece, cuando los abusos o arbitrariedades del poder provocan en los ciudadanos y la sociedad un descrédito difícil de remontar.

En la visión de la transparencia se unen dos elementos clave: el derecho a ser informado y la obligación de informar. Este binomio es una presión razonable para las instituciones administrativas porque significa que la información que produce y registran las autoridades no es exclusiva del Estado.

Con la vigencia de las libertades civiles y políticas, el ciudadano tiene el derecho de exigir que la información pública a cargo de las autoridades se conozca en los diferentes núcleos del espacio público y da paso, en consecuencia, al derecho de acceso a la información (Guerrero, 2008: 14), uno de los puntos más relevantes en el funcionamiento de las democracias contemporáneas.

Si un límite de las instituciones del Estado, entre ellas las administrativas, consiste en no dañar la esfera privada de los miembros de la sociedad civil, el derecho a la información además de preservarse por parte de la autoridad, le confiere al ciudadano la ventaja de conocer lo que realizan las agencias y organizaciones del Estado.

La transparencia ha de evitar que los secretos (Rodríguez, 2007: 31) políticos se impongan sobre el derecho a ser informado que corresponde a los ciudadanos. Una ventaja adicional de la transparencia es que contribuye a evitar la protección de intereses no públicos, invocando procedimientos públicos que en ocasiones se desenvuelven en el conflicto de intereses y se fraguan desde el poder mismo.

Con la transparencia se avanza para que los poderes del Estado sean más públicos, lo cual implica, por ejemplo, que las sesiones de los congresos o los parlamentos sean accesibles al público interesado, que la esfera judicial también sea objeto de mayor publicidad; más aún, que las instituciones administrativas diseñen por mandato de una política pública sistemas de información que aseguren el principio de máxima publicidad (Guerrero, 2010: 316).

De este modo, lo relacionado con los presupuestos ejercidos, las políticas cumplidas, los programas en proceso pueden ser conocidos por el actor central de la vida pública que es el ciudadano. Con la transparencia se multiplican los procesos de comunicación (Bernard, 2006: 30), que son fundamentales en el ejercicio del gobierno y las prácticas administrativas cuyo objetivo es transformar positivamente las condiciones de vida en la sociedad civil.

Como poder sujeto a límites y controles propios del Estado de derecho, la administración pública tiene en la transparencia una fórmula efectiva para aumentar su prestigio institucional y político, desde el momento en que abre a los ojos de los ciudadanos tipos de información que puede consultarse y requerirse con fines económicos, sociales o profesionales.

En la medida que es más abierta y pública la administración pública, más confianza genera a los individuos, los mercados, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. En la medida que tiende a la opacidad, fomenta la percepción de que funciona a través de conciliábulos, lo cual demerita su aceptación y prestigio. Con la transparencia, los políticos y los administradores del Estado tienen mayores controles de vigilancia y supervisión, que son indispensables para evitar el ejercicio patrimonial del poder o el abuso de autoridad.

Rendición de cuentas

En un planteamiento de responsabilidad política, la rendición de cuentas es una vía para que la administración pública contemporánea no quede al margen o fuera de los controles democráticos que imponen la organización y el ejercicio del poder. Para evitar que los políticos y los administradores del Estado no sean sujetos de responsabilidad, es importante destacar que ambos tienen en sus manos el gobierno y la administración de la vida comunitaria.

Por ende, son los responsables de cuidar el ejercicio de los recursos públicos, tomar decisiones que favorecen o afectan a los miembros de la sociedad civil, intervenir en el diseño y cumplimiento de las políticas públicas, definir objetivos y metas, establecer interlocución con los actores y organizaciones de la sociedad.

En particular, tienen como responsabilidad mayor la preservación de los intereses públicos, la vigencia del orden político y la vigencia de las libertades. Pero, sobre todo, con fundamento en normas constitucionales y legales están comprometidos a que las políticas públicas aprobadas por la vida comunitaria sean objeto de cumplimiento.

Para dicha tarea utilizan información, recursos y medios administrativos que se canalizan al cumplimiento de las metas colectivas, teniendo la responsabilidad de cumplir planes, políticas y programas vinculados con diversas facetas de la vida asociada. Tienen para ello ámbitos de responsabilidad, atribuciones a cumplir, objetivos y metas conforme a calendarios de trabajo, y lo que realizan tiene incidencia en la sociedad civil. En este sentido, los políticos

no sólo responden a los ciudadanos, sino que éstos tienen mediante el voto electoral la oportunidad de evaluar su desempeño a través del voto de castigo o el voto de recompensa, con lo cual se da paso a la rendición de cuentas vertical (Manjarrez, 2003: 46, 52).

