

V. PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN MÉXICO DEMOCRÁTICO.

En un sentido estricto, la administración pública democrática es producto histórico de la sociedad liberal. El siglo XIX es el tiempo en el que se acuña el concepto de administración pública, como institución política y técnica. Es la revolución francesa el marco político en donde germina la administración pública, no sólo como actividad del Estado, sino como institución responsable de cumplir fines sociales. El liberalismo democrático postula los derechos universales que la sociedad moderna ha institucionalizado. Tanto los derechos del hombre como del ciudadano son testimonio de cómo la sociedad civil impone límites a la acción estatal. Límites que tienen por objeto un ejercicio prudente del poder, para evitar excesos arbitrarios y privilegios indebidos.

La primera perspectiva a tratar en este capítulo se refiere a ese binomio indisoluble que existe entre la acción política y la administración pública. Con las constituciones escritas, la autoridad política y administrativa del Estado se legaliza y legitima atendiendo al interés general. En las propias constituciones se consagran la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad personal como eje de la vida moderna y como ámbito donde se desarrollan los derechos del hombre. Por su parte, el espacio político da cabida a los derechos del ciudadano y tanto el sufragio universal y secreto como la participación y la representación dan un contenido democrático al poder. La administración pública es una instancia del poder político, tiene su grado de autonomía material y espacial, pero finalmente es una extensión del sistema político. En este sentido su definición específica en la naturaleza del modelo político se reflejará necesariamente en el perfil, valores y comportamiento de la administración pública. Si el entramado del régimen político es de carácter autoritario la administración pública indefectiblemente será también autoritaria, y en sentido contrario si el primero es democrático la segunda tendrá el mismo cariz democrático. Ambos son una dupla diferente pero complementaria e indivisible que se influyen mutuamente. Y si en algún momento se pretendió independizarlas como entidades totalmente diferentes como lo intentó el norteamericano Frank Goodnow quien a principios de siglo XX en su obra "Politics and Administration" pretendía separarlas. La realidad es que esto no es posible.

La segunda perspectiva relevante del presente capítulo tiene que ver con la descentralización política y administrativa, entendida ésta como un verdadero régimen federal. Las fórmulas organizacionales: centralización y descentralización son modelos administrativos distintos pero complementarios para vertebrar a las organizaciones. Pero una centralización sana que degenera en un desproporcionado centralismo se manifiesta en detrimento de una descentralización necesaria y proporcional de las instituciones. En la estructuración del Estado mexicano desde siempre ha prevalecido un excesivo centralismo político, económico, administrativo, cultural, social, etcétera. Que no ha permitido el desarrollo equilibrado, independiente, propio, natural de las diferentes zonas geográficas que conforman el mosaico nacional. La ausencia histórica de un real federalismo ha constreñido, limitado y retrasado un desarrollo integral del país. Urge descentralizar poderes, y recursos nacionales que hagan de los Estados y Municipios ámbitos de Gobierno y administración pública sólidos, que permitan un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones de México. Para ello debe consolidarse un federalismo real que haga del respeto constitucional, político, económico y administrativo entre los diversos ámbitos de Gobierno nacional, estatal y municipal su divisa más preciada. Su columna vertebral la descentralización administrativa gubernamental, es en primera instancia una descentralización política. Y sólo puede darse en un régimen democrático que no concentra y monopoliza todo el poder público. De ahí que deba antes que nada resolverse la cuestión política autoritaria para dar paso al verdadero federalismo.

La tercera perspectiva de la administración pública que aborda este apartado es la relativa a las políticas públicas como estrategia de la administración pública mexicana para mejorar su rendimiento institucional. Este modelo administrativo pretende recuperar el principio de racionalidad en el ejercicio del poder público. Ajustar los mejores medios a los mejores fines en términos técnicos, sí, pero también en términos político-democráticos. Política pública es una estrategia gubernamental que se nutre de la ciencia, la tecnología pero que se desenvuelve en un modelo

democrático. De origen norteamericano "Policy Sciences of Democracy" su nombre original advierte que las bondades de este método, sus resultados en términos de eficiencia, alcance de objetivos, solución de problemas sociales, racionalidad en el manejo de los recursos, etcétera están sujetas a una condición de entrada; política pública es consubstancial a la democracia. No se entiende en un régimen autoritario, es decir política pública es más que estrategia y técnica administrativa, es un proceso político-democrático.

La gerencia pública es la cuarta perspectiva de la administración pública aquí tratada. No constituye una moda ni tampoco es una mera extrapolación de conocimientos y esquemas de la gerencia privada a la esfera de Gobierno. Por el contrario, es un campo de conocimiento propio, amplio, complejo y especializado. Para contextos donde la planeación ortodoxa así como los pronósticos y la probabilidad no alcanzan a responder con eficacia a los intensos cambios de la situación actual, la gerencia pública aporta categorías tales como: incertidumbre, turbulencia y crisis que permiten abordar, para fines de Gobierno, las realidades del proceso de cambio. La intervención de la gerencia pública en los procesos de cambio es deliberada y nacional obedece a la noción de cálculo. Esto significa que los equilibrios de la vida social y política tienen que preservarse con eficiencia y eficacia.

En este sentido, la gerencia pública se relaciona estrechamente con el destino de la democracia y con las capacidades que tienen los gobiernos y sus administraciones públicas para institucionalizar lo que las sociedades contradictorias y complejas de nuestro tiempo demandan y necesitan. A diferencia de los patrones convencionales de la acción de gobierno, la gerencia pública es una tecnología renovadora desde el momento en que con ella es posible concentrarse en la selección de alternativas y en los posibles escenarios del futuro. Para circunstancias del presente, también la gerencia pública contribuye a gobernar y administrar con inteligencia desajustes, reacomodos, presiones y conflictos sociales. Es por eso, una tecnología que, insertada en los procesos del Gobierno, permite a los decisores tener diversas y mayores opciones para enfrentar los problemas de la administración pública. Por eso, gerenciar equivale a gobernar y manejar objetivamente la realidad de la vida pública y gerenciar la vida pública pone a prueba la aptitud de gobernar con apego a las leyes, instituciones y procesos de la democracia política para conseguir el bienestar colectivo.

La quinta perspectiva aquí tratada se refiere al servicio civil de carrera que es otra asignatura pendiente de la administración pública mexicana. Max Weber acuñó el concepto de "administración patrimonial" haciendo referencia a aquella que se distingue por la inexistencia de una carrera laboral del personal administrativo al servicio del Estado de manera institucional, la ausencia de funcionarios profesionales y de los demás principios inherentes a las organizaciones modernas. Con relación a la actividad política, la administración pública es considerada como propiedad de un monarca, lo que permite a sus miembros beneficiarse del poder político y económico del aparato gubernamental. En México el sistema de administración pública nos fue transmitido por la corona española, durante la época colonial, los funcionarios de más alto rango de la Nueva España eran designados por las autoridades metropolitanas, es decir el Rey. Al interior de la colonia los puestos restantes eran distribuidos según el principio de patrimonialidad de los cargos. Donde éstos, eran vendidos a los interesados, quienes a su vez designaban a sus sucesores. Los puestos más altos eran para los españoles peninsulares y los demás eran para los criollos con exclusión de los indígenas. La particularidad central de este modelo era considerar el acceso a la función pública como un modo de enriquecimiento personal, más que un sistema diseñado para elevar el rendimiento productivo del sector público.

Después de la independencia en 1821 el sistema fue sensiblemente modificado sin embargo, el patrimonialismo y la utilización de los puestos como fuente de enriquecimiento, siguen moldeando las prácticas administrativas desde entonces. El autoritarismo sigue significando la fuente del patrimonialismo, para terminar con él es necesario transitar por la democracia. Para ello la solución propuesta para que un Gobierno modernice la administración del personal burocrático, amén de la democracia y el Estado de Derecho como condiciones primarias es la introducción de

un tipo particular de carrera administrativa pública. La cual debe fundarse en los méritos, capacidad y competencia técnica del personal estatal, que eleve realmente la eficiencia de la administración pública. Esto es, se requiere institucionalizar lo que los anglosajones denominan "civil service", es decir el servicio civil de carrera, como componente esencial de la calidad en la administración pública democrática.

