



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Quijano Torres, Manuel  
Procesos de democratización que impactan en la racionalidad de la Administración  
Pública  
Buen Gobierno, núm. 5, julio-diciembre, 2008, pp. 29-45  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.  
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660527006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## ARTÍCULOS

En este número se aborda la problemática de la democratización en la Administración Pública, con especial énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas, así como en la contraloría social.

En el primer artículo, el Dr. Manuel Quijano Torres, expone la importancia de la transparencia en la administración pública.

En el segundo artículo, el Dr. Juan Carlos Gómez, analiza la importancia de la rendición de cuentas en la administración pública.

# Procesos de democratización

que impactan en la racionalidad  
de la Administración Pública

Por: Manuel Quijano Torres

En el siguiente artículo, el Dr. Juan Carlos Gómez, analiza la importancia de la

transparencia en la administración pública.

## RESUMEN

Este ensayo tiene el interés explicar cómo los procesos de democratización, concretamente la participación social en la formulación de las políticas públicas; la transparencia en el manejo de los recursos públicos; la rendición de cuentas respecto a las decisiones tomadas y, la contraloría social en la evaluación de las acciones sociales han tenido un impacto en la Administración Pública tanto a nivel de disciplina como en su quehacer político-administrativo, con el objetivo de hacerla más racional y eficaz en su operación.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente ensayo consiste en explicar cómo los procesos de democratización – tales como la participación social, la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social – tienden a hacer más racional y eficaz la operación de la Administración Pública. A fin de lograr lo anterior el ensayo se divide en cuatro apartados. En el primero se enuncian cuatro de los procesos de democratización arriba señalados que inciden en la Administración Pública y que tienden a hacerla más eficiente, honesta y eficaz. El segundo apartado recoge algunas singularidades de la Administración Pública mexicana y el impacto bidireccional que los procesos de democratización tienen en la racionalidad y la eficacia. Pero se acota que tanto la racionalización como la eficacia son medios, no fines de la Administración Pública, sobre todo porque las razones de Estado tales como mitigar la escasez y el conflicto social son siempre superiores a los instrumentos. El tercer apartado articula los procesos de democratización con los de racionalidad y eficacia del aparato público y se destaca la importancia política y administrativa de dicho binomio en materia de desarrollo social. Finalmente, las conclusiones del ensayo

## 1. LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

Con la caída del socialismo real, la desaparición de la Unión Soviética, el agotamiento del modelo del Estado intervencionista, el ensanchamiento de la economía de mercado y el fortalecimiento de la democracia en gran parte de América Latina y de Europa Oriental durante los últimos cuatro lustros, han surgido una serie de cuestionamientos y replanteamientos de algunos paradigmas en las ciencias sociales.

La Administración Pública no es la excepción y también diversos especialistas han reflexionado acerca de algunos de los paradigmas del ámbito de conocimiento y, hoy en día, su teoría y práctica se rediscuten, se replantean sus límites, se redefinen sus esferas de actuación y se reanalizan sus lazos con otras áreas del conocimiento y algunos de sus posibles nuevos derroteros.

Lo anterior es significativo porque el advenimiento de la democracia ha impactado de manera fundamental en la Administración Pública. En otras palabras, ésta ha reconsiderado sus tradicionales modelos de organización, sus procedimientos administrativos, sus formas de atención al público, su interacción con la ciudadanía y, por supuesto, sus procesos de toma de decisiones. Lo que se debe en gran medida a que la democracia tiene, entre otras singularidades, su permanente expansión en la vida política, social, económica, jurídica y por supuesto administrativa de las naciones.

En efecto, la democracia va más allá de los procesos electorales. Es una forma de vida que, en principio, acota el poder del príncipe y la concentración del poder absoluto, requiere la aplicación de reglas claras y transparentes en la relación entre gobernantes y gobernados, así como entre los miembros de la sociedad y permite decidir por una opción de entre varias respecto a cómo resolver problemas. Además, en el seno de ésta, es posible y deseable la expresión de las ideas, el ejercicio de los derechos y obligaciones y las garantías de disfrutar plenamente de los mismos.

Otra forma de decir lo anterior es que la democracia es el ejercicio responsable del poder y la libertad. A lo que me refiero es que la Democracia es una concepción humana repleta de valores que, por lo mismo, requiere de un proceso permanente de crítica y autocrítica a fin optimizarla y, en su caso, heredarla a las generaciones futuras.

Dichos valores democráticos son éticos y políticos y –en gran medida— se materializan en la Administración Pública, pues la libertad de elegir y el poder de decidir son, ante todo, un proceso permanente de acciones cotidianas de evaluación de la ciudadanía respecto a los actos de gobierno. Entonces se trata de una interacción permanente en la que los valores de la democracia y sus procesos tienen como legítimo fin el desarrollo permanente de la sociedad y su mejora continua respecto a la calidad de vida.

Valores democráticos que se pueden sintetizar, de manera convencional, de la siguiente manera: a) la libertad; b) la responsabilidad; c) la equidad; d) la tolerancia; e) la justicia social;

f) el pluralismo y, g) la participación social. Por supuesto que se podrían agregar algunos otros, pero los enuncio porque me parece que son los fundamentales.