Por ello, la administración y la gestión de los recursos públicos los obliga a realizar tareas de orden común y, en consecuencia, deben responder por las acciones que realizan. La rendición de cuentas se vincula con la idea de responsabilidad para responder (Dwivedi, 1985: 61-62) a preguntas que aluden con lo que realizan, cómo lo realizan y de qué modo están cumpliendo los deberes públicos. Debe responder a las reglas de auditoría, fiscalización y supervisión que se aplican para cuidar el destino y ejercicio de los recursos, además de que lo realizado sea con base en las normas y los procedimientos autorizados.

La tríada costos, valor y responsabilidad es parte medular de la rendición de cuentas y explica la importancia de que el ejercicio del poder sea objeto de vigilancia y seguimiento. Tanto las decisiones como las acciones de los políticos y administradores del Estado son materia fundamental para revisar y evaluar las cuentas públicas. Ahí se localizan los motores fundamentales del quehacer público relacionado con el mandato de los electores, mismos que convierten la oferta de gobierno en un conjunto diferenciado de políticas públicas.

Con la rendición de cuentas, los ciudadanos tienen mejores herramientas para controlar al gobierno y la administración pública; de ese modo, hay mayor vigilancia, supervisión e inspección sobre cómo se estructuran y fundamentan las cuentas públicas invocando el principio de responsabilidad.

La rendición de cuentas accountability (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000: 19) tiene como base de su eficacia la aplicación de incentivos positivos y negativos. Los positivos se relacionan con el convencimiento por parte de los gobernados de que el cumplimiento de los objetivos públicos es legal, eficiente y responsable.

Los incentivos negativos aluden a los castigos, sanciones y penalidades que se han de aplicar cuando se identifican fallas administrativas, políticas, civiles o procesales. Así, el quehacer público no será más un ámbito de responsabilidades anónimas que provoca daño a la hacienda pública cuando se incumplen compromisos. Por otra parte, la rendición de cuentas es una forma de evaluar al poder público desde la vida de la sociedad civil y a través de procesos de diálogo y crítica; es necesario exigirle que responda por sus decisiones y acciones.

En una visión del régimen político, la rendición de cuentas no sólo vincula al ciudadano (mandatario) con el mandante (políticos y servidores públicos) para dar vida a la verticalidad de la misma, sino que también implica la existencia de relaciones horizontales, lo cual significa que el Estado de derecho (Mashaw, 2008: 69) crea organismo autónomos (auditorías, tribunales de cuentas) y con calidad profesional para que lleven a cabo la revisión de las cuentas en los distintos organismos que lo integran como una institución de conjunto.

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

En cuanto a la administración pública, la rendición de cuentas es todavía más relevante, debido a que es el centro más visible del Estado porque tiene a su cargo no sólo la producción de bienes y servicios públicos, sino el cumplimiento decisivo de las políticas públicas, sea con decisiones y acciones de estímulo, fomento o regulación. Esto significa que la administración pública tiene diversas formas de intervención en la vida comunitaria y que, como actividad visible, está a la vista de todos; los diversos públicos tienen como objetivo tener un conocimiento detallado sobre el modo en que ejerce los recursos públicos para cumplir los objetivos y metas de las políticas públicas.

Los políticos que asumen la titularidad de los cargos de elección popular, así como los directivos y los operadores que los acompañan en el ejercicio de la función pública, son a quienes más se les exige para que la rendición de cuentas que les corresponde sea diáfana, legal y efectiva.

En los tiempos de las políticas intervencionistas, el movimiento de los recursos públicos y el cumplimiento de las tareas a cumplir, no siempre entregaron cuentas claras; en cambio, fueron el origen de fallas y errores que descapitalizaron a las haciendas públicas.

Con la rendición de cuentas aplicada en la esfera de la administración pública es más práctico adoptar medidas preventivas no tanto correctivas; sobre todo existen mejores herramientas para erradicar las prácticas prebendarias y patrimoniales que provocan costos públicos a la empresa, el ciudadano, el contribuyente y los agentes del mercado. Que los políticos y los servidores públicos respondan por sus actos y acciones para evitar la impunidad en el ejercicio de los cargos de la administración pública es un paso en dirección a formar ambientes institucionales que tengan credibilidad y aceptación por parte de los ciudadanos.