Por último, en este capítulo se toca el concepto de calidad total en el trabajo público más como filosofía de vida que como una estrategia técnica que eleve la eficacia en la prestación de los bienes y servicios que ofrecen los gobiernos. El control total de calidad moderno comenzó en los años 30's en Estados Unidos con su aplicación en la actividad industrial. La Segunda Guerra Mundial fue el catalizador que permitió aplicar de manera generalizada tanto en el sector privado como en el público los principios de calidad. Aunque empresas privadas, instituciones de toda índole y dependencias del Gobierno citan interpretaciones distintas. El control de calidad total significa en términos amplios, el control de la administración misma que busca siempre resultados de alta eficacia. Es decir, es una filosofía de vida, que a través de distintas estrategias busca integrar los esfuerzos de individuos y grupos de una organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes o consumidores. Esto implica la participación colectiva de todos los actores institucionales en forma abierta, tolerante, democrática, retroalimentadora en flujos de información en todas direcciones. La integración global, conjunta e integrada de personas y grupos representa una ventaja cualitativa del sistema de calidad al considerar básicamente la dignidad del individuo como persona la cual debe ser capacitada permanentemente, recompensada sobre la base de méritos, sustentada en la excelencia y el servicio a los demás.

5.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPONENTE DEL SISTEMA POLÍTICO.

El doble papel de la administración pública en su relación con el sistema político es una especie de movimiento pendular en uno de cuyos extremos se establece una relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento independiente dentro del sistema. Algunos especialistas en administración pública tienden a justificarla como mero instrumento del Gobierno y de los intereses de una clase o grupo, lo que supone una relación de absoluta subordinación, ó a identificarla con procesos técnicos en los que, efectivamente, aparece como un elemento independiente con su propia manera de actuar y por ende con un grado grande de autonomía. Sin embargo, una vez superados ambos extremos ideológicos se expresan otras alternativas que destacan la diversidad en el comportamiento de la administración pública, pero también los lazos que la siguen uniendo, la unen a cada dependencia en particular, con elementos del régimen político. Lucien Nizard nos plantea que para analizar a la administración pública se requiere utilizar el concepto de dimensiones entre las que se incluyen para deslindar el papel administrativo a las siguientes: la visión instrumental, la representatividad de los medios de intervención y la burocrática.

La primera se refiere a la administración pública como instrumento del poder político; aquí no se niega la influencia de las clases sociales en la administración pública, particularmente de las dominantes. Pero esa influencia se ejerce por medio del poder político-estatal del que la administración pública es, estructuralmente su brazo ejecutivo. Por poder político estatal debemos entender el conjunto de órganos de Gobierno: ejecutivo (presidente y estructura gubernamental), legislativo (cámaras de diputados y senadores) y judicial (tribunales y juzgados). Ahora bien, si se acepta que la administración pública tiene un papel esencialmente instrumental, de hecho se estaría suponiendo la separación radical entre política y administración. Esto es imposible porque la selección de fines, donde la estrategia pertenece al poder político, no sería suficiente sin la participación de la administración pública.¹⁹⁰

Es complicado distinguir, en nuestra disciplina, fines y medios; de hecho todo medio es fin para el proceso o el instrumento que debe realizarlo y todo fin es medio para la finalidad que lo engloba y lo rebasa. También debería suponerse que la ejecución debe ser exclusivamente operación de normas superiores, lo que significaría que no se puede agregar ninguna otra medida que no fuera establecida previamente por la política. De esta manera, las normas impedirían a la administración dar directrices, y si lo hicieran, esas directrices serían incompatibles con las disposiciones normativas. Peor aún, las normas superiores condicionarían las ejecuciones del aparato administrativo. Con esos supuestos, la administración pública sería instrumento del poder político bajo ciertas condiciones, algunas, que se refieren a la organización interna, las cuales nos remiten a dos modelos clásicos: el weberiano y el kelseniano. El primero, centrado en la organización burocrática pone énfasis en distintas situaciones que le permiten reconocer el principio de jerarquía como aspecto fundamental y llegar a la conclusión de que la maquinaria burocrática es racional en tanto obtiene resultados previsibles. Así, Max Weber, señala que el nivel jerárquico inferior dependa estrictamente del superior de tal suerte que el conjunto de la burocracia se somete al poder político. La subordinación del estrato inferior al superior, se postula como integral Hans Kelsen, por su parte, supone que existe una pirámide de normas jurídicas, consecuencia de la jerarquía social. De esa manera, la burocracia se presenta como una maquinaria totalmente integrada; si no fuera así, incluso la autonomía parcial de una norma o de un funcionario comprometería la instrumentación legal.

Por otra parte, al subordinarse la administración pública, sus intercambios con el régimen político se sustentarían sólo en iniciativas del poder ejecutivo; así la administración pública establecería contacto con el sistema social cuando pusiera en práctica esas decisiones e iniciativas. El problema es que éstas sólo se transmiten en los niveles superiores, tanto de la jerarquía administrativa como de otros sectores que participan en la práctica administrativa. Si se estableciera otro tipo de relaciones - por ejemplo bilaterales lo que sucede normalmente - se estaría permanentemente bajo el supuesto de que la administración pública dejará de ser,

únicamente, instrumento del órgano ejecutivo de Gobierno. El modelo diseñado así a partir de la dimensión instrumental tiene limitaciones claras por la incapacidad para incorporar las complejas relaciones sociales y sus contradicciones. No son relaciones unilaterales; las matizan e incluso modifican los intensos intercambios que se establecen entre los distintos cuerpos burocráticos y entre éstos y la sociedad.

En la segunda dimensión de Nizard, según la calidad de su representatividad, la administración pública influirá en la legitimidad política del ejecutivo, e incluso del legislativo. Desde un punto de vista teórico, cada administración se erige sólo en representante del medio ambiente en que interactúa, cada administración se erige sólo en representante del medio en el que interviene, pero no podría competir por la representación nacional. Sería paradójico presentar cada administración pública como actor político, practicando en el mismo papel de un sindicato que presiona desde afuera del Estado. Sucede que en casos excepcionales casi siempre como empresas públicas, que tienen el monopolio de productos y/o servicios (En México, por ejemplo, la empresa paraestatal PEMEX, que a pesar de su estrecha vinculación con el desarrollo económico y el futuro del país, por momentos parece tener una autonomía tal que le permite actuar de forma más independiente). Esto es factible porque son dependencias que están en contacto con una clientela específica: con el público y con organizaciones profesionales, entre otros. Si esta relación pudiera durar, lo que es algo difícil, no podría ser unilateral, porque significa efectos de regreso del medio en donde interviene, y por lo tanto, sobre las relaciones de la administración con el poder político.¹⁹¹

Esta dimensión se adapta de diferente manera a las organizaciones gubernamentales. En algunas organizaciones tradicionales y muy burocratizadas parece adaptarse mal, pero en el caso de Secretarías cuya aparición inicia y termina en un sector social específico (Reforma Agraria, Trabajo y Comunicaciones y Transporte) es grande la contradicción entre su calidad como instrumento de poder político y la del medio que representan. Es decir, para ser eficaz instrumento del poder político, sólo debe servir de intermediaria entre éste y su ámbito de acción, pero se ve obligada a establecer relaciones de reciprocidad con su entorno para conseguir la legitimidad necesaria y ejecutar las decisiones políticas sin conflicto. Se establecería, por un lado, un nuevo juramento de fidelidad con el poder político, pero la administración pública obtendría su autonomía en relación con dicho poder; por otro lado desempeñaría un doble papel, contradictorio sólo en apariencia. La administración pública se apoyará en la legitimidad del poder político de la que es brazo ejecutor para penetrar en un medio particular y se presentará ante el poder político como representante de ese medio, es decir como poder político en competencia.

