

DEMOCRATIZACIÓN, CONDICIÓN NECESARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEMOCRATIZATION, CONDITION NECESSARY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Miguel Ángel Sánchez Ramos; Ricardo Cortés Padilla; Mónica Selene Meléndez Rivera; María Del Pilar Silva Rivera ¹

RESUMEN

La Administración Pública constituye una organización al servicio del Estado, es un brazo ejecutor en la materialización de la satisfacción ciudadana, sin embargo no ha sido tarea fácil afrontar las nuevas exigencias institucionales para reactivar de manera más eficiente su capacidad de atención, al ser el gobierno en acción enfrenta múltiples problemas, uno de estos es la exigencia de democratizar el espacio público para poder introducir nuevos mecanismos de operación, agilidad en las decisiones, y la mayor inclusión del ciudadano en la toma de decisiones. Por tanto, el trabajo motiva ver a la nueva gestión pública como un enfoque que permite tal fin. Una de sus aportaciones es mostrar a la Nueva Gestión Pública como el enfoque que motiva cumplir una exigencia en la democratización.

Palabras clave: Democratización, administración pública y nueva gestión pública.

ABSTRACT

This paper aims to show that within the new requirements to the public space is the introduction of new approaches to improve institutional capacity and at the same time make the public administration the executing arm of the State through better channels of inclusion of the citizen in Decision-making. It is the new public management that contributes through its principles to pay attention in human resources, improve the distribution of public services and above all that their introduction in public administration can represent an opportunity to adapt to the changes required.

In a logical way, the State and its aims are first paid attention to understand that the role of the State currently must do with a multiplicity of aspects, one of the most prominent in this work is its action through public administration. Then attention is paid to democratization to understand its definition and the need to expand channels of communication between government and citizen. Finally, the subject of the new public management is touched detailing its origin and its goodness in the public life.

Democratization, public administration, new public management.

Profesores e Investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 27 marzo 2017/Aceptado: 25 agosto 2017.

INTRODUCCIÓN

Actualmente el espacio público ha sido blanco de ataques, ya sea por falta de experiencia administrativa de servidores públicos, por prácticas obsoletas en la manera de operar y resolver trámites, así como por la débil relación entre las autoridades y los ciudadanos. Los problemas que vive la administración pública han obligado a prestar

atención a la introducción de nuevos enfoques para hacerla más dinámica en su capacidad de responder a las demandas sociales, de ahí que al tratar el tema “Democratización, condición necesaria en la administración pública” se hace una reflexión de la necesidad de introducir enfoques como la nueva gestión pública como una oportunidad de adaptar sus principios verbigracia, en rubros como el manejo financiero, la gestión de recursos humanos y el proceso de prestación de

servicios, esto con la finalidad de que la administración pública pueda responder a las múltiples necesidades hoy en día.

El trabajo está organizado en tres apartados, el primero da a conocer a la administración pública como un subcampo de la ciencia política siendo terreno fértil para coadyuvar con el Estado en la satisfacción del bien público temporal. Al destacar los fines del Estado se comprende que la administración pública es un brazo ejecutor para lograr esto.

En un segundo momento se pone atención a la democratización para resaltar que es una condición necesaria para facilitar la apertura de nuevos estilos de manejar la vida pública, en esta lógica se da paso a un tercer apartado donde se revisa el enfoque de la Nueva Gestión Pública como un instrumento que permite un cambio deliberado de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FINES DEL ESTADO

La Administración Pública es una disciplina desarrollada como un subcampo de la Ciencia Política, desde el Siglo XVI, su estudio da inicio con el nacimiento del capitalismo y el Estado absoluto que se engendra en él; a lo largo del tiempo los teóricos han coincidido en que la Administración Pública si puede ser estudiada como un campo fértil de la Ciencia Política bajo la explicación de que tiene una naturaleza politológica, pues uno de sus campos de estudio es el poder “pero sólo en aquello en lo que el poder se conforma como

acción gubernamental, en dominio político y dirección administrativa” (Guerrero, 1986: 19).

La Administración Pública vista como una organización de servicio, tiene una acción gubernamental que está orientada a satisfacer un cumulo de necesidades que nacen de la misma división del trabajo y que de ninguna manera podrían ser resueltas sin su intervención. Es decir, la Administración Pública “[...] se contempla como un estudio tradicionalmente tratado en el seno de la ciencia política, sobre todo por cuanto se define como el gobierno en acción, es decir la acción gubernamental se pone en contacto el ente político supremo por definición, el Estado, con la sociedad que le queda subordinada [...]” (Guerrero, 1986: 9).