Los procesos de democratización son más complejos pues tienen que ver con la materialización de los valores como los arriba enunciados. Es decir, se trata de una concepción organizativa - léase la Administración Pública - a fin de que ésta garantice a la sociedad el pleno disfrute de esos valores y una permanente mejora en su calidad de vida a través de los servicios públicos.

Consecuentemente algunos de esos procesos se refieren a: a) la participación social en la formulación de las políticas públicas; b) la transparencia en el manejo de los recursos públicos; c) la rendición de cuentas respecto a las decisiones tomadas y, d) la contraloría social en la evaluación de las acciones sociales. De ahí que me atreva a afirmar que la Administración Pública también de alguna manera se democratiza, pues los cuatro procesos señalados en el párrafo inmediato anterior sólo pueden existir en la medida en que son democráticos.

Ahora bien, como su nombre lo indica los procesos son medios y no fines. Son, en otras palabras, instrumentos que permiten la consecución de un fin. Por lo mismo, hago hincapié en que el fin último de la razón de Estado es la felicidad común y el bienestar de la sociedad y, por lo anterior subrayo que la racionalidad y la eficacia administrativas son medios y no fines del Estado. En otras palabras, los procesos de democratización son una concepción continua y de mejora permanente en la interacción del compartir – en el ámbito de lo público en el sentido más amplio del término - las decisiones comunes entre gobernados y gobernantes.

Precisado lo anterior continuaré por explicar de manera más pormenorizada los procesos democráticos.

## 1.1 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Aludir a la participación social como uno de los procesos de democratización en la vida de cualquier nación es referirse obligadamente a una de las connotaciones más amplias y complejas que existen. Sobre todo porque en la vida política y administrativa de un Estado implica diversas acepciones acerca de sus impactos, acotamientos y procedimientos. De suyo participar activa y comprometidamente en la vida de una nación o de una organización es un fenómeno plausible y, generalmente, se le atribuyen una serie de valores cuyos fines son encontrar soluciones a problemas comunes, resolver diferencias o converger voluntades dispersas en acciones comprometidas y dirigidas.

La participación sólo es posible donde interactúan dos o más individuos con objetivos iguales, con intereses semejantes o con problemas comunes. Lo que se fortalece cuando se habla de la vida de los habitantes de un Estado pues se trata, además, de un acto social legalizado y legitimado. De ahí que la participación social está articulada a circunstancias específicas que exigen, por la complejidad de la vida moderna, del atributo de la democracia. Pues por un

lado es imposible participar en todo y de todo y, por el otro, la democracia exige acciones comprometidas como son compartir y colaborar.

La participación social es también un delicado equilibrio político y es difícil, pues requiere del consenso y aceptación social a fin de que sea aceptada por los miembros de la comunidad. Por lo que es en la esfera la política de un Estado en la que se pueden encontrar los espacios de convivencia y participación. Pero sólo en la esfera política de un Estado democrático, dada la convergencia de intereses y la libertad para hacerlos públicos y manifestarlos. En otras palabras, la participación social requiere de una vida democrática representativa en primera instancia a fin de elegir a sus representantes y de una participativa ulteriormente con los objetivos de influir en la organización gubernamental y de interactuar responsablemente en la formulación, instrumentación, control y evaluación de las políticas públicas.

Así, una democracia representativa y participativa requiere del voto y de la acción crítica, propositiva y permanente. Dicha democracia es la prerrogativa ciudadana de decidir libremente por quienes votar y de incidir e influir en la toma de decisiones de quienes fueron elegidos y habrán de ocupar cargos en los poderes legislativos y ejecutivos.

Con lo anterior se está hablando de una Administración Pública ciudadanizada que obliga a los servidores públicos a ser más eficientes en el manejo de los recursos, eficaces en sus resultados, racionales en los procedimientos que instrumenten y congruentes con el espíritu y vocación de servicio que debe prevalecer en ellos. Además, los servidores públicos deben ser honestos en el marco de la legalidad que impone el Estado de Derecho, a fin de satisfacer bienes, servicios y demandas con trato amable, con la oportunidad necesaria, con la calidad requerida y con la cantidad suficiente.

En última instancia el proceso de legitimación de la Administración Pública sólo es posible en la medida que cumpla con lo arriba señalado, pues el enunciado de ciudadanización o mejor dicho de participación social, cívica y organizada la aleja de anquilosadas rutinas burocratizadas, de inflexibles fronteras acartonadas, de la indefinición de prioridades y de decisiones unilaterales y unidimensionales.

La participación social en una democracia moderna es fundamental para la gobernabilidad democrática, en la inteligencia de que las reglas de participación deben ser claras y equitativas para la sociedad y para el Estado.

## 1.2 TRANSPARENCIA

La transparencia en el manejo de los recursos públicos y en la explicación de las razones por las cuales los servidores públicos priorizan una agenda y toman decisiones al respecto es quizás uno de los valores que más aceptación tiene entre los habitantes de una nación. Las razones, a mi parecer son de peso, pues revelan la congruencia o incongruencia de los gobernan-

tes acerca de lo que piensan, dicen, callan y hacen. Además ésta permite conocer el origen y destino de los impuestos, el rumbo de la política gubernamental, la interacción del partido en el poder con el gobierno, la conducción de las políticas de Estado y el grado de apertura que está dispuesto a tener el gobernante en materia de políticas públicas.