La tercera dimensión es la burocrática. Está claro que en toda administración pública tiende a constituirse la organización burocrática, situación de la que se derivan dos consecuencias; las conscientes, que se transforman en estrategias de autonomización, y las menos conscientes, que son producto de disfunciones internas en las dependencias gubernamentales. En cuanto a la estrategia que permitiría a la administración pública funciones de manera autónoma, se puede señalar que tiende a constituirse en una organización cerrada, burocrática en el sentido peyorativo del término. Esto sucede porque todos los elementos que Weber presenta como fundamentos de la competencia y la eficacia hacen también que la continuidad, la práctica constante y sistemática, se transformen en rutina. Pero quienes forman las organizaciones imprimen sentido a las relaciones jerárquicas, al lugar que se ocupa en la división del trabajo, a la utilidad que proporcionan al medio con el que están en contacto; en pocas palabras adquieren valores y actitudes respecto a la organización burocrática. El desarrollo de estos valores tiene efectos, generalmente negativos, en el funcionamiento del aparato administrativo. Los funcionarios (la burocracia) pueden frenar o retrasar la ejecución de decisiones con lo que desvían el impulso político. Frenar la ejecución de la política o aplicarla incorrectamente puede tener consecuencias difíciles de controlar, sobre todo si el régimen político pasa por momentos de poca estabilidad, está menos seguro de sus objetivos o hay divisiones entre los grupos dirigentes. Existen tensiones y conflictos que entran en el espacio burocrático como si provinieran del entorno exterior, además de los que en efecto, son externos.¹⁹²

La burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político si hace mal uso del sentido de los tiempos y de los recursos que tiene a la mano. Puede influir para que una política se aplase hasta el punto de poner en entredicho el prestigio de un Gobierno. También puede invocar el interés general para apoyar el aplazamiento de cualquier decisión. La burocracia fundó su resistencia con su propia legitimidad; la que resulta del tiempo y de su capacidad experta. El arreglo burocrático se transforma de piramidal en circular y la administración pública tiende a comportarse como un sistema autónomo, pero si este sistema se independiza en exceso; ya no se puede hablar de él como un conjunto integrado. Llegando este sistema a privilegiar sus fines, en lugar de los que forman el proyecto político que el Gobierno en torno le asigna.

Por otra parte, pero en el mismo sentido, para tratar de comprender la relación político-administración pública tenemos que a la separación de la sociedad y el Estado le es consciente una forma de relación; las clases sociales. Pero el Estado político también se relaciona con la sociedad y el medio por el cual se realiza esta función es la administración pública. Así, a la sociedad le concierne el desempeño de actividades particulares sobre el fundamento del intercambio mercantil y de la propiedad privada a efecto de impulsar la producción de los valores de uso y la circulación de mercancías. De este modo, la sociedad civil es el marco de la vida particular y su presencia en el Estado se capitaliza con las clases sociales, esto es, las clases sociales son el lazo que une a la sociedad con el Estado. En contraposición a la sociedad, el Estado representa lo general y lo universal, da vida a los ciudadanos políticos y no a los privados, está inmerso en la vida pública y no en la vida civil, es el depositario del interés general y no del interés privado, desempeña funciones generales y no particulares. El Estado se vincula a la sociedad civil a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles el político y el económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir individualmente el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca en su carácter privado sin destruirse.¹⁹³

Por lo tanto, si los delegados políticos de las clases sociales son los encargados de edificar el orden político y jurídico de la sociedad, la administración pública es la responsable de aplicarlo de manera particular aún en contra de la voluntad de los individuos privados. Es sabido que la sociedad civil no se caracteriza por el orden, la armonía y la convivencia pacífica creada por ella misma. Al contrario es el Estado político el que asume las funciones generales, tales como el manejo de la seguridad y la impartición de la justicia para evitar el desgarramiento de la vida civil ya que los individuos privados y egoístas, al enfrascarse en una lucha de todos contra todos, jamás podrían fin a sus diferencias, y aunque el Estado tampoco las elimina, cuenta con los medios coercitivos para contenerlos y reprimirlos en caso necesario. Desde ese punto de vista, el Estado mediante la administración pública, concreta el ejercicio de sus funciones generales al aplicar de manera particular las normas jurídicas y políticas creada en el parlamento.

Desde el momento en que la administración pública hace valer la generalidad del Estado en la sociedad civil, ésta acrecienta su autonomía relativa frente a la sociedad y la propia administración pública se torna más especializada y perfeccionada. Es pues, la administración pública el ente que organiza la presencia de Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus Ministerios, Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Comisiones, Fideicomisos, dan un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Por eso, la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases, tanto en el consenso como en la represión. Así, la universalidad del Estado es concretada por la administración pública, porque a diferencia del parlamento que vive de la decisión y la confrontación de las ideologías, la administración pública se caracteriza por la ejecución inmediata de las leyes.

La administración pública como centro del poder político, no es una abstracción abierta, sino que, como ente real, cobra vida en la esfera del ejecutivo. El ejecutivo como supremo

depositario de la administración pública, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, es el Gobierno en acción y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado. Hablar de la administración pública es destacar la acción del ejecutivo en la sociedad civil, es destacar el supremo poder político del Estado, es destacar que el Gobierno político y la administración pública no son entes divorciados, sino que configuran una unidad dialéctica que cobra realidad política en el ejecutivo. De esta manera, el ejecutivo, al concentrar el poder del Estado, refuerza la autonomía del mismo frente a la sociedad y por lo tanto, amplía su espacio político para que las fuerzas privadas de la sociedad queden subordinadas al imperativo del poder estatal.

El hecho de que la administración pública se encuentre organizada en el ejecutivo, pone de manifiesto que no sólo es una entidad formal ni desligada de la vida material, sino que se encuentra inmersa en las condiciones del sistema predominante de producción: el capitalista. Por eso es imprescindible la existencia de una voluntad política que ejecute de manera particular la universalidad estatal con el fin de que la lucha de clases no desemboque en la anarquía, esa voluntad es precisamente la administración pública, que al fungir como mediación entre el Estado y la sociedad, garantiza la estabilidad del sistema capitalista. En efecto, la fuerza del Estado, esto es, sus acciones constitucionales y organizadas, se plasman en la sociedad civil, a través de la administración pública, es decir, el ejecutivo. El ejecutivo, unidad política y administrativa, da al Estado capitalista, mayor poder que el legislativo. La administración pública, eje principal del Estado capitalista, es su manifestación real en la sociedad, dichas manifestaciones se consuman mediante cuerpos burocráticos, es decir, por funcionarios y agencias del poder gubernamental, con el fin de que la sociedad civil pueda reproducirse en los marcos de la estabilidad política ¹⁹⁴

Así, la función mediadora de la administración pública testimonia la autonomía del Estado frente a la sociedad; esta administración pública es la delegación material del Estado en la sociedad y, por lo tanto, da validez al poder del Estado en la sociedad, ya que con sus acciones particulares hace respetar el interés general. Las acciones de la administración pública en la sociedad son realizadas por la burocracia que, como ente diferenciado de las clases sociales, se erige en el apoyo principal del ejecutivo para que éste gobierne a la sociedad civil de acuerdo a la generalidad y el derecho. De este modo, la burocracia es el cuerpo político del Estado que dirige a la sociedad; sus directrices políticas y administrativas son definidas por el ejecutivo que las instrumenta y ejecuta mediante funcionarios, es decir, cuerpos burocráticos.

La administración pública, como brazo mediador del Estado en la sociedad, crea las condiciones sociales que conllevan la reproducción de las clases sociales. La administración pública, concebida como centro del poder estatal, establece las reglas del juego político y así fortalece su autonomía frente a la clase dominante; al mismo tiempo que suma el apoyo de las clases dominadas para contener las presiones políticas de ésta misma clase. En este sentido, y conforme avanza el modo de producción capitalista, la sociedad civil genera cada vez mayores conflictos que sólo pueden ser encauzados por la administración pública. De esta forma, tanto las clases sociales como la administración pública, confirman como instancias de mediación la división del Estado y la sociedad. En la época del feudalismo prevaleció la indiferenciación entre ambos entes, ya que se comprendían producto de la misma naturaleza feudal de la sociedad. Corresponde al capitalismo iniciar y consumir la distinción entre el Estado y la sociedad como un producto del avance de las fuerzas productivas, la renovación de los medios de producción y el comercio. Es decir que la economía mercantil primero y la industria después derrumban el predominio de las actividades agrícolas, estableciendo la diferenciación de las estructuras políticas y sociales que se manifestó entre la vida pública y vida privada, esto es, la distinción entre el Estado y la sociedad.