De ahí que la Administración Pública es un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad, pero es también un acto de dominio político que los pone en relación, por eso esta tiene un carácter político natural, lo cual se fortalece al entender que esta es una institución del Estado, y éste utiliza a la primera como una potencia, como un brazo ejecutor que le ayuda a manifestar el bien común y es justamente la ciencia política quien estudia a uno de los elementos esenciales del Estado: el poder, en esta tesitura la Administración Pública es campo fértil de estudio de la Ciencia Política.

Bajo esta lógica la Administración Pública desarrolla una acción gubernamental que implica un esfuerzo gigantesco de dirección administrativa que acomete funciones que brotan de la sociedad, asume actividades de

control, vigilancia, fomento, regulación, producción y se plasma en los más diversos organismos públicos. Por tanto, la Administración Pública sirve a la sociedad en la medida en que asume la dirección administrativa.

Así la Administración Pública como disciplina politológica ha tenido un camino ascendente, su desarrollo ha llevado a los estudiosos a la conclusión de que, si tiene una naturaleza politológica y, como campo de la ciencia política a su status académico.

Sin embargo, tanto la Administración Pública como la Ciencia Política tienen independencia en cuanto a lo que su naturaleza atañe; vista la primera como una ciencia administrativa necesita de la política en el análisis e interpretación de sus fenómenos en estudio para poder exponer con claridad las causas que denotan en problemas públicos.

Si bien la Ciencia Política se orienta al estudio profundo del sistema político, es decir a las relaciones de poder que se gestan alrededor de éste, a los procesos electorales; el Gobierno se ocupa de la Administración Pública, además de abordar la dimensión política se interesa por estudiar la forma social organizada que hace efectivo el bien público, que es capaz de transformar la voluntad general en acciones concretas que al final los ciudadanos califican como satisfactorias o insatisfactorias. En tal sentido, en las líneas siguientes se abordan aspectos relacionados con el Estado, para poder comprender cuál es su naturaleza y funciones.

FINES DEL ESTADO

Abordar la cuestión de origen, evolución y tareas del Estado resulta polémico, ya que existe una amplia gama de expertos que tratan esta cuestión y no es para menos, pues bajo el enfoque de las ciencias sociales, hay varias aristas de discusión; lo verdaderamente en común, radica en que el Estado es el protagonista de la vida social y su presencia se manifiesta en los aspectos más significativos de las relaciones humanas, no en balde se le concibe como un ente jurídico encargado de manifestar su poder dentro de la colectividad con la intención de impedir abusos sobre esta.

Para Weber, Estado se denominará a una organización política (*politischer Anstaltsbetrieb*), en la medida en que su personal administrativo (*Verwaltungsstab*) reclame de manera exitosa el monopolio de la fuerza legítima para la implementación de sus ordenamientos normativos (*Ordnungen*).

También se le ha identificado como la “[...] corporación formada por un pueblo dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio [...]” (Jellinek, 1978). En esta definición logramos identificar tres elementos: (1) Población. Formada por hombres que se encuentran organizados entorno al propio Estado; (2) Territorio. Espacio vital de la población, en el cual el Estado excluye cualquier otro poder y es el ámbito de aplicación de sus normas, y (3) Poder. Capacidad de imponer la voluntad propia, en el caso del Estado dicha voluntad se manifiesta mediante normas jurídicas,

dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la fuerza pública.

Por tanto, el Estado no existe por sí solo, más bien es un fenómeno que se da en el seno de la sociedad, donde algunos imponen el orden jurídico que regirá la conducta de los hombres, lo que exige crear un sistema de instituciones que velen y protejan a los individuos de las arbitrariedades, coadyuvando a mantener la supremacía del Estado. De ahí que tenga una personalidad jurídica (como persona colectiva) que nace cuando el orden legal ha determinado el reconocimiento.

En este contexto, el Estado es más que la suma de sus elementos, población, territorio, poder político y fin teleológico; nace a partir de la organización humana donde coexiste una organización tanto política, jurídica y social con la única finalidad de conseguir objetivos individuales y colectivos. Sin embargo, no podría darse tal fin sin la presencia de un poder:

“Este poder es el poder político, la causa formal del Estado, necesario para la conducción del bien público temporal como el elemento teleológico del Estado y su causa final. El Estado es producto del hombre político y su causa material es lo político” (González Uribe, 2010).