La transparencia tiene, por lo tanto, múltiples significados políticos y administrativos debido a la cantidad de textos, discursos y escritos que se han publicado y que se elaboran. Es interesante observar que una gran cantidad de esos significados es la resultante de la combinación de un número muy reducido de elementos permanentes: recursos, decisiones y destino. Es decir, selección y combinación de signos que apelan a un tiempo irreversible, pero a la posibilidad del juicio social e histórico. A la vez, la transparencia nos lleva a la evaluación de la sincronía o asincronía de las decisiones de lo realizado (pasado) y nos permite –de alguna manera (presente)– prever ciertos escenarios futuros debido a las consecuencias de las decisiones tomadas.

Con lo anterior quiero dejar claro el carácter inequívoco de que la transparencia es un valor democrático que impacta en dos vertientes de la relación gobernantes-gobernados: En la primera porque las decisiones gubernamentales están sujetas al escrutinio público y en la segunda debido a que la Administración Pública se obliga a ser racional en el manejo de los recursos y eficaz en los resultados.

La inmensa gama de propiedades que aporta la transparencia beneficia tanto a los servidores públicos como a los gobernados, pues ambas partes pueden asimilar el papel de informante y de informado. En otras palabras, la Administración Pública requiere información acerca de las demandas y necesidades que la sociedad plantea y sólo la organización social puede hacer manifestas dichas peticiones. Al mismo tiempo la comunidad requiere saber de las acciones del aparato público acerca del uso de los recursos, decisiones y destino de sus demandas y necesidades. La discrecionalidad y la reticencia a proporcionar información son obsoletencias y parte de una cuestionable ética que se aleja de los valores del deber ser de la democracia, de la Administración Pública y por supuesto de la política.

**...la transparencia es un valor  
que se materializa en una acti-  
tud y una forma de ser y hacer  
que se manifiesta en propósi-  
tos, mecanismos, alcances, ins-  
tituciones, ámbitos públicos,  
herramientas y garantías.**

Por supuesto que en el ámbito del gobierno en acción existen excepciones a la transparencia; me refiero a aspectos vinculados con la seguridad nacional, la privacidad de los individuos o a procesos judiciales en curso, pero en principio, la mejor Administración Pública es la transparente, pues así puede ser vista por todos, evaluada por todos. Lo cual permite una mejor apreciación ciudadana respecto a su decisión político-partidista.

Así, la transparencia es un valor que se materializa en una actitud y una forma de ser y hacer que se manifiesta en propósitos, mecanismos, alcances, instituciones, ámbitos públicos, herramientas y garantías. Lo cual sig-

nifica que se trata de un proceso que parte del Derecho de Petición y del Derecho de Acceso a la Información y éstos deben ser respetados y defendidos.

### 1.3 LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un valor vinculado con la democracia, pues va más allá de proporcionar a los ciudadanos información oportuna y fidedigna de los actos de gobierno, es uno de los instrumentos de la sociedad organizada que permite combatir la corrupción, acotar el ejercicio discrecional de los servidores públicos y deslindar actos autoritarios de la acción del Estado en nombre de la seguridad y conveniencia del sistema. Se trata de la instrumentación organizacional que procesa la información y la da un valor agregado a las decisiones.

El contenido formal que cualquier área del gobierno proporcione a la sociedad o a un individuo como si se tratara de “la información” carece de sentido si no se explica el contexto, los objetivos y las circunstancias de dicho contenido. Lo que significa que no solo se están proporcionando datos o conceptos, sino cualidades políticas a la acción gubernamental que detallan lo estratégico, lo prioritario, lo urgente y lo necesario.

Por lo anterior el problema de la rendición de cuentas es más complejo que el del acceso a la información. Se trata de una cuestión de medios, de formas, de la aplicación coercitiva de la norma y del acceso al valor agregado de la acción. No basta con la participación de una de las partes (gobernantes o gobernados), se requiere de que ambas actúen responsablemente al asumir las consecuencias de sus acciones. La primera porque la administración de los bienes públicos es, en primera instancia responsabilidad de la acción gubernamental y en segunda porque los límites de lo permisible los define la sociedad. En otras palabras, la responsabilidad a la que me refiero parte del principio de que el poder estatal debe ser acotado por la ciudadanía al exigirle a los gobernantes que sean capaces y responsables de proporcionar a todos los habitantes los servicios y la información que le garanticen seguridad, desarrollo y calidad de vida y a la vez, los ciudadanos sepan exigir sus derechos y cumplir con sus obligaciones.<sup>4</sup>

Los procesos de democratización son dinámicos e impactan en la cotidianeidad de la vida de los integrantes de una nación. Su reflejo es perceptible en los hechos y en las consecuencias de los mismos. Trascienden en la vida de las instituciones y en la piedra angular de la sociedad: la familia. Por lo mismo, ser y hacer transparentes las acciones y rendir cuentas no es un simple ritual, es una expresión de una forma y razón de ser. Es un ideario que nos atañe a todos de sobremanera y nos obliga al compromiso, porque es, en otras palabras el ethos de quienes conducen a la sociedad (los gobernantes) y de quienes juzgan y evalúan (los gobernados).