Por lo tanto, al dividirse el Estado y la sociedad, surge también la necesidad de una comunicación entre ellos y es entonces cuando las clases sociales, como agrupamientos colectivos de los individuos privados, se convierten en instrumentos en la relación de la sociedad y el Estado, eligen delegados conforme su interés con el propósito de ser representados en el parlamento. Así, los diputados y los senadores son los delegados y representantes de las clases sociales en el

ámbito del parlamento y los encargados de elaborar las normas jurídicas y políticas mediante las cuales el Estado conducirá a la sociedad a partir de lo general y lo particular.

Pero también el Estado se vincula a la sociedad y esto lo concretiza a través de la administración pública. Es la administración pública la mediación entre el Estado y sociedad; es el centro rector y ejecutivo de la universalidad del Estado, que se hace realidad cuando la aplica de manera individual. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil. Es pues la administración pública la que concreta la materialización del Estado en la sociedad y a diferencia del parlamento, le corresponde ser ejecutora de actos particulares, esto es, plasma la generalidad de la vida política en el ámbito particular de la sociedad. Así, las clases sociales y la administración pública son el eje de la vida política y las instancias que atenúan la división entre el Estado y la sociedad. En este sentido diputados y senadores son la presencia de la sociedad en el Estado, particularmente en el parlamento y los funcionarios del cuerpo burocrático, esto es, de la administración pública, son la presencia del Estado en la sociedad.

La división del trabajo en el marco del modo de producción capitalista generó la diferenciación y especialización de los órganos del Estado. El Estado como la organización política de la sociedad, desarrolla las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, para dar origen y cohesión al ámbito de la vida civil y política. Sin embargo, el poder no se divide, sino que se especializan las funciones del Estado a partir de la división social del trabajo. En el régimen capitalista, el modelo político se ha sustentado básicamente en el legislativo, ejecutivo y judicial. Durante la etapa de la monarquía absoluta predominó el ejecutivo, por lo tanto, la conducción de la sociedad se realizó de manera unitaria. Con la república parlamentaria subió también a la cúspide de la vida política, el legislativo y el judicial, donde el legislativo como poder colectivo, dio cabida a los delegados de las clases sociales. De esta forma, sus delegados políticos los senadores y los diputados articulan el proyecto político e ideológico de sus representados para hacerlos valer en la lucha política. En oposición la administración pública es la instancia que relaciona el Estado con la sociedad, ésta organiza, induce y regula la vida social, además garantiza a través del consenso y en caso necesario de la coerción, el orden político, a efecto que la sociedad civil no degenera en la anarquía.¹⁹⁵

En este sentido, el sistema político resume las relaciones del Estado y la sociedad, y mientras las clases sociales enlazan la sociedad con el Estado, los miembros de la burocracia política, esto es, los cuadros de dirección y operación, relacionan al Estado con la sociedad. Así, el régimen político como eje de los centros del poder político, además de comprender la división funcional del Estado y la relación que guarda con la sociedad, también considera a los partidos políticos, como organizaciones que utilizan estrategias a fin de obtener, ejercer y mantener el poder público. Como organizaciones que contienden en la lucha por el poder del Estado, los partidos políticos articulan las necesidades, los valores y los intereses de los miembros de la sociedad civil en su plataforma de principios y programas de acción, para movilizar a segmentos sociales en calidad de militantes y como fuerza organizada puedan conquistar el timón del Estado.

También en el sistema político desempeñan un papel relevante los llamadas grupos de presión, tales como los grupos de comerciantes, industriales y financieros. Su función es influir en la toma de decisiones del aparato gubernamental, para salvaguardar posiciones políticas e intereses económicos. De esta forma, el régimen político es la suma de los centros del poder político del Estado y la sociedad. En consecuencia, se integra sobre la base de la división social del trabajo para dar cauce a las funciones de ejecución, legislación y jurisdicción. Se integra también por las formas de relación que establece la sociedad con el Estado, es decir, por las clases sociales y por la relación del Estado con la sociedad a través de la administración pública. Además, comprende a los partidos políticos, grupos de presión, sistema electoral, el papel de la opinión pública y por supuesto a la administración pública.

El régimen político está indisolublemente ligado a la división social del trabajo y mientras más avanza y se desarrolla la economía capitalista, más especializadas son las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del Estado. En particular, la administración pública, por ser la acción del Estado en la sociedad, se tornará más diferenciada, especializada, jerarquizada y voluminosa porque los requerimientos de la vida civil y política son mayores. En este sentido, el ejecutivo como titular de la administración pública es el encargado de gobernar a la sociedad civil a través del diseño, instrumentación y ejecución de planes y programas, del manejo de los cuerpos de seguridad política, del ejército, de la policía, de la conducción de las relaciones exteriores, del manejo del presupuesto, gasto público y del mantenimiento del orden interno.

5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: UN AUTÉNTICO FEDERALISMO.

La descentralización y la centralización son formas de organización de las instituciones de un sistema político que nunca se presentan en forma realmente pura. Un Estado descentralizado donde el poder se encuentre totalmente dividido entre entes locales, implica la negación del mismo Estado; en cambio uno totalmente centralizado, que conserve el poder exclusivamente en los órganos centrales; sería incompatible con la complejidad del Estado moderno. De acuerdo con las demandas y necesidades que la realidad va presentando, las instituciones deben ir adaptándose. La descentralización es en este sentido un proceso de reorganización de las instituciones públicas. El concepto de Federación es, a diferencia, una forma de creación de un Estado a partir de la unión entre entes soberanos.

La descentralización, como forma de delegación de facultades desde el centro, puede adoptar un carácter administrativo y un carácter político. La descentralización administrativa implica la transferencia de facultades a organismos con recursos, personalidad y capacidad operativa autónomos. Esto se realiza con el fin de que los entes políticos puedan desarrollar sus actividades con mayor eficiencia, respondiendo a las necesidades locales. No obstante, la descentralización administrativa, al ser una estrategia de carácter esencialmente burocrático - de delegación de funciones, desconcentración y coordinación de acciones - no rompe con la relación jerárquica hacia el centro, donde se toman las decisiones políticas fundamentales. La descentralización política, en cambio, consiste en conceder una real autonomía y poder políticos a los entes territoriales, lo cual implica un complejo proceso político por el que la sociedad que los integra y sus autoridades puedan definir su propia organización y crear un orden político, jurídico, administrativo y económico, aunque bajo la jerarquía de la Constitución Federal.

En este sentido, la descentralización política coincide con la descentralización federal, mientras que la descentralización administrativa puede ocurrir en Estados de tipo unitario. En otros términos, un Estado federal, que de hecho opere como tal, es incompatible con la centralización autoritaria, ya que está indisolublemente ligado con la noción de la dispersión del poder entre entes territoriales autónomos y con efectiva capacidad de dirección política. En cambio un Estado unitario puede estar centralizado o descentralizado en términos administrativos, pero es incompatible con la noción de descentralización política: sus provincias o departamentos no tienen autonomía política real, sino que están subordinados a la dirección política-administrativa del poder central.¹⁹⁶

En la historia de México, cuando se dio origen constitucional al sistema federal, existían los antecedentes indígenas y virreinales de una unidad administrativa exageradamente centralizada, desde entonces se intentó organizar el poder dispersándolo entre distintos órganos. La intención del constituyente de 1824 de promover un proceso de descentralización no sólo administrativo, sino también político, fue producto de la influencia de Estados Unidos y del pensamiento liberal. Los constituyentes, inspirados por las ideas del liberalismo económico y de la democracia, veían en el sistema federal, compuesto por entidades territoriales con autonomía política y con capacidad de dirección administrativa local - tal como operaba en Estados Unidos - un ideal para lograr la democratización y la eficiencia económica, basado en el respeto a la heterogeneidad regional, a la autonomía de los pueblos y a los derechos políticos.¹⁹⁷