Así es el poder político caracteriza al Estado, sin este no podría dejar sentir su fuerza sobre la colectividad, de ahí que se diga que es un elemento formal del Estado. La existencia del poder político origina a su vez el

surgimiento de una autoridad que será la encargada de guiar a la población.

En palabras de Sánchez (2012) esta autoridad a diferencia de otras organizaciones menores es total y goza del monopolio de la coacción física. La responsabilidad de esta autoridad es conducir a los hombres para que como organización puedan conseguir el bien público temporal, materializado en mejor calidad de vida, paz, convivencia, seguridad y en general, satisfacción en la vida pública. Para cumplir esto (lo más aceptado a partir de la segunda mitad del Siglo XX) es a través de las funciones del gobierno y la administración.

No se debe perder de vista que el fin del Estado es el bien público y como tal este es universal, ningún ser humano puede ser excluido, por eso es integrador y comprensivo. Al respecto “el poder estatal tiene como principal propósito evitar la anarquía, la dispersión, el desorden y conducir a los individuos y grupos, por los cauces del orden, hacia la realización del bienestar colectivo (González Uribe, 2010). Debe el Estado a través de este poder combinar cualidades como la libertad, obediencia, respecto a un marco jurídico con la finalidad de conseguir el bien público. El Estado también puede ser visto desde la perspectiva administrativa cuyo énfasis recae en la ineficiencia y en los altos costos de la burocracia; otra postura recae en la política donde se le ve como la articulación entre la representación política a través de los partidos y la representación de intereses organizados. Pese a estas visiones el Estado ha funcionado sobre la base de un alto grado de articulación entre los diferentes órdenes de

la estructura social y para realizar sus funciones “[...] tiene la posibilidad de imponer sus mandatos por medio de la fuerza, que él mismo ha institucionalizado y que es lo que distingue al Derecho de los otros sistemas normativos [...]” (Martínez, 1997: 97).

Ahora bien, el Estado como cuestión política es más que dominio de clases, es una institución que va más allá de la condensación de relaciones de poder; en líneas anteriores se resaltaron particularidades del Estado, sin embargo, existen tres que sintetizan su importancia en la moderna sociedad capitalista:

[...] a) Es la única institución que tiene la capacidad de lograr que intereses sociales restringidos puedan presentarse como intereses de toda la sociedad. Esta tarea no la alcanzan instituciones tan importantes en la organización societal moderna como las iglesias, los medios de comunicación, las corporaciones empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, ni ninguna otra, salvo el Estado.

b) El poder se reproduce en y desde todos los rincones y vasos capilares de la sociedad, siendo el Estado el centro del poder político, la condensación en donde todas las redes y relaciones de poder encuentran su núcleo de articulación.

c) Las sociedades no solo producen sino, que también se reproducen en el campo material, social, político e ideológico y es el Estado, la entidad que desempeña el papel fundamental en este proceso. Los tejidos fundamentales que general la reproducción

societal están atravesados por las funciones estatales [...]” (Osorio, 2009: 20).

Estas tres características dejan claro que el Estado es una entidad particular cuyas tareas son vitales para la sociedad. Las nociones teóricas expresadas en las líneas anteriores conducen a la comprensión de que el Estado es una institución encargada de organizar y regular la convivencia de los seres humanos, su poder es único y para que pueda manifestarlo se apoya del Gobierno y de la Administración Pública, ya (Gramsci; 1975: 37) expresaba que “[...]...el Estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con que la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio sino que consigue obtener el consenso activo de los gobernados [...]”. A continuación, se exponen algunas de las teorías que sostienen la esencia del Estado.

TEORÍAS DEL ESTADO

Hay teorías que explican la naturaleza del Estado, verbigracia la liberal heredada de algunas de las principales corrientes políticas del mundo occidental plantea que el “[...] Estado no es algo bueno ni malo en sí mismo, por tanto, sino solamente justificable en la medida en que protege a los individuos de cualquier amenaza a sus vidas, sus libertades y su propiedad [...]” (Ferrato; 2009: 49). Pertenecen a esta visión liberal Hobbes y Locke quienes sostenían que el Estado resulta de un acuerdo voluntario (contrato social) hecho por individuos que reconocen que el establecimiento de un poder soberano podía

preservarlos de la inseguridad, desorden y la brutalidad.

Por tanto, bajo esta perspectiva, el Estado es una entidad moralmente neutral, porque actúa en interés de todos y representa el interés público. Por esto, es que la teoría liberal del Estado exhorta siempre a una intensa actividad de control sobre el poder, para prevenir las amenazas a la libertad y a los derechos del individuo que surgen de esa instancia de coacción (Blas y García 1988, 57).