En la función pública y desde la óptica de la rendición de cuentas horizontal (Manjarrez, 2003: 52-56), quien tiene responsabilidad debe responder, y quien responde asume la responsabilidad de sus actos y acciones; en consecuencia: responde ante alguien. En este caso, ante los órganos de auditoría y fiscalización, que son los encargados de examinar las cuentas públicas que aluden a la contabilidad, los presupuestos, los programas, las políticas públicas, las inversiones y los gastos públicos, ya que a través de los mismos se orienta y racionaliza el cumplimiento de las metas colectivas.

Si con la administración pública se gobierna, y gobernar implica adoptar decisiones que afectan a unos y favorecen a otros, quien las adopta ha de rendir cuentas porque ha sido electo por el principal que es el ciudadano y, por lo tanto, se convierte en agente; es decir, en sujeto obligado a rendir cuentas a quién le confiere el mandato de gobernar.

Para las administraciones públicas esto es asunto de primer orden porque sus titulares son electos por los ciudadanos, y sobre esa base tienen atribuciones para designar a otros agentes para que colaboren en las tareas públicas. Por eso la rendición de cuentas es responsabilidad de los políticos y administradores del Estado, y lo más importante es que el ejercicio de las tareas y la utilización de los recursos públicos sean regidos por la certidumbre que generan las normas y procedimientos autorizados para que el poder administrativo sea predecible.

Evaluación pública

Lo que realiza la administración pública es de gran relevancia para la vida comunitaria, porque tiene a su cargo la estructuración de la oferta de gobierno y el modo que se cumple a través de agencias, políticas, programas, presupuestos y acciones. En este caso, la administración pública como actividad organizadora del Estado en la sociedad tiene la responsabilidad de cumplir metas y objetivos públicos en ámbitos determinados (Subirats, 2005: 48) normativamente y donde concurren numerosos actores y sistemas de interés, que condicionan su desempeño.

La evaluación es una tarea de primer orden para conocer lo que llevan a cabo las instituciones administrativas en el contexto de las políticas públicas, en qué contextos lo hacen, cuáles son las capacidades que aplican, qué resultados consiguen, qué beneficios generan, qué costos provocan, cuál es el grado de aceptación por parte de los ciudadanos en relación con lo efectuado y cómo favorece un ambiente idóneo para que la economía de mercado y la

vida en conjunto de la sociedad civil sean más productivas, eficientes y emprendedoras.

La evaluación de las políticas implica, en este sentido, no sólo criterios técnicos, sino debate público para dar paso al aprendizaje social (Subirats, 1995: 10-11) que las mismas exigen para que la sociedad ingrese a etapas de autocorrección y automejoramiento.

En un esquema de colaboración más intenso entre la administración pública y la vida comunitaria organizada, la ampliación del espacio público en términos de una mayor cooperación obliga a que los esfuerzos institucionales sean más creativos, visionarios y eficientes, a fin de que en un planteamiento de relaciones horizontales la sociedad civil tenga la oportunidad de intervenir, atendiendo a la lógica de la coordinación y los incentivos.

Por consiguiente, la evaluación (Zapico, 2005: 109) es más obligada para medir y valorar cómo se aprovechan los recursos de la vida pública, conectando la capacidad instalada de la sociedad con la capacidad instalada del Estado. En un ejercicio de sinergias los aportes institucionales del Estado y la sociedad hacia la atención y solución de los asuntos públicos es tarea imposible para responder a la complejidad de los problemas colectivos.

Es importante que la administración pública afine los instrumentos de evaluación (Majone, 1997: 217) de las políticas públicas para que la colaboración de los organismos no estatales sea entendida en su justa medición y contribución. Se necesita, en opinión de Juan Pablo Guerrero, considerar como punto de partida de la evaluación objetivos, criterios, técnicas, valor y normas (Guerrero, 1995: 52).

De igual modo, es indispensable que la evaluación tenga como perfil efectivo la valoración de los costos, beneficios e impactos que se generan en la vida asociada con el concurso de las instituciones administrativas. Siguiendo a Giandomenico Majone, la evaluación puede centrarse en los insumos, los procesos y los productos (Majone, 1997: 219-220) que las políticas necesitan para su cumplimiento.