A pesar de la voluntad política de los constituyentes federalistas de 1824 primero, de 1857 y 1917 después, para lograr una descentralización política así como un Estado basado en los principios democráticos. La realidad y las herencias del pasado se impusieron sobre los ideales. Al desplomarse el imperio español y durante casi todo el siglo XIX, México se vio azotado por el caos político, la falta de recursos y las fuerzas centrífugas que, entre otros hechos, provocaron la independencia de Texas. La reorganización del sistema político mexicano se fue dando paulatinamente en torno a una estructura jerárquica, centralista, autoritaria y piramidal, a pesar de que existían Constituciones de carácter democrático y federal. La forma de organización centralista consolidada durante el Porfiriato y continuada durante los años que siguieron a la Revolución de

1910, fue ciertamente la base para la consolidación de la identidad y cohesión nacionales. Estos patrones políticos, verticales y jerárquicos de organización fueron en buena medida producto de una herencia histórica; primero de la estructura indígena y después del control hispánico-virreinal. No obstante, habiéndose, en la actualidad, integrado ya la identidad nacional y dados los nuevos retos económicos como la liberación de los mercados y la apertura comercial. Los retos políticos - como la consolidación de la competitividad democrática entre partidos, la exigencia de cuentas de la sociedad a sus gobiernos y el cese a la impunidad gubernamental via un verdadero Estado de Derecho -, la centralización autoritaria del régimen político priista perdió la eficacia y racionalidad de objetivos. El mayor reto que ahora se enfrenta es, precisamente lograr que las instituciones se reorganicen democráticamente, adaptándose a la nueva realidad política, económica y social; ello implica necesariamente la descentralización política y administrativa esto es, un verdadero Federalismo.

Existe un vínculo indiscutible entre la descentralización político-administrativa y la democracia percibido desde 1824 por los primeros constituyentes mexicanos. Para Alexis de Tocqueville, el gran teórico de la democracia norteamericana, el fundamento de las virtudes cívico-democráticas y de la participación política estaba en la existencia de vigorosos gobiernos locales. No obstante, este vínculo no existe con una mera descentralización administrativa. Al ser una forma de delegación de facultades en unidades jerárquicamente subordinados, que no tienen plena capacidad de dirección y decisión política, la descentralización administrativa no rompe por sí misma con las estructuras políticas verticales. Esta puede servir, en cambio, para volver más eficientes y operativas a las instituciones del Estado, e incluso como un mecanismo de pesos y contrapesos entre burocracias, al constituir una forma de estrategia y organización administrativa complementaria.

Sin embargo, la conexión entre descentralización política y democracia es sólo evidente en aquellos países que como los Estados Unidos, se originan en un pacto federal entre estados originalmente autónomos. Como estrategia de reorganización de las instituciones iniciada desde el centro, la descentralización política sólo conducirá a la democracia si involucra efectivamente a la sociedad y a los centros de poder regionales, iniciándose un proceso paralelo de flujo de poder de arriba a abajo, es decir del centro a la periferia, y de abajo hacia arriba, de la sociedad a los poderes locales y federales. En México este proceso durante el siglo XIX y todo el XX, nunca existió invalidando el espíritu democrático y federal de la Constitución de 1917.

Las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que México ha estado experimentando en las últimas décadas imponen un mayúsculo reto a las instituciones del sistema político. En especial la reforma económica, que implica una importante disminución de la intervención estatal y un incremento de los espacios a los particulares y regiones para incidir en los procesos económicos y sociales, requiere cambios políticos a la estructura del poder central. Por un lado implica un cambio en los vínculos de los sectores tradicionalmente privilegiados y el sistema político. Por el otro, la liberalización de los mercados y la apertura económica han abierto nuevos espacios de participación en los procesos económicos, lo que lleva necesariamente al surgimiento de nuevos actores políticos a lo largo del país que demandan, cada uno, formas distintas de relación con el Gobierno central y mejores mecanismos de interlocución con el régimen político.

La reorganización de las relaciones políticas, económicas y sociales fundamentales, como consecuencia de la nueva estrategia de desarrollo, requiere de un cambio en el marco institucional que hasta ahora había proporcionado estabilidad, aglutinamiento de la sociedad desde el centro, en torno a la Presidencia de la República y al hoy expartido oficial. Es en este contexto donde es importante analizar el significado de la descentralización política y administrativa, y la posible capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante el inédito marco de relaciones y demandas que el proceso de reforma económica y la diversificada sociedad nacional plantean a la estructura gubernamental, así como el papel que el Federalismo debe jugar en el éxito del desarrollo integral del país.

La concentración del mando político autoritario fue como ya hemos señalado el arreglo real del sistema político postrevolucionario, por la correlación de poder entre las fuerzas sociales claves y el Gobierno. En muchos casos, se desarrolló una diferencia entre el orden institucional de carácter federal y una práctica político-administrativa de corte más centralizado - ó, como se suele decir, entre el país legal y el país real. En el caso mexicano es conocido que por varias razones históricas el Poder Ejecutivo Federal representado por la Presidencia de la República, un poder unipersonal, ha sido el dominante, tanto en el eje horizontal de la división entre los tres órganos de gobierno clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial) como en el eje vertical de ella división de poderes y competencias (entre la federación, las entidades federativas y los municipios). En la dimensión federativa política, las luchas intestinas, las tendencias (inducidas o espontáneas) a la secesión territorial del país y en las que tuvieron lugar invasiones extranjeras, en los primeros años de vida del México independiente produjeron el efecto de fortalecer al Gobierno Federal y hacer necesaria su superioridad.¹⁹⁸

De esta forma, el mérito histórico del Gobierno centralista de Porfirio Díaz más allá de su estabilidad política fue hacer de México un Estado Nacional en el triple sentido de la integridad territorial, monopolio de la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo en el que la mexicanidad, el ser mexicano, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital, frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y económicas. El centralismo fue parte de una herencia histórica, pero también una estrategia que respondió a una necesidad política; institucionalizar el proceso gubernamental y sentar así las bases para el desarrollo económico del país. Por ejemplo, la creación del (PNR) en 1929 significó la incorporación política de las diversas fuerzas y partidos que en el ámbito regional habían hecho eclosión a partir de la lucha armada de 1910. En México el regionalismo se había presentado como un obstáculo para la consolidación del Estado Nacional y como una fuente de participación política violenta, por parte de caciques, terratenientes, militares y gobernadores que rebasaban los canales institucionales. Así mismo, representaban un serio obstáculo para la instrumentación de políticas que llevaran al país al logro de sus objetivos de desarrollo económico. De esta manera después de la gesta armada de 1910 hubo que socavar y disminuir los centros de poder regionales para centralizarlos en instituciones nacionales.

El momento culminante de este proceso de organización política lo constituyó el cardenismo, que incorporó a campesinos y obreros como actores centrales subordinados dentro del sistema político. Esto aunado al modelo de economía cerrada y a la estrategia de sustitución de importaciones, que hicieron que los polos de desarrollo se localizaran en y hacia el centro, vino a nulificar los espacios de autonomía política y económica regional. El centralismo, a pesar de que logró consolidar la unidad y las instituciones nacionales, ha implicado muchos costos e ineficiencias.¹⁹⁹ Otro mérito histórico del centralismo mexicano de este siglo lo constituyó así su dimensión económica. La modernización, industrialización y crecimiento económico del país tuvieron su motor natural en el Gobierno Nacional ante el atraso de las regiones, su falta de comunicación y su precariedad en recursos humanos y capital. Fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro a la periferia, con la expectativa de que las ondas modernizadoras se fueran expandiendo en círculos cada vez más amplios hasta cubrir todo el territorio del país. Sin embargo, defectos y fallas estructurales del mismo modelo no permitieron la realización de esta premisa, incluso tuvieron el efecto contrario, el centro tendió a pauperizar a muchas regiones del país.