## 1.4 LA CONTRALORÍA SOCIAL

Otro proceso de democratización que ha creado una nueva forma de relación entre el gobierno y la ciudadanía es la contraloría social. La cual consiste, como su nombre lo indica, en un conjunto de funciones que desarrollan conjunta y articuladamente gobernados y gobernantes mediante acciones específicas tales como la supervisión, el control y evaluación. Sus objetivos son: a) los de contribuir a la presencia de la transparencia y la rendición de cuentas durante los procesos de acciones comunitarias en las cuales colaboran gobierno y sociedad; específicamente en los aspectos de planeación, instrumentación, control y evaluación; b) evitar desviaciones en el manejo de los recursos y en el cumplimiento de los tiempos predeterminados por el programa de acción de las políticas públicas y, c) lograr la racionalidad, la eficacia y la honradez en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas acordadas en la organización comunitaria.

Como puede apreciarse, la contraloría social es una forma de legitimidad social porque su ámbito de operación es dentro de una política pública. Lo que implica que los líderes de una organización social informan permanente y sistemáticamente al grupo social de los avances de las actividades programadas, señala a los responsables de los mismos y permite una evaluación global de todo el proceso.

Sin embargo, la contraloría social es tal vez una de las actividades de los procesos de democratización que requiere mayor concientización y capacitación ciudadana. Pues no se trata de que una organización de la sociedad civil formule demandas y necesidades sociales ante el gobierno y acepte una supervisión general o superficial. Por el contrario, la contraloría social parte del principio de que la comunidad organizada debe estar capacitada y actualizada permanentemente en materia de Administración Pública, de planeación estratégica, de comunicación organizacional, de derecho, de finanzas, de sistemas de información y de evaluación del impacto social.

Requiere, por lo mismo, de la conjunción de grupos multidisciplinarios conocedores de la gestión pública, respetuosa de los usos y costumbres de las comunidades con las cuales trabaja y apoya. La asesoría es fundamental y la delegación de funciones prioritaria, pues la contraloría social va más allá de reportes o informes de avances. Ante todo la contraloría social se caracteriza porque se manifiesta en las audiencias públicas o juntas del pueblo. Consecuentemente, no se trata de un “sistema de control acartonado”, sino de una forma transparente de mostrar a la comunidad con claridad, con lenguaje sencillo y entendible los avances y manejo de los recursos en la realización de un proyecto.

Por lo mismo, la Contraloría Social, debe entenderse como un instrumento democrático de los miembros de la comunidad organizada y por lo mismo trasciende el clásico informe teórico-contable; pues en última instancia el cumplimiento de metas y la correcta aplicación de los recursos son de y para la comunidad y en beneficio de su futuro.

Cabe destacar que la Contraloría Social tiene, además, la ventaja de que puede detectar errores, fallas u omisiones durante la realización del proceso y, por lo mismo, permite investigar y dar trámite a los orígenes de las desviaciones y atender las quejas y denuncias que la comunidad interponga. Por lo anterior, es importante subrayar que la Contraloría Social es uno de los procesos de racionalización y eficacia que –potencialmente- mejores resultados pueden generar en los procesos de democratización.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

Los procesos de democratización representan para la Administración Pública una nueva faceta de legitimidad y de modernidad. Sin embargo, a mi parecer no acaba de ser cabal por estar inscrita aún en la tradición de una clase gobernante y un aparato burocrático, en muchos casos, poco tolerante, aguerrido y corrupto.

La búsqueda de consolidación de la democracia a través de un gobierno de resultados es uno de los capítulos fundamentales de la Administración Pública. Sobre todo porque los trabajos acerca de la reflexión y la práctica de la Administración Pública mexicana tienen el rigor de la discusión acerca de la impresionante tradición de su sistema político y administrativo, tan cercado por la animadversión y paradójicamente seguro de que la Administración Pública tendrá un lugar preponderante en el futuro.

Nuestra Administración Pública ciertamente se transfigura, se transforma. Esto es, cambia de formas, fórmulas, formatos y también de figuras. Es una historia que arrastra muchas de las desventajas de un país pobre con muchas deficiencias desde el siglo XIX. De ahí que se hayan heredado muchas de las limitaciones de nuestra clase gobernante y del aparato burocrático y de ahí también los méritos enormes de la generación liberal unida en torno al presidente Juárez que nos legara una generación de escritores, pensadores políticos y organizadores sociales más brillante y honesta que ha habido en México.

De esa dualidad y corrientes de pensamiento me parece que la que más ha influido fue la segunda, es decir la de la Reforma. Tal vez a partir de esa generación - forjadora del Estado laico - se definió el arco de expansión y de búsqueda de independencia y originalidad de nuestro pensamiento político administrativo y también desde entonces se ha insistido en la eficacia de los procesos administrativos que se caracterizan por su intencionalidad, su espesor significativo, su voluntad de utilizar métodos y técnicas precisos y su vocación por la búsqueda de la credibilidad ciudadana y la legitimidad social.