Otra de las perspectivas del Estado la encontramos en la Teoría pluralista, la que sostiene que el poder político se encuentra disperso entre diversos grupos sociales, antes que, en manos de una elite o clase dominante, en esta concepción hay una relación con lo que ya Robert Dahl (1997) llamó la poliarquía, es decir el gobierno de muchos. La visión pluralista acepta que los procesos democráticos operan eficazmente en el Estado moderno:

“[...] el mecanismo de las elecciones garantiza que el gobierno deba atender a la opinión pública y los grupos de interés se organizan de modo que todos los ciudadanos puedan tener una participación en la vida política. Se complementa esto con la creencia de los pluralistas en que existe una relativa igualdad (de hecho) entre dichos grupos de interés en la sociedad, vale decir que cada uno de estos grupos tiene cierto grado de acceso al gobierno y el gobierno está dispuesto a atender más o menos imparcialmente a todos [...]” (Ferrato; 2009: 50).

Por su parte la teoría socialista (marxista) sostiene que el Estado es un instrumento de la clase dominante, para imponer y garantizar la estabilidad de la misma estructura de

clases. Aquí se entiende al funcionamiento del Estado en términos de un ejercicio instrumental del poder por parte de personas que están en una posición estratégica, sea a través de manipulación de políticas estatales o ejercicio indirecto de presión sobre el Estado. Algo sumamente importante es que los estudios que resultan de la teoría marxista del Estado “han contribuido a configurar una de las líneas de trabajo más productivas en la Ciencia de la Administración actual, a saber: los enfoques de investigación que se concentran sobre los conceptos de «redes» y de gobernanza «informal»” (Ferrato; 2009: 51).

Otra de las perspectivas influyentes desde 1970 es la teoría de la elección pública (*public choice*) o elección racional (*rational choice*), considera al Estado no como un árbitro imparcial, sino una especie de presencia invasiva, un Estado que pretende inferir con todos los aspectos de la vida. El Estado, no actúa para defender el interés público, según esta visión, sino para maximizar los beneficios de los propios empleados estatales o de determinados grupos sociales. Ferrato (2009) opina que se trata aquí de una presuposición teórica, no de una observación e interpretación del comportamiento efectivamente observable de estos agentes. Esta teoría propone la aplicación de métodos de la economía al estudio de la política.

A partir de esto se puede identificar que en la persecución del bien teleológico el Estado es el único que permite la vida en sociedad y tiene funciones:

a) Económicas: Crear las condiciones en que la competencia actuará con toda la eficacia posible, complementarla allí donde no pueda ser eficaz, suministrar los servicios que, según las palabras de Adam Smith, <aunque puedan ser ventajosos en el más alto grado para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio nunca podría compensar el gasto a un individuo o un pequeño número de ellos>, son tareas que ofrecen un amplio e indiscutible ámbito para la actividad estatal (Hayek, 2000: 70).

b) Sociales: El Estado tiene como responsabilidad defender a las minorías, dar respuesta de manera equilibrada a todos los sectores sociales, tomar decisiones en beneficio y no en perjuicio de la colectividad y garantizar los derechos tanto de mayorías como de minorías.

Por tanto, esto indica que el Estado necesita apoyarse de la política para poder administrar eficazmente los diversos intereses colectivos. De ahí que se vea a la política como una actividad que dirige o gobierna la actividad humana que a su vez dirige la acción del Estado en beneficio de la sociedad.

Visto el Estado como aparato refiere también a funciones administrativas y técnicas. Osorio (2009) destaca el cobro de impuestos, proveer de agua, luz, carreteras, vigilancia y protección, generar leyes y sanciones a quienes las violan, y contar con las instalaciones para poder cumplir dichas tareas.

El aparato del Estado es esencial para el poder político ya que “[...] todo lo que el

Estado hace lo hace a través del aparato del Estado, que funciona, por consiguiente, a manera de filtro que determina la modalidad de las intervenciones económicas e ideológicas del Estado [...]” (Thebourn citado en Osorio; 2009: 35).

No se puede omitir que las labores administrativas del Estado están atravesadas por el poder de éste, esto es asegurar la reproducción de la sociedad bajo la orientación de necesidades colectivas.

El Estado entonces, manifiesta un poder político, no solo se limita a contar con un territorio y una población; es indispensable organizar a la población en la consecución del bien público.