Sin embargo, políticamente, el predominio del Gobierno Federal mexicano sobre los otros ordenes de gobierno; estados y municipios ha impedido el desarrollo de la democracia al favorecer la consolidación de un centro autoritario, el ejecutivo alcanzó metas históricas, pero se fortaleció siempre a costa de los otros poderes, de los locales y de las regiones. A partir de la crisis económica de 1982, de la reforma económica subsiguiente y de la apertura comercial las limitaciones y defectos funcionales del centralismo político se han hecho más evidentes. La organización de la economía desde y hacia el centro impide que se consoliden nuevos polos de desarrollo, que se aprovechen las ventajas competitivas de las distintas regiones, que los recursos

fiscales federales se asignen más eficientemente y no con criterios políticos, además que se desarrolle una infraestructura que pueda satisfacer las necesidades de los nuevos mercados nacionales e internacionales.

Actualmente la reforma económica y la apertura de fronteras están modificando significativamente la estructura social, volviendo a la sociedad más dinámica, compleja y participativa así como la misma estructura regional y geográfica del país. La liberalización de los mercados y la transnacionalización de la economía inducirán el surgimiento de nuevos polos de desarrollo. No obstante, la efectividad en el cambio del modelo de desarrollo, así como el crecimiento económico, va a depender no sólo de factores económicos, sino de que exista un marco institucional, jurídico y político que lo permita. Un sistema autoritario, centralista, cerrado y controlado corporativamente se opone a la liberalización económica.

Esto se va a reflejar en la existencia de una sociedad plural y participativa, en la transformación de las regiones y en un incremento de las demandas y presiones al sistema político. Las implicaciones de poder de estos cambios son profundas y obligan a que se reorganicen las formas tradicionales de negociación política, los vínculos de representación y las instituciones. En este contexto, es imposible seguir manteniendo los controles centrales y, en cambio, será indispensable proporcionar espacios para que los estados, municipios, grupos e individuos puedan incidir en los procesos económicos y políticos. Esto, sin embargo, requiere de un sistema político descentralizado y democrático capaz de incorporar las demandas de los nuevos actores políticos, de proporcionar vehículos legítimos para la negociación política y asegurar la autonomía regional y estatal.

En síntesis, tres son los procesos históricos interdependientes que son claves para explicar el centralismo en el Gobierno Federal mexicano; la formación del Estado Nacional y su consecuente actitud nacionalista, la configuración postrevolucionaria del sistema político, estructurado por el liderazgo presidencial y la hegemonía de un partido casi único que organizaba y contenía en su interior a las principales fuerzas políticas y sociales. Recientemente, a partir de los años 80's, la insurgencia democrática del país, en conexión causal con la debacle fiscal del Estado, que había sido el eje central del primer modelo de desarrollo económico, protegido (hacia dentro o substitutivo de importaciones), provocó un sismo político, institucional, económico y administrativo, que no sólo cuestionó el arreglo del sistema político postrevolucionario, sino que ha redescubierto y denunciado también el desequilibrio en favor de la Presidencia de la República, en el eje de la división de los poderes del Estado y en favor del Gobierno Federal en relación con los gobiernos estatales y municipales.²⁰⁰

Así, factores de orden político (el reclamo democrático, la alternancia partidista en los gobiernos estatales, un proceso electoral imparcial, medios de comunicación masivos libres de censura y control gubernamental, etcétera) y administrativo (la apreciación de que los gobiernos subnacionales son más eficientes, participativos, flexibles y responsables en la gestión pública) presionan fuertemente hacia la ejecución y cumplimiento cabal del proyecto constitucional fundador de México como república representativa, democrática y federal. Estando inmersos en un proceso de transición democrático se abre profusamente el proceso de federalización-descentralización, una empresa política e institucional conectada con el desarrollo regional que será mucho muy compleja y no menos turbulenta. La meta de esta empresa será la construcción de un verdadero Federalismo en el que los tres órdenes de Gobierno, reconocidos y garantizadas sus autonomías recíprocas, participan de manera articulada (ya sea vertical u horizontalmente) y con suficiente capacidad administrativa y económica en la solución de los problemas públicos y sociales de las distintas regiones del país.

En este sentido, es imprescindible que se revisen las bases constitucionales, las leyes secundarias, los mecanismos institucionales, los instrumentos administrativos y financieros públicos que sustentan actualmente la relación, coordinación y cooperación intergubernamental. Esto no sólo permitirá identificar los vicios, límites y alcances de la constreñida estructura federal

actual, sino que también ayudará a definir las líneas de acción que deberán seguirse para instituir el nuevo Federalismo del siglo XXI. De este modo, para la reactivación del Federalismo, el punto de partida es la configuración política, democrática y administrativamente ponderada del Gobierno Federal, el cual resulta todavía muy centralizador, protagónico, controlador y aún repleto de funciones y programas que, en los casos límites atropellan la autonomía de los municipios y la soberanía de los Estados. Esta configuración sigue vigente, no obstante las reformas constitucionales emprendidas del artículo 115 en 1983 y en el año 2000, además de las políticas de privatización, las desregulaciones, la disminución de programas, organismos, personal federal y la descentralización (federalización) de servicios de salud, educación y de política urbana entre otros.

Otro punto de partida es también el efecto no calculado, pero presente, que originó el patrón de decisiones centralizado, a saber, el de la desigualdad regional (estatal y municipal). En los hechos, por la inercia y distorsiones del proceso de industrialización, así como por el estilo *discrecional* en la asignación de los recursos públicos, el Gobierno Central no fue eficiente, ni equitativo en la promoción del desarrollo regional. Incapaz de implantar esquemas eficaces en la solución de los problemas sociales, el Gobierno Central privilegió, obligado o deliberadamente, algunas regiones y desatendió otras. En consecuencia existen zonas que carecen no sólo de recursos públicos suficientes, tanto económicos como institucionales para promover un desarrollo autosostenible, semejante a las regiones más desarrolladas. Hoy existe un injustificado contraste también en infraestructura y disponibilidad de servicios ente el norte y el sur del país, que podría agudizarse si las oportunidades del Tratado de Libre Comercio no se distribuyen de manera equilibrada en todo el espacio nacional. Y un tercer punto de partida es el desequilibrio fiscal, un tema tan crucial como el de la consolidación de la competencia democrática entre la Federación, Estados y Municipios. Sin la existencia de una distribución más equitativa de los recursos públicos entre la Federación y los Estados, no se dispondría de una condición fundamental para llevar a la práctica un real Federalismo. Del total de los ingresos del Gobierno Central el 80% corresponden a éste, 15% a los Estados y sólo el 5% a los Municipios.²⁰¹ En países federados como Estados Unidos, el 50% lo tiene la Federación y el otro 50% lo tienen los Estados, en Suiza el 50% lo tienen los Cantones y el otro 50% lo tiene la Confederación Helvética.²⁰²

Esto ocurre en un momento en que han aumentado substancialmente las tareas y responsabilidades de los gobiernos locales en las actividades de beneficio social (educación, salud, medio ambiente, desarrollo urbano, servicios públicos básicos, etcétera) debido a la retracción del Gobierno Federal en ciertos campos de acción pública y, en ocasiones como consecuencia de la transferencia de funciones a los gobiernos municipales por la vía legislativa - como la reforma al artículo 115 constitucional y la federalización de la educación y la salud - a través de convenios de desarrollo.