Lo anterior se ha visto reforzado, además, debido a la vertiginosa evolución de los procesos electorales cuyo origen reciente se remonta a 1997 y del fortalecimiento de la idea de la activa participación en democracia y en la definición de las políticas públicas. Entonces ya no basta con lograr resultados medianamente aceptables en el ámbito de la Administración Pública. Con el devenir de los procesos de democratización se han suscitado en el seno de

los gobiernos federal, estatales y municipales una gran cantidad de acciones políticas y administrativas orientadas a lograr la credibilidad, la procuración de resultados, la intención de la profundidad de la acción política y la acción de la población al participar e intensificar con sensibilidad social en las acciones de gobernabilidad.

Lo cierto, hay que apuntarlo cuanto antes, desde el siglo XIX hasta nuestros días no hay transiciones puras: la definitividad de la pertenencia de una corriente de pensamiento cualquiera a otro método o técnica es un invento del academicismo y, de alguna manera, de pereza clasificatoria. "Esto es la reforma política definitiva", dicen unos. "Esto es la descentralización", esgrimen otros. "Esto es transparencia", argumentan aquellos. Nada más falso; todos los géneros se contaminan, se comunican, se contagian, se toman prestado uno de otro y se reflejan unos a otros.

Ese movimiento continuo tiene sus orígenes en la política y la Administración Pública. No hay una sola corriente del pensamiento administrativo que no refleje en sus palabras la posibilidad exitosa de la inclusión, la eficacia, la racionalidad y en fin, no hay un solo texto administrativo. Que no sea tiempo detenido y luego desplegado en una serie de enunciados.

Entonces, desde el siglo XIX hasta nuestros días encontramos como uno de los hilos conductores a la Permanente Innovación Administrativa. Pero es hasta este principio de milenio en donde detectamos la naturaleza de las innovaciones de los procesos administrativos y su concatenación con los procesos democráticos. Es más, la naturaleza misma de la Permanente Innovación Administrativa actual es su atmósfera, su ámbito y su condición de articularse con los procesos democráticos de participación social.

Así pues, la concatenación que estamos viviendo es acumulativa y se caracteriza por su búsqueda incansable hacia la modernidad. La Permanente Innovación Administrativa –dije– puede ser un hilo conductor en la consolidación de una vida más asentada en materia de administración y más democrática porque sugiere una actitud de vida que se transfigura y cambia muy lentamente, pero cambia.

A diferencia de las denominadas ciencias experimentales que pueden permitirse una parsimoniosa exploración detenida de la situación, la Permanente Innovación Administrativa tiende a entrar en rápidas incursiones en el meollo de la situación y desplegar desde ahí la acción, los movimientos y desenvolver, dentro de sus posibilidades, su textura, técnica y su potencialidad política.

Entonces las respuestas que la administración Pública debe dar a la sociedad deben de estar enmarcadas en escenarios que permitan una rápida capacidad de innovación y corrección del camino tomado. Consecuentemente, el perfil profundo y futurista de los escenarios políticos, administrativos, económicos y sociales interesan a la Administración Pública en la medida en que representa poder concentrado. ¿Cómo no habría de ser así? Si apenas estamos incursionando en los límites del ámbito de lo público y en esa medida el aparato de poder ya no puede demorarse; hoy más que nunca debe realizar el trazado fino de la psicología, de la sociología y del temperamento del ciudadano.

La transición democrática y administrativa en México desde 1821 hasta nuestros días ha tenido como característica la lucha permanente de partidos y de candidatos que se dibujan a veces con trazos finos y, en otras ocasiones, con violencia e imposición; pero en la mayoría de las veces esas apariciones tienen –tristemente- un mismo fin: enseñar a la burocracia y legitimarse con el progreso marginal de la población.

La lucha –me parece- a la larga tendrá un triunfador: la sociedad, pues logrará la apertura de la Administración Pública. Ya que su éxito es suma del deseo de mejorar, cambiar y progresar, aunque sea poco a poco y a pasos lentos, graduales, matizados y excesivamente reflexionados.

El reto es –entonces- consolidar y proyectar a la Administración Pública con un sentido que no se aparte de la tradición humanista que recoge y transfigura los elementos a su disposición, pero ya no tangencialmente porque las transfiguraciones de los cambios de carácter político-administrativo que hoy se requieren deben tener otra calidad, otra altura, otras intenciones. Por eso, el cambio basado en causas tiene mejores intenciones de apertura social con sentido ideológico y, a la vez, tiene un grado mayor de pormenor analítico y de realización. En lo personal no veo antagonismos al introducir la Permanente Innovación Administrativa de manera gradual que ambiciona el cambio y la huella profunda con la política. El reto a superar no es conceptualizarlo, sino materializarlo.