Este poder, denota en el surgimiento de una autoridad cuya responsabilidad es direccionar a la colectividad, es decir, que plena conciencia de que los hombres pueden organizarse para conseguir el bien público temporal el Estado apoya facilitando calidad de vida, paz, seguridad, asociación. En esta tesitura el Gobierno no debe perder su carácter humano, ya que las motivaciones de los ciudadanos son el eje del accionar gubernamental.

Así la acción gubernamental tiene como objetivo la consecución del fin del Estado, y cuando explicamos en líneas anteriores que el gobierno debe tener un carácter humano es precisamente porque el gobernante debe actuar en beneficio de los ciudadanos a través de provisión de bienes públicos esto lo lograría a través del servicio. El gobernante tiene una función dentro del Estado,

coadyuvar a que se cumpla su naturaleza: bien público. En tal sentido la existencia del Gobierno es fundamental para que el Estado se acerque a la ciudadanía.

El Estado es el ente que hace posible la existencia de la administración pública, al ser ésta la institución más cercana al ciudadano ha tenido que adaptarse a nuevas exigencias a partir de la crisis de los años de 1960 donde se empieza a cuestionar su capacidad para resolver problemas, con esto se acelera la necesidad de democratizar el espacio público a través de mejoras en los procedimientos, la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones, la introducción de las Tic's para acelerar los trámites y servicios. En esta lógica se percibe un descuido del régimen mexicano por democratizar el ámbito de la administración pública que representa el centro político de mayor convivencia entre las autoridades y el ciudadano. Por tal motivo en las siguientes líneas se presta atención a la democratización.

DEMOCRATIZACIÓN, NOCIONES Y PRECISIONES

Para hablar de democratización es indispensable partir de la noción teórica de democracia para así comprender cuál sería su diferencia y esencia. Etimológicamente democracia significa "gobierno del pueblo", proviene de *demos*, pueblo; y *kratos*, poder o gobierno. Para Morlino (1996: 80) la definición normativa se resume en: "[...] la democracia es aquel régimen político que postula una necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de aquellos que son

afectados por ellos [...]". Por tanto, se percibe que en la democracia la relación entre gobernados y gobernante es estrecha.

Robert Dahl indica que "[...] el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos [...]". Dahl opina que la democracia debe responder a las preferencias ciudadanas sin discriminación alguna.

Robert Dahl (1997:14) expresa que para la existencia de un gobierno democrático se requiere ofrecer igualdad de oportunidades en al menos tres aspectos:

- 1) formular sus preferencias,
- 2) manifestar públicamente esas preferencias entre sus partidarios como ante el gobierno y que pueden ser tanto de forma colectiva como individual y finalmente
- 3) la existencia de la no discriminación. Pero para poder cumplir esto se requieren de ocho garantías institucionales:

"[...] 1) Libertad de asociación, 2) Libertad de expresión, 3) Libertad del voto, 4) Elegibilidad para el servicio público, 5) Derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, 6) Diversidad de fuentes de información, 7) Elecciones libres e imparciales y finalmente de 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias [...]" (Dahl, 1997: 15).

Se puede apreciar que estas garantías permiten al ciudadano disfrutar de derechos

llámense humanos o políticos y que es la Democracia un proceso constante de respuesta y cumplimiento de necesidades ciudadanas en un entorno de igualdad.

La democracia incluye tres principios indiscutibles: libertad, igualdad y fraternidad, la primera refiere a que cada individuo goza de ciertas actividades siempre y cuando no afecte la libertad de un tercero. Cuando se habla de igualdad se hace hincapié al segundo valor de la democracia moderna.

Respecto a la igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos es el segundo valor fundamental de la democracia moderna. Este valor no significa que se cancelen todas las diferencias o incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos (Salazar y Woldenberg, 2001).

Sobre la fraternidad es importante reconocer las contradicciones sociales, los conflictos entre grupos de interés o de opinión, o entre partidos políticos, que no son contradicciones absolutas, antagónicas, que sólo puedan superarse mediante el aplastamiento, la exclusión o la aniquilación de los rivales, sino contradicciones que pueden y deben tratarse pacífica y legalmente, es decir, mediante procedimientos capaces de integrar, negociar y concertar soluciones colectivas legítimas y aceptables para todos (Salazar y Woldenberg, 2001).

La existencia de esos tres valores no da por hecho que se encuentre una democracia, sino que se deben considerar algunas características más, por ejemplo, las contempladas por Morlino (1996: 85) quien considera que los indicadores que se presentan dentro de las democracias son: sufragio universal; elecciones libres, competitivas, correctas y periódicas; la existencia de más de un partido político y la diversidad de fuentes de información distintas y alternativas.