Otro modo de entenderla y aplicarla consiste en destacar la contribución de las instituciones administrativas a la formación del valor público, entendido como proceso que permite la atención y solución de las necesidades comunes. Uno más puede entenderse por el grado de cohesión que tiene la comunidad civil y política, destacando las tareas de las instituciones administrativas.

En este caso, la calidad de los servicios administrativos y el trato a los ciudadanos cuando los solicitan, es otro indicador a destacar en la evaluación porque la administración del gobierno es el primer contacto que se tiene en-

tre las agencias y los ciudadanos. No hay tiempo ni lugar para ceñir la evaluación únicamente a valorar lo administrativo y lo burocrático en sí mismos, porque se desconectan tanto de la formulación como de la implementación de las políticas públicas.

Hoy en día el espacio público regido por la diversidad y la pluralidad evita que las oficinas gubernamentales no sean ajenas a las exigencias de la sociedad. Hay ahora múltiples actores que intervienen en la preocupación por atender los problemas de la sociedad, así como tener a su cargo importantes funciones públicas vinculadas con la producción y distribución de los bienes y servicios públicos.

La contribución de las organizaciones de la sociedad hacia el espacio de lo público obliga a que la evaluación sobre lo que lleva a cabo la administración pública sea destacado en términos de eficiencia, responsabilidad y calidad de la vida pública.

Esto significa que las instituciones administrativas deben tener claro que las políticas públicas ocasionan ventajas a unos grupos, mientras que afectan a otras partes del público ciudadano. Si la evaluación tiene más un corte unidimensional y procedimental, se corre el riesgo de centrar la atención en los controles y los procedimientos administrativos, lo cual implica valorar más la racionalidad formal, no tanto la racionalidad pública que se gesta en la sociedad e involucra a las agencias del Estado.

Punto cardinal de la evaluación para las instituciones administrativas es que las políticas que aplican tienen criterios de regulación, congruencia y eficacia que se han de correlacionar para el mejor análisis y evaluación. Atender únicamente el ejercicio de los recursos es transitar por una parte del problema, no sobre el conjunto de las políticas públicas que se orientan a superar restricciones y contratiempos en la vida comunitaria, calificando a las propias políticas en razón de su importancia, utilidad, justicia y eficacia.

Para este tipo de ejercicios, la administración pública debe ser menos rutinaria y descubrir con el concurso de la evaluación las zonas críticas, colapsadas o improductivas que generan costos negativos a la vida comunitaria y que la autoridad ha decidido superar con determinadas estrategias (políticas públicas) de acción. Si las condiciones de vida han mejorado o no con la aplicación de los planes, las políticas y las estrategias es punto toral en la evaluación pública, dado que a través de la misma se conoce el papel central de las instituciones administrativas en la producción y reproducción del valor público.

Conclusión

La tarea de gobernar en los tiempos de la vida contemporánea implica valorar la importancia de la autonomía y la gestión de las organizaciones de la sociedad, las cuales han ganado sitios en la economía de mercado, los servicios públicos y en las estrategias relacionadas con la atención y la solución de los problemas compartidos.

En este panorama de complejidad creciente, la administración pública contemporánea también se reforma para generar capacidades de dirección, gestión y coordinación que sean funcionales ante los imperativos de una vida pública más organizada, demandante y exigente.

Los tiempos de la estatalidad burocratizada que caracteriza a la primera mitad del siglo XX no es efectiva en el siglo XXI, dado que en los espacios públicos de ahora se lucha por la construcción y consolidación del orden jurídico y político con la participación de más grupos y más organizaciones de la sociedad civil. Ha cambiado en este caso el sentido del gobierno porque los Estados tienen ante sí a ciudadanos, no a súbditos.

En consecuencia, la administración pública contemporánea se orienta más a la tarea de gobernar (procesar problemas, distribuir recursos, establecer equilibrios dinámicos, tomar decisiones, implementar políticas públicas, racionalizar el vínculo ganadores y perdedores con incentivos y compensaciones para evitar que los costos públicos rompan el orden jurídico y político en la sociedad), lo cual implica que se relaciona con la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de manera más fehaciente, reconociendo a la vez que en la sociedad civil hay centros diversos que pueden intervenir en la solución de los problemas colectivos.

En este caso, el perfil de organización y gestión de la propia administración pública es más posburocrático —adaptativo, flexible, emprendedor, innovador—, dado que debe relacionarse con la sociedad a través de los procesos de redes, las interacciones, la cooperación y la corresponsabilidad.