Entonces, una sociedad que permanentemente optimiza sus procesos de democratización, puede ensamblar una relación políticamente correcta entre el mandante y el mandatario. Además así pueden acrecentar su percepción de los campos de la política y de la acción gubernamental definiendo el perfil de las decisiones; cuyos límites los definen las normas jurídicas. Inclusive, agregaría que los resultados los resultados serían producto de la esmerada atención que debe tener el mandatario hacia la sociedad, con acciones transparentes y rindiendo cuentas acerca de las razones por las cuales tomó una decisión.

La sociedad – a mi parecer - ya no se conforma con obtener de la Administración Pública productos socialmente necesarios de mediana calidad. Tampoco acepta la productividad enajenante de la eficacia tecnológica. En efecto, demanda eficiencia, racionalidad, eficacia, congruencia y honestidad, pero con sentido humanista y compromiso social. Es decir, rechaza la fría interpretación de gráficas, indicadores y estadísticas. Su deseo, estoy convencido, es que

**El reto es –entonces- consolidar  
y proyectar a la Administración  
Pública con un sentido que no  
se aparte de la tradición huma-  
nista que recoge y transfigura los  
elementos a su disposición, pero  
ya no tangencialmente porque  
las transfiguraciones de los cam-  
bios de carácter político-admi-  
nistrativo que hoy se requieren  
deben tener otra calidad, otra  
altura, otras intenciones.**

se conciba a la Democracia como una mixtura de una ética con valores políticos y de principios administrativos.

De lo que se trata es de forjar y ver nacer en cualquier rincón del país al Individuo Democrático, un hombre libre que se afirme en un ambiente social al que bien podría denominar el habitat con ethos. En la que la identidad de aquel sea el cumplimiento del honor al compromiso y, por lo mismo, el ejercicio de las libertades democráticas de expresión, de manifestación, de oposición, de elección y de participación responsable.

Además, un atributo de modernidad del Individuo Democrático es el de atajar el punto de fuga que responsabiliza y culpa de todo a las instituciones ejecutoras de los procesos administrativos. Su nueva tarea es reclamar palabra a palabra y hecho a hecho, para sí, la construcción responsable de su destino político e institucional.

El legado de los procesos de democratización, será por lo tanto, el de heredar a las futuras generaciones instituciones administrativas que ya no demanden o reclamen ante los aparatos burocráticos, sino que participen en procesos democráticos con las instituciones gubernamentales.

### **3. RACIONALIDAD Y EFICACIA: INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN**

#### **3.1 RACIONALIDAD**

Una de las insignias que más presume el ser humano es su capacidad de razonar, por lo cual argumenta que su premisa es hacer lo que le dicta la razón y, consecuentemente, debe ser considerado como algo positivo, mientras no encuentran otra razón mejor.

De ahí que en los procesos administrativos la racionalidad tiene que ver con la permanente búsqueda de lo óptimo a través de lograr más con menos. Es decir, mejorar la organización, simplificar los procedimientos, evitar duplicaciones y lograr la consecución de los objetivos y metas superando las expectativas de calidad preconcebidas. Dicha reflexión es propia de los principios de administración y – en principio- es válida su aplicación como destreza y habilidad.

La racionalidad está ligada, entonces, a la creatividad y su aplicación tiende a ser visualizada como una técnica y como un arte. La primera porque requiere de información procesada, registros y estadísticas a fin de que se cuente con argumentos para coadyuvar en la toma de decisiones. La segunda porque requiere de experiencia, convicciones, habilidades e inclusive corazonadas.

Sin embargo, la racionalidad tiene diversos matices y distinciones que terminan por distinguir su concepto cuando su aplicación es en el ámbito del sector privado que busca –ante todo- el lucro y la ganancia. Por contra en el espacio de lo público lo que se procura con la racio-

nalidad es el bienestar común, mitigar la escasez y mitigar el conflicto social. Lo anterior se debe a que el ámbito de lo público tiene como trasfondo las decisiones de Estado y por lo mismo sus objetivos terminan finalmente por definirse a partir de una visión de Estado.

Dicha visión es vital, pues se requiere por su significado y por sus métodos de aplicación, la pretensión de encontrar una racionalidad de Estado, es decir, una razón de conservación y desarrollo del poder. Razón que en la democracia es lo que permite acotar el poder del principio y, por lo mismo, la conservación y desarrollo del Estado.

Consecuentemente, la racionalidad en la Administración Pública es una categoría que evoluciona y se aleja del anquilosado dogma de racionalizar los recursos por encima de los seres humanos. De ahí que la racionalidad en los procesos de democratización tiene que ver con los derechos sociales de los ciudadanos y con el arbitrio del gobernante. Lo cual quiere decir que la racionalidad democrática subordina al gobernante a través del derecho, le limita el subjetivismo y la discrecionalidad en la toma de decisiones y lo sujeta a realizar los actos de gobierno y las políticas públicas de frente a la ciudadanía.<sup>6</sup>

Entonces la racionalidad democrática en un Estado supera cualitativamente cualquier objetivo definido en términos productivos, contables o de rentabilidad del capital, pues la razón de ser de dicha racionalidad se focaliza en términos de un Proyecto Nacional y se expresa en términos de gobernabilidad y consolida mediante la institucionalidad democrática.