Los valores que se encuentran dentro de una democracia son la igualdad, el pluralismo, tolerancia, competencia regulada, legalidad, principio de mayoría, los derechos de las minorías, el respeto a la soberanía popular y la representación.

Como se puede notar la idea de Democracia (como expresión del pueblo) es abstracta y pareciera que en la sociedad moderna es imposible de llevarse a cabo por la gran dificultad de tener un espacio donde todos puedan manifestarse y tomar decisiones. Por lo que se opta hablar de democratización para ver que tanto se ha avanzado en la Democracia.

Sin embargo, antes de entrar a fondo a la noción teórica de democratización es elemental distinguirla del concepto de liberalización porque la primera se da posterior a la segunda. Es pues la liberalización:

“[...] el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales

cometidos por el Estado o por terceros [...]” (O’Donnell, 1991: 20).

El proceso de liberalización resulta ser gradual y a la vez controlado por el régimen puesto que es realizado por la propia élite en el poder como respuesta institucional a posibles desestabilizaciones. En este sentido la liberalización resulta ser un aspecto que permite flexibilizar la democracia sin extender o reconocer plenamente sus prerrogativas (Cansino, 2001: 1).

La liberalización se debe ver, como una concesión que otorga el régimen para asegurar su permanencia, a la vez que, permite una participación o una competencia controlada (Sánchez, 2008: 22).

Por democratización se concibe: un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos (Cansino; 2001).

La democratización es el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros (O’Donnell y Schmitter, 1988: 20). Estos derechos pueden ser enfocados tanto en el plano individual como en el grupal, en el primer aspecto encontramos a aquellos como la inviolabilidad de la vida privada, el derecho a defenderse, libertad de palabra y respecto a los segundos

están la libertad de asociación, libertad de expresión, entre otros.

Democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y los procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana (Cansino, 2001:67).

La democratización es el acuerdo entre el régimen y los diversos actores públicos y políticos de ahí la necesidad de democratizar a la administración pública, ya que es fundamental para este trabajo ver a la democratización como un proceso que busca en todo momento la calidad de vida del ciudadano asegurando su participación y reconocimiento de sus derechos. Esta idea conduce a precisar la noción de democratización social:

“[...] se concibe todo aquello que tiene que ver con la posibilidad real de participación del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno. Implica la posibilidad de reconocimiento de la pluralidad social, su representación en la toma de y la forma en cómo se ha distribuido el desarrollo económico [...]” (Sánchez, 2008: 89).

Es decir, en el ambiente actual se le exige a la administración pública que cumpla con ciertos requisitos; mejore los canales de comunicación, mayor inclusión del ciudadano en la toma de decisiones, trabajo colaborativo, mayor dinamismo en la solución de problemas, que los procedimientos se den en un ambiente de TIC’s, entre otras, es aquí

donde en esa exigencia la innovación gubernamental representa una oportunidad para que la administración pública pueda operar y responder a esta demanda, en un ambiente de democratización, es decir donde las voces y las decisiones de los diversos actores políticos puedan unirse bajo un objetivo común.

En esta lógica la administración pública requiere poner en práctica la introducción de enfoques que coadyuven a mejorar su operatividad y que a su vez permitan que se adapte a las nuevas exigencias institucionales que con mayor frecuencia apuntan a la integración de elementos gerenciales a los espacios públicos. Uno de estos enfoques que puede contribuir es la Nueva Gestión Pública

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Durante los años de 1980 se gestaron reformas administrativas como reacción a las dificultades que años atrás enfrentaban los Estados sociales intentando sostener el crecimiento económico, el bienestar y la seguridad social de sus ciudadanos.

La reacción en sociedades latinoamericanas fue el impulso a reformas administrativas originadas por la crisis fiscal de los Estados desarrollados y la democratización de los regímenes.

La globalización por su parte influyó en el impulso a las reformas administrativas porque “[...] hizo descubrir a las comunidades políticas que sus economías nacionales se habían vuelto parte de los procesos económicos, comunicativos y políticos de

avance alcance planetario, que rebasaban las fronteras nacionales y que, sobretodo escapaban del control de los instrumentos gubernamentales tradicionales de política económica y social interna [...]” (Aguilar; 2013: 137).