Estos procesos se han dado sin que el aumento de recursos haya sido congruente con el crecimiento de las funciones y responsabilidades, aún si estas se pactaron en convenios. Por ello, sin la redefinición del sistema de coordinación fiscal, que tendría como resultado incrementar efectivamente los recursos de los gobiernos locales, el tránsito a un Federalismo efectivo sería una mera declaración de buenas intenciones. Así, alcanzar un Federalismo cooperativo entre los tres órdenes de Gobierno y poder ser eficaz en la solución de los problemas sociales significa cumplir al menos con cuatro asignaturas pendientes:

- La tarea político-institucional que, dado el proceso de democratización del país en todos sus órdenes de la vida, debe plasmarse en una clara, ponderada y equitativa distribución de funciones y competencias entre el Gobierno federal y los gobiernos locales. Así como un respeto absoluto recíproco a las diversas esferas de Gobierno.
- La cuestión fiscal, que consiste en encontrar una fórmula eficaz que mejore la equidad en la distribución, en materia de ingresos y gasto entre el Gobierno Central, los estados y municipios.
- La materia administrativa, que debe localizar una manera más eficiente de equipar las capacidades de gestión entre regiones y localidades, considerando sus desigualdades en equipamiento técnico, profesional, físico, de sistemas, etcétera

- El trabajo económico del desarrollo regional, una tarea común en la que deberán concurrir los sectores público, privado y social, pero en la que el Gobierno Federal, por su propia naturaleza ha de ser regulador y promotor con miras a afirmar la unidad nacional dentro de la pluralidad regional. El Gobierno Central deberá también mostrarse activo, complementario y respetuoso de la diversidad política y geográfica, con sus instrumentos (regulatorios, hacendarios, económicos, administrativos, etcétera) para reducir desigualdades entre las regiones e inducir oportunidades de desarrollo para todas las localidades.²⁹³

5.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dos momentos han sido determinantes para el desarrollo de la configuración del análisis de políticas públicas. El primer momento es el de su fundador Harold Lasswell, quien en los años 50's, entendía el movimiento de las "ciencias de política" (Policy Sciences) como la actividad teórica que producía conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del Gobierno, en un contexto social en que los problemas públicos, objeto de la decisión gubernamental se caracterizaban por una complejidad a gran escala, apareciendo en el marco de sociedades nacionales cada vez más pluralistas, informadas y críticas, y teniendo lugar en el contexto internacional de la "Guerra Fria" con su visión dual y enfrentada entre democracia capitalista y socialismo autoritario. Así, en ese primer momento, la propuesta disciplinaria se ubicaba dentro de la gran tradición político-administrativa que exigía no sólo legalidad al Gobierno sino racionalidad, eficacia y eficiencia en sus decisiones y organizaciones. La novedad de su propuesta estaba tal vez en el hecho de recuperar y centrar la atención en el Gobierno, en su proceso de decisión e implementación de políticas, en un momento en que la ciencia política se ocupaba de otros temas, dejando fuera de su atención al Gobierno mismo, y en el que la disciplina de la administración pública se encargaba sólo de descubrir y formalizar las técnicas que permitieran ejecutar con precisión y eficiencia las políticas decididas por los altos gobernantes.

En el fondo, ese primer movimiento buscaba producir sistemáticamente información y conocimiento con el fin de mejorar la toma de decisiones gubernamentales. Asumía una tarea teórico-práctica de racionalización de la acción de Gobierno, orientada a la racionalidad y atenta a la factibilidad y la economía en la realización de los fines públicos. En la búsqueda de esta gestión de Gobierno más informada, razonada y eficaz se incorporaban todos los más sofisticados avances del análisis matemático, análisis de sistemas, informática, estadística, microeconomía, teoría de las decisiones y organizaciones, bajo la aspiración del Gobierno como actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos, etcétera) que pesan en las elecciones públicas.

En un segundo momento el de los años 70's, 80's y 90's el movimiento del análisis de política pública se configuró a partir de las críticas al Estado interventor. Las políticas de Gobierno, basadas en una extrema recaudación fiscal y amplia regulación de las relaciones sociales, habían mostrado ser una empresa fracasada de gestión pública, no obstante que los gobiernos reformistas hubieran invocado para su intervención argumentos de justicia social y/o de estabilización y expansión de la economía en su conjunto. Los gobiernos no sólo no habían resuelto los grandes problemas nacionales a través del intervencionismo y la protección estatal, sino que las políticas fiscales, regulatorias y distributivas, además de sus negativos impactos sobre la economía pública y privada, habían terminado por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés (del capital y del trabajo), por clientelas electorales y por movimientos sociales de demandas exclusivas, incluso por los freeriders.²⁰⁴

El agravamiento de los problemas sociales, el estancamiento del aparato productivo de la economía, el desprestigio de la política, la crisis de las finanzas públicas, el déficit de rendimiento de las acciones gubernamentales conformaban un sombrío panorama del Gobierno y la administración pública, lo que exigía la búsqueda de racionalidad en el Gobierno, liberando a éste de sus premisas y compromisos particularistas, devolviéndole su sentido y obligación de lo público. Así, a la corriente cultural mayor, de Occidente, que reclama y construye un Gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta de (Policy Sciences of Democracy de Lasswell). Su programa de investigación, "el conocimiento del proceso" de la política y "en el proceso de la política", busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de Gobierno. Se puede considerar a las ciencias de políticas, como el conjunto de disciplinas que se dan por explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. En sí mismas, las ciencias de políticas son aquéllas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una

política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

Pero no es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a "los problemas fundamentales del hombre en sociedad", a "los conflictos básicos de nuestra civilización" y, en positivo "la plena realización de la dignidad humana". El nombre recapitulador de este programa de investigación de Harold Lasswell es "Policy Sciences of Democracy". Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones substancialmente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren la "función inteligencia". En la democracia de matriz liberal el nexo entre decisión y racionalidad es intrínseco e imperativo. No así en los totalitarismos y autoritarismos, que pueden permitirse decidir sin ofrecer razones y completar con coacción los defectos de sus manías y desatinos.²⁰⁵

Se descartan entonces las cuestiones inmediatas o los tópicos particulares, imposibles de colocar en el ámbito mayor de una problemática social más significativamente universal y básica; "pública". Se descartan también las decisiones autoritarias, ajenas al imperativo de la racionalidad democrática. La naturaleza de las nuevas ciencias de políticas es entonces multidisciplinaria, valorativamente comprometidas con la democracia y orientadas a la solución de problemas públicos. (The Policy Sciences) tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal, libertaria de la política y de la democracia. Un compromiso humanista. A la luz de esta valoración primera se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas. Conllevan entonces restricciones intelectuales y morales básicas; quedan fuera las patologías gubernamentales y las de sus asociados.²⁰⁶

Se trata en suma, de ciencias que desatan el ejercicio científico desde referencias básicas de valores racionalmente defendibles. De ahí la exigencia del esclarecimiento de las metas y de los propósitos valorativos que subyacen en una política. De ahí también que su objeto no sean de suyo las actividades de rutina de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones ni los tópicos del momento, ni tampoco seudoproblemas de políticas que, a pesar de los esfuerzos interesados de sus abogados por amplificarlos, no alcanzan el rango genuino de problemas públicos. Son, en cambio, su objeto los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana. En este sentido (Policy Science) constituye una práctica social, no un evento aislado, y es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. La orientación del (Policy Science) fundada por el grupo de científicos norteamericanos encabezados por Lasswell tiene como propósito introducir mayores dosis de calidad y rendimiento al desempeño gubernamental. Dicha orientación, substancialmente, implicó el desarrollo de una noción inédita para las Ciencias Sociales en función de la aplicación a los problemas del Gobierno. El proyecto de la orientación de policy era el de suministrar las generosidades del método de las Ciencias Sociales a la formación de las policies, (policy making) y a su aplicación. Se trata brevemente, de dar énfasis al papel de la inteligencia en la racionalidad de la policy.²⁰⁷

GOBERNAR POR POLÍTICAS PÚBLICAS.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales insolutos parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de Gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de Gobierno autoritarios, centralistas, secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano como muchos otros gobiernos pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales monopólicas y políticas obligatorias para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en

un mismo e idéntico formato, de acuerdo al interés de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo esquema de solución de acuerdo al interés de los gobernantes. Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema. Tal vez porque así se consideraba equitativo, pero particularmente porque aseguraba con ello el control político de los demandantes, que integraban y legitimaban sus reivindicaciones en la medida que recorrían dócilmente los diversos escalones de la jerarquía política. Fue así que todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del Gobierno Federal, asuntos nacionales. Y las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, para ser atendidos tuvieron que encuadrarse en el marco de las grandes confederaciones, los sectores del partido político hegemónico, y a la postre en el formato establecido por el Gobierno mismo que determinaba el tipo de problemas a tratar y la fórmula general y autoritaria de solución en función de sus intereses. Obviamente muchos formatos generales de política fueron particularistas, clientelares, en el sentido de que atacaban los problemas de muchos de maneras que terminaban por privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispersando los costos en el conjunto.