### 3.2 EFICACIA

La eficacia debe ser considerada en términos de un conjunto integral: impacto social, beneficios individuales, armonía con el medio ambiente, respeto a las identidades culturales y concientización de los valores democráticos.

El obrar político implica satisfacer demandas y necesidades sociales, lograr la paz social, politización de la comunidad y el orgullo de reconocer al gobierno como el legítimo portavoz de la conducción nacional entre otras cualidades.

La idea de la eficacia democrática es lograr los resultados que gobierno y sociedad desean y requieren. Nace del planteamiento político de alcanzar lo anhelado dentro de lo posible y del principio administrativo de superar lo planeado contra lo estimado.

La eficacia democrática parte del principio de que los fines no justifican los medios, porque estos pueden ser degeneraciones de añejos intereses económicos o de grupos de interés. Luego entonces, la eficacia en los procesos de democratización es la permanente invitación -entre otras- a la participación social, a la transparencia, a la rendición de cuentas y a la contraloría social, estableciendo principios, determinando conceptos y buscando el rigor de las demostraciones; de otra manera es demagogia.

Contra lo que muchos suponen, los procesos sociales son reversibles, basta que los marcos institucionales no respondan a las aspiraciones sociales y se romperá el delicado equilibrio político. Por eso, la supervivencia de la Democracia depende en gran medida de la sensibilidad de los gobernantes y los gobernados, pues conjuntamente las partes deben ir adaptando la organización pública, adecuarse a los fines colectivos y anhelos de las mayorías y promover la decisión vocacional por la política.

Por lo anterior, racionalidad y eficacia son también elementos calibradores que consolidan la democracia y por ende de una Administración Pública que repare en el ejercicio responsable del poder. Superar los obstáculos que impiden un ágil proceso de Democratización y utilizar las herramientas adecuadas es, entonces, posible. Ahora bien, algunos de esos obstáculos son producto de desigualdades sociales y de extremos de pobreza y de opulencia. De ahí que la democratización signifique también la procuración del consenso, la ampliación de posibilidades de participación, de dinamizar el desarrollo económico y de mejorar el rendimiento de los servicios públicos.

### **3.3 RACIONALIDAD Y EFICACIA: INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

La racionalidad y la eficacia son un binomio que articulado correctamente permite a la Administración Pública atender los reclamos sociales y, a la vez, actuar en consecuencia. Es una relación dialéctica, pero las ideas y los medios revolucionarios no garantizan necesariamente resultados revolucionarios.

Por lo que gran parte de la racionalidad y la eficacia en la Administración Pública aplicada al campo de la cuestión social debe ser vislumbrada con la peculiaridad de que las modalidades de atención a los grupos vulnerables deben ser vistas y atendidas a partir de las ideas y doctrina del partido político en el poder. Entonces la importancia de la política social de un régimen requiere de toda la colaboración y participación de la sociedad. Lo cual significa la existencia de un compromiso solidario, sobre todo si el parámetro de ese régimen es la vida democrática.

Consecuentemente la interacción gobierno-sociedad en materia de desarrollo social es, además de compleja, superior a cualquier producto que se pueda adquirir a cualquier precio en el mercado. Es decir, es preciso distinguir “calidad en el servicio” que es trato y tratamiento, de “calidad de servicio” que es vincular políticamente al prestador con el usuario. De ahí que el otorgamiento racional, eficaz y con calidad de los servicios contribuye a una mejor calidad de vida y a una sociedad más plena. Así, la demanda y la oferta de los servicios públicos socialmente necesarios son una permanente dialéctica en la cual no existe el grado final de satisfacción. El servicio descansa en el humanismo.

El gobierno se debe al pueblo y pertenece al pueblo. De ahí que es fundamental que las prioridades de la agenda pública sean producto de un consenso y un acuerdo social. Acuerdo que otorga como vital la superación de la pobreza, la integración de los grupos marginados a los

beneficios de los servicios públicos y la atención a grupos desfavorecidos a través del desarrollo regional.

La Racionalidad y la eficacia se singularizan además por sus cualidades de flexibilidad y de adaptación a las políticas públicas de desarrollo social y por lo mismo deben ser concebidas, a mi parecer, como los instrumentos congruentes generadores de ideas y de imaginación acerca del tiempo, rumbo y destino del desarrollo social.

## CONCLUSIONES

Un ensayo es una creación personal en la que se comparte con el lector una luz de verdad percibida. Es una posición que se asume ante determinadas circunstancias y temporalidades; permitiendo la afirmación o la contradicción y –en un instante o en un nunca jamás- nos orienta discretamente acerca de una forma de ser.

Las pulsaciones, los deseos y las proyecciones de lo que por principio he percibido acerca de la racionalidad y la eficacia de la Administración Pública en los procesos de democratización es el deseo, o mejor dicho mi deseo, de ensanchar y fortalecer la tesis de que los procesos de democratización impactan positivamente en la racionalidad de la Administración Pública.