Dichas circunstancias obligaron a replantear el papel del Estado y los gobiernos en las nuevas condiciones, así nace la Nueva Gestión Pública, respondiendo a los problemas de la Administración Pública Tradicional enmarcada por mantener un Estado obeso, la crisis del Estado del Bienestar y la debilidad de los países para asignar presupuestos altos a las áreas de desarrollo social.

Por tanto, la reforma administrativa se convirtió en una salida a los problemas crecientes de operatividad del gobierno, a la débil calidad de los servicios públicos, la crisis fiscal que se vivía en prácticamente todas las partes del mundo. Además, las raíces de la reforma ahondan en la tierra de la ineficiencia y hasta la irresponsabilidad pública de los gobiernos en numerosos campos de la vida social, por lo que la reforma es en los hechos una respuesta.

No se pierda de vista que la Administración Pública (antes de la crisis) se identificaba como un conjunto de actividades directivas y operativas que diversos agentes llevaban a cabo para eficientar las decisiones de los altos directivos, es por eso que resulto coherente señalar los defectos operativos y organizativos de la Administración Pública, los campos más críticos fueron:

- a) Manejo financiero
- b) Elaboración de políticas y programas
- c) Asignación y uso de los recursos públicos
- d) Control interno del gasto
- e) La forma de organización del trabajo
- f) Gestión de recursos humanos
- g) Procesos de prestación de servicios
- h) Trato con los ciudadanos realizaban para
eficientar las decisiones

La “[...] administración pública era la realidad visible de la equivocación e ineficiencia gubernamental y materializaba su constelación de defectos, desórdenes e incapacidades, legales, financieras, organizativas, directivas, técnicas, operativas [...]” (Aguilar; 2013: 141).

Como respuesta el primer propósito fue establecer una rigurosa dirección financiera que conforme a términos de política de ajuste procedió aumentar ingresos de los Estados y disminuir drásticamente los egresos innecesarios. Una de las medidas drásticas fue la reducción del tamaño de la administración pública.

Aguilar (2013) menciona que la agenda de la primera reforma administrativa, entendida como redimensionamiento para anticipar la crisis o para sortearla, consistió en la práctica de: a) reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía; b) reducir el número de organismos y programas gubernamentales; c) reducir el número de empresas públicas; d) realizar recortes de gasto; e) reestructurar la organización de las dependencias del gobierno; f) inducir y

asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa.

Las nociones teóricas al respecto, de la nueva gestión pública, son diversas, sin embargo, se le reconoce el término de nueva gestión o nueva gerencia pública al investigador británico Christopher Hood, ¿tema que trato en el artículo “A Public Management for all Seasons?”

La reforma de la gestión pública consiste en un cambio deliberado de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.

“[...] modernización, reingeniería, reestructuración, innovación, rediseño. Reinención [...] entiendo por reforma administrativa o reforma de la gestión pública el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, calidad y la responsabilidad de la acción pública [...]” (Aguilar; 2013: 146).

La reforma administrativa ha consistido en modificar la naturaleza de la Administración Pública –su ámbito de acción, actuar y responsabilidad, mediante reformas constitucionales y legales. La nueva gestión pública tiene como propósito también cambiar la estructura organizativa de las entidades administrativas con su correspondiente normatividad interna; además de modificar los procesos y procedimientos operativos. Ch Hood enuncia siete componentes de la NGP:

“[...] búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones,

la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos [...]” (Hood; 1989: 4-5).

Estas definiciones dejan ver que la Nueva Gestión Pública ha desarrollado métodos destinados a la organización y los procedimientos del sector público con la finalidad de hacerla competitiva, eficiente y eficaz en la utilización de los recursos económicos y la prestación de servicios, así la NGP refiere a la distribución de la función del Estado, es decir en la satisfacción de necesidades.

Para Uvalle (2005) la tarea de gobernar tiene actualmente dimensiones más extensas, que se realizan con mayor complejidad, gobernar implica que el comportamiento de las instituciones tiene los recursos y acciones que favorecen el conflicto social. La satisfacción de demandas reconoce recursos escasos ante el origen diverso de los grupos sociales, la realidad es incierta, imprevista y de contingencia que no deben admitir improvisaciones para su solución.

Problemas cada vez más complejos, situaciones más cambiantes, uno de los sustentos públicos de la gestión es que invita a promover el interés de los actores en los asuntos públicos, modificación de estilos y prácticas de los gobiernos sustentados en la verticalidad.

La gestión pública no es únicamente el comportamiento procedimental de los gobiernos, sino que tiene su fundamento en el valor de lo público y en el alcance democrático de la vida pública que son el modo en que la sociedad se organiza para vivir de acuerdo a sus estructuras básicas (Cabrero, 1995: 30).