Con el alcance de las operaciones que desarrolla la administración pública contemporánea en la visión de la nueva gobernanza, da mayor atención a los asuntos de integración pública, al arbitraje colectivo, la diversidad cultural, las demandas de género, la protección a los discapacitados y el cuidado del medio ambiente.

Por lo tanto, está involucrada de modo más directo en la deliberación, la persuasión y la toma de las decisiones públicas, con lo cual su papel en la gobernanza democrática es más activo, directivo, coordinador y regulador,

sin que ello implique abdicar de sus tareas vitales relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la conservación del Estado y el fortalecimiento productivo de la vida asociada.

Por eso la importancia de mejorar su desempeño y rendimientos se enlaza con el imperativo de que el valor de los recursos públicos tenga como referentes tanto los costos como a los beneficiarios de las políticas públicas. Es fundamental entender la categoría productividad en la exigencia de que el valor público es uno de los aspectos sobresalientes a destacar, a fin de puntualizar la responsabilidad social, política y pública de la administración pública.

En la actualidad, se reconoce que las capacidades directivas y operativas de la administración pública son capacidades de gobierno, esto implica que su transformación institucional y organizacional es una de las constantes más fehacientes para comprender las exigencias de la gobernanza democrática. De ahí que la visión del espacio público sea el referente que explica el funcionamiento de la administración pública para que sea congruente con los valores de la democracia que definen su operación y eficacia.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, F. Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2007), “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en revista *Reforma y democracia*, núm. 39, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (2003), *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bernard, Paul (2006), “Panel de los medios. Rol y límites de los medios para una gobernanza transparente”, en *Transparencia para una mejor gobernanza*, Tercera Conferencia Internacional Regional del IICA, Monterrey, Nuevo León, México: Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto Nacional de Administración Pública, Gobierno del Estado de Nuevo León e Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Paidós.

- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica. Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Gestión de Calidad (2008), Francisco Moyado (comp.), México: Siglo XXI.
- Cassese, Sabino (2003), *La globalización jurídica*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Caracas, Venezuela.
- Crozier, Michael, Huntignton, Samuel y Watenuki (1975), *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press.
- Dwivedi, O. P. (1985), "Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability", en *International Journal of Administrative Science*, 51 (1).
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1995), "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en revista *Política y gestión pública*, vol. IV, núm.1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia*, México: Nostra Ediciones.
- Guerrero, Omar (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Harmon M. Michael y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para administración pública*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Hayek A. Friedrich (1993), *Camino de servidumbre*, Madrid: Alianza.
- Longo, Francisco (2005), "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos", en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Longo, Francisco (2010), "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana", en revista *Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Luhmann, Nicklas (1981), *Teoría política del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza.
- Mashaw L., Jerrey (2008), "Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad", en Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México: Siglo XXI.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003), *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2000*, México: Instituto de Administración Pública del estado de Veracruz.
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina (1993), "El Estado regulador", en revista *Política y gestión pública*, vol. II, núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003), *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, Gobierno del Estado de Veracruz, Instituto de Administración Pública de Veracruz.
- North C., Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Prats Catalá, Joan (2005), *De la burocracia al management, del Management a la gobernanza*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Peters, B. Guy (2005), “Gobernanza y burocracia pública”, en revista *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, México: El Colegio de México.
- Rabonikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2007), *Estado y transparencia: una paseo por la filosofía política*, México: Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal Electoral, núm. 4.
- Sánchez González, José Juan (2002), *Gestión pública y governance*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Subirats, Joan (1995), “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en revista *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Subirats, Joan (2005), “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?”, en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas y Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Vieira, Liszt (1998), “Ciudadanía y control social”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Paidós.
- Weber, Max (1973), *El político y el científico*, Madrid: Alianza.
- Zapico, Eduardo (2005), “Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto”, en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

Ricardo Uvalle Berrones. Doctor en Administración Pública por la UNAM, profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, coordinador del Centro de Estudios en Administración Pú-

blica, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública y nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: gestión y política pública, política de transparencia y desempeño institucional. Publicaciones recientes: “Hacia un nuevo enfoque en las ciencias sociales: de la racionalidad exhaustiva a la racionalidad heurística”, en *Formación en ciencias sociales. Una mirada desde las universidades*, México (2008); “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”, en *Revista de Administración Pública*, México (2008); “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 49, México (2008).

Recepción: 31 de marzo de 2011.

Aprobación: 04 de agosto de 2011.