Sabemos que una sociedad que piensa igual, es una sociedad que piensa poco, por eso estoy convencido que la politización ciudadana y la sensibilidad social del personal público tienen hoy como nunca, la oportunidad de librar la batalla pacífica de la razón y el método por lograr un espacio de pensamiento diferente y de ocuparse y preocuparse por la gobernabilidad y la democracia.

Ningún proceso de democratización puede ir muy lejos si el deber ser de un ciudadano no se traduce en acciones organizadas y el aparato gubernamental se flexibiliza. Pero no se trata de hacer de la democracia un absoluto. Mi ensayo parte del principio de que es vital compartir los asuntos públicos como un asunto de corresponsabilidad de los ciudadanos y las autoridades a través de una serie de valores y procesos democráticos.

Procesos que -no obstante su abstracción- tienen sentido porque en un gobierno democrático el desarrollo es un asunto prioritario, por el cual la racionalidad y la eficacia son el arco que une dos paisajes complementarios: el arte de la Política y el arte de la Administración Pública.

### Manuel Quijano Torres

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de Posgrado en Informática e Investigación de Operaciones en Versalles, Francia. Ha sido servidor público y es profesor en su Facultad desde hace casi 25 años. Actualmente es Secretario General del Instituto Nacional de Administración Pública de México.

Los procesos democráticos impactan en la racionalidad y la eficacia de la Administración Pública pues son como esos puntos suspensivos que tienden al infinito porque por momentos desarreglan nuestros pensamientos y conceptos, y después, haciendo conocido lo desconocido, condensan la relación gobernantes-gobernados con sentido y dirección. Pero no cualquier sentido y cualquier dirección, sino los que señale la sociedad.

## REFERENCIAS

- 1 Una argumentación a todos estos fenómenos la encontramos en el libro de Manuel Alcántara Sáez (1995) en Gobernabilidad, crisis y cambio. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- 2 Víctor Baca (1998) en su ensayo Interticios del Escritorio, expone de una forma literaria y filosófica que cito como "Perfilar una forma de gobierno a través del escritorio nos convida la posibilidad de pensar en la Democracia. [Esta] Es Reina del mundo contemporáneo, su trono es la burocracia: sobre ella descansa todo el sistema administrativo. Burocracia: el lugar de los trámites. El mito entre ambas es capaz de sobrevivir en Soledad. Democracia, gobierno de muchos: Burocracia, poder de otros tantos."
- 3 Veáse el estudio introductorio de José Sosa (2006) en su libro Política pública y participación social: visiones alternativas, México, DIVIP y FCPyS-UNAM.
- 4 Un enfoque práctico para el servidor público de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas lo encontramos en el artículo de Manuel Villoria (2002) "Ética pública y corrupción en el inicio de un nuevo milenio", en Foro Internacional. no. 170, México, El Colegio de México.
- 5 Un excelente recuento de las luchas por la ciudadanía de los mexicanos -y por lo tanto sus consecuencias en la administración pública hace Fernando Pérez Correa (2003) en "La ciudadanía del siglo XX". En Los ciudadanos del siglo de cara al XXI Ed. FCPyS-UAEM, Toluca, Estado de México.
- 6 Véase Mauricio Merino (1992) Cambio político y gobernabilidad. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- 7 Parafraseando a Lipset (1993), la legitimidad con que se ejerce la dominación y la eficacia en la provisión de los bienes públicos constituyen los dos ingredientes principales de la legitimidad administrativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Ed. FCE, México.
- Castelazo, José R (2007) *Administración Pública: una visión de Estado*. Ed. INAP, México.
- Crick, Bernard (2001) *En defensa de la política*. Kriterios Tusquets Editores, Barcelona, España.
- Baca, Víctor (1998) *Interticios del Escritorio*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Jellinek, George (2004) *Teoría General del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lipset, Seymour (1993) *Hombre Político. Las Bases Sociales De La Política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México
- Merino, Mauricio (1992) *Cambio político y gobernabilidad*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Miklos, Tomás (coord.) (2000) *Las decisiones políticas, de la planeación a la acción*. Ed. IFE y siglo XXI, México.
- Olvera García, Julio César et al (2003) *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. Ed. FCPyS-UAEM, Toluca, Estado de México.
- Paz, Octavio (1977) *El Laberinto de la Soledad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Pérez Correa, Fernando (2003) "La ciudadanía del siglo XX". En *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. Ed. FCPyS-UAEM, Toluca, Estado de México.
- Sosa, José (2006) *Política pública y participación social: visiones alternativas*. Ed. DIVIP y FCPyS-UNAM, México.
- Touraine, Alain (1999) *¿Qué es la Democracia?* Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Toqueville, Alexis de (1994) *La Democracia en América*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Villoria, Manuel (2002) "Ética pública y corrupción en el inicio de un nuevo milenio". en *Foro Internacional*, no. 170, Ed. El Colegio de México, México.
- Warnok, Mary (2002) *Guía ética para personas inteligentes*. Ed. Fondo de cultura Económica, México.
- Weber, Max (1979) *Economía y Sociedad*. Ed. Fondo de cultura Económica, México.
- Wolf, Jonathan (2001) *Filosofía Política. Una introducción*. Ed. Ariel, Barcelona, España.