Cabrero (1995) expresa que a mediados de la década de los sesenta se comienza hablar de public management en Estados Unidos, una de las inquietudes era encontrar respuestas al cómo una dependencia gubernamental podía manejar adecuadamente sus recursos para poder sobrevivir, cómo interrelacionarse con el ciudadano (llamado cliente) y cómo valorar constantemente la misión de la institución para asegurar la acción institucional.

El término gestión pública poco a poco se va introduciendo a diferentes países, verbigracia en Francia se incorpora como un anglicismo, en España como un galicismo y en algunos países de América Latina como gerencia pública haciendo referencia a lo mismo, pero al pasar del tiempo se adoptó indistintamente gestión o gerencia.

Esto ha ocasionado confusiones, por tanto, es importante resaltar que Cabrero hace una distinción para diferenciar gestión de gerencia, para lo cual se apoya de Bozeman, quien habla de dos enfoques. El enfoque P representa a la gestión pública y el enfoque B a la gerencia pública. Sin embargo, se aclara que para Aguilar no es lo mismo la gerencia y la gestión pues cada una tiene un focus diferente.

CONCLUSIONES

El Estado es el ente que hace posible la existencia de la administración pública, al ser ésta la institución más cercana al ciudadano ha tenido que adaptarse a nuevas exigencias a partir de la crisis de los 60's donde se empieza a cuestionar su capacidad para resolver problemas, con esto se acelera la necesidad de democratizar el espacio público a través de mejoras en los procedimientos, la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones, la introducción de las Tic's para acelerar los trámites y servicios.

El trabajo se vio motivado por tal referente, además de percibir un descuido del régimen mexicano por democratizar el ámbito de la administración pública, que es el espacio inmediato de mayor convivencia entre los gobernantes y la ciudadanía.

El contenido motiva una reflexión profunda del quehacer gubernamental y la débil capacidad que tienen las instituciones públicas para responder a las necesidades, lo que provoca retomar el enfoque de la nueva gestión pública como una herramienta que permita fortalecer y revitalizar a la administración pública, situación que ayudaría a modificar su acción ante la ciudadanía.

No se puede negar que la gestión es un subcampo de la Administración Pública y en tal sentido se vuelve factible su estudio porque es un coadyuvante para mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad en el servicio público, de ahí que la NGP se apoya fuertemente en la gestión de recursos humanos porque establece que para lograr un cambio es

fundamental la sensibilización del personal sobre las bondades que otorga un cambio institucional. Y esta esencia es la que se podría introducir en la administración pública para mejorar los canales de comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (2013), *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Blas Guerrero, A., & García Cotarelo, R. (1988), *Teoría del Estado*. Madrid: UNED.
- Cabrero, E. (1995), *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- Cansino, C. (2001), "Democratización y liberalización". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* (14).
- Dahl, R. (1997), *Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Ferrato, A. (2009), *Reinventando el Estado, por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.
- González Uribe, H. (2010), *Teoría Política*. México: Porrúa.
- Gramsci, A. (1975), *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*. México: Juan Pablos.
- Guerrero, O. (1986), *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México: Fontamara.
- Hayek, F. (2000), *Camino de servidumbre*, trad. de J. Vergara. Madrid: Alianza.
- Hood, C. (1989), "A Public Management for All Seasons?" *Public Administrations* (69), 3-19.
- Jellinek, G. (1978), *Teoría General del Estado*. 2. Buenos Aires: Albatros.
- Martínez Morales, R. (1997), *Derecho Administrativo*. 3. México: Harla.
- Morlino, L. (1996), "Las democracias". En G. Pasquino, *Manual de Ciencia Política*. España: Alianza.
- O'Donnell, G., & C. Schmitter, P. (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias internas*. Argentina: Paidós.
- Osorio, J. (2009), *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. México: FCE.
- Salazar, L., & Woldenberg, J. (2001), "Principios y valores de la Democracia". *Cuadernos de divulgación* (1).

Sánchez Ramos, M. (2008), *La democratización en el ámbito municipal en México: el caso de los estados de México y Morelos*. México: IEEM.

Sánchez Ramos, M. Á. (2012), *Gobierno democrático: relación entre desempeño institucional y satisfacción ciudadana con la provisión de bienes públicos en los municipios mexiquenses 2009-2009*. Tesis doctoral en Ciencias Políticas y Sociales. México: CIDHEM.

Uvalle Berrones, R. (2005), *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*. México: IAPEM.