Ahora bien en los años 80's, a contrapunto de la progresiva ineficiencia de los aparatos de representación de intereses ha ido tomando forma un nuevo orden político-administrativo que insiste en la libertad de la representación política y en la especialidad de las políticas públicas. Los dos reclamos son interdependientes: a mayor libertad política, mayor independencia en definir los problemas y seleccionar los objetivos e instrumentos para resolverlos. Por ende, mayor especificidad de las políticas y viceversa, es más probable reivindicar políticas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del Gobierno mismo sean los individuos y grupos en sus demandas e iniciativas. En la medida en que se han ido levantando voces independientes y conocedoras de sus asuntos - y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones autoritarios y uniformes de acción -, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales difieren substancialmente los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también diferenciadas y específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, recursos, agentes, tiempos, reglas, etcétera.

No existe en abstracto el comercio, la industria, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, el desempleo, la inseguridad, etcétera sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones. Más aún, una cosa es el problema educativo, otro el agrícola, la cuestión ecológica no es la habitacional, ni todos los problemas tienen escala e importancia nacional. La obviedad de la diferencia fue oscurecida cuando el protagonismo gubernamental autoritario y su intervención innecesaria sin el contrapeso de las libertades y las ideas alternativas, terminó por imponer un único formato a todos los problemas; una misma definición y explicación y, sobre todo, un mismo tratamiento (gasto masivo, sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios, etcétera) y los mismos agentes (la burocratización de todos los programas).²⁰⁸

La actitud favorable a un Gobierno por asuntos, por temas consiste, en que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, éste es el espíritu que anima el análisis y el Gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas sociales. Una política puede ser aquí una regulación jurídica, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios en efectivo o en especie), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsables entre Gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y desregulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud de los problemas, puede englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez más público-privada, público-social sin los excesos

gubernamentales del pasado autoritario frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar siempre los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas.

El pluralismo político deviene en pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos cuya solución no será aceptable mediante la planeación de la actividad, burocratización del programa o centralización de la gestión administrativa. Y se descubrirá que hay muchos asuntos privados que no tienen porque convertirse en públicos y despertar la atención de la administración pública, y otros muchos asuntos que tienen escala de gobierno local y otros de escala nacional.

El estilo de gestión diferenciado se basa en el estilo público de decisión y se complementa con él. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello ni pasivos ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes con legitimidad democrática, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y que se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Política pública hace también referencia al carácter manifiesto del principio de libre acceso, a la transparencia y la apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de Gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación política. Convocan a la conversación visible, transparente. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos accesibles y visibles, en las cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, crítica, asociación y prensa.

Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia escrupulosa del principio de la legalidad. Al mismo tiempo política pública significa hacer referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Dejada atrás la propensión a un endeudamiento excesivo y a nuestra costumbre de gobernar como sinónimo de gastar - resolver los problemas públicos era llenarlos de dinero -, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de alcanzar los objetivos depende enteramente de la capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo. Gobernar por políticas públicas va a significar el redescubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia del Estado intervencionista y propietario. Por consiguiente, supondrá cuidadosos cálculos del gasto público, estimaciones rigurosas del costo-beneficio en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente racional de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizen beneficios y minimicen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, severamente sancionada.²⁰⁹

En síntesis al hablar de políticas públicas se quiere señalar, decisiones de gobierno plenamente democráticas que incorporen la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos. En esta perspectiva se reduce el protagonismo gubernamental y se enfatiza una administración pública dinámica. Y se abren las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, corresponsables, en las que Gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy se trata de formular y desarrollar las políticas públicas con estricto fundamento legal, apegadas al marco del derecho, con apoyo político de quienes recibirán sus beneficios, con una viabilidad administrativa dentro del esquema organizacional de la administración pública y con mayor racionalidad económica.

5.4. LA GERENCIA PÚBLICA.

La naturaleza de la gerencia pública se caracteriza por tener un alcance de estatalidad. Si bien es cierto que su contenido principal son los procesos técnicos y tecnológicos, también es cierto que por su aplicación, se relaciona con las decisiones medulares del Estado. Lo que al Estado concierne tiene connotación pública. Lo público es, por oposición a lo privado, de cobertura general. En consecuencia, lo que ocurre en la gerencia pública no sólo tiene un impacto interno, es decir, únicamente en la esfera del trabajo gubernamental. Las decisiones que se adoptan llegan a la sociedad civil.

Su papel en la toma de decisiones le confiere un lugar clave en el comportamiento de los fenómenos gubernamentales. En una primera aproximación pareciera que ésta no tiene diferencia con la gerencia privada. Incluso se decía que eran idénticas, considerando sus funciones análogas. Sin embargo, las fronteras plausibles entre la gerencia pública y la privada que nace de la distinción entre la sociedad civil y el Estado, distinción que comprende también la esfera administrativa que las concierne. La gerencia pública corresponde al Estado y la privada a la sociedad civil, ya que la sociedad y el Estado no son idénticos. En primer lugar, la sociedad es el ámbito de la vida privada donde tiene existencia la gerencia privada. En segundo el Estado, es el continente de lo público y el lugar donde se ejercen las funciones de la gerencia pública. Lo anterior no significa enfatizar lo que resulta obvio y evidente. Es la base para acertar en la interpretación conceptual de la gerencia pública. Esta es entendida como: "la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, proyectos, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas".²¹⁰

Por tanto, el concepto de gerencia pública no es algo sencillo ni improvisado. Tiene exigencias, lógica y desarrollo propios. La complejidad del Estado se manifiesta desde luego en su administración pública. Si ésta es la encargada de organizar al Estado en la sociedad, entonces la gerencia que le es consustancial tiene que aspirar a lo mejor, sin descartar que a veces puede conseguirse y otras no. La gerencia pública es la suma de procesos y procedimientos concatenados. Sus relaciones, además de funcionales son estructurales. En el primer caso, el de las relaciones funcionales, concierne a la diferenciación y especialización que nutren las actividades específicas que desarrolla cada órgano administrativo. En el segundo caso, el de las relaciones estructurales, se refiere a la red de atribuciones que cumple y se vincula no sólo con el espacio gubernamental, sino que se enlaza con las fibras de la sociedad. Es decir, lo estructural abarca la totalidad que envuelve a los procesos administrativos, sin dejar de lado su incidencia social. El hecho de que los Estados incorporen los progresos de su tiempo al trabajo administrativo, no significa reducir a la gerencia pública a lo estrictamente tecnológico. Por el contrario la misión del Estado a través de la administración pública le confiere a la gerencia pública un significado histórico, político, sociológico y cultural.²¹¹

Desde el ángulo de la vida del Estado, la gerencia pública se inserta en la consecución de los valores relacionados con la libertad, la soberanía, la autodeterminación de los gobiernos y el respeto a la democracia tanto representativa como participativa. Tales valores, si bien son elementos que se cuidan y preservan con el concurso de la política democrática, también es cierto que ponen a prueba la capacidad gerencial de los Estados, pues ésta, como medio que permite fines políticos (asegurar la gobernabilidad democrática y conseguir el bienestar general) contribuye a fortalecerlos y ampliarlos en cuanto se encarga de que los programas gubernamentales tengan éxito.

Para cumplir cabalmente con su función, la administración pública cuenta con la gerencia pública la cual también se puede definir como: "el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos de justicia social y política relativos al aseguramiento de los valores de la democracia. Es en este sentido en

cuanto práctica, que se nutre de un contenido teórico cameral, pues retoma la preocupación por la preservación, ampliación y uso de los medios con los que cuenta el Estado para organizarse y servir mejor a la sociedad a través de la administración pública".²¹²

Así, la gerencia pública se ocupa del diseño, ejecución y aplicación de los medios y prácticas necesarias para que la administración pública cumpla su objetivo. Esto es, hacer manifiesta la actividad del Estado en la sociedad en beneficio de ésta. Por tanto, los objetivos de la gerencia pública corresponden a los objetivos del Estado. Su interés es el interés general y su autoridad y poder concluye donde surge la vida privada. La gerencia pública entonces, ocupa un lugar fundamental en la organización política de la sociedad que es el Estado pues de ello depende la conformación eficaz de la administración pública. El ejercicio de la gerencia pública tiene implicaciones directas en el seno de la sociedad, pues a partir de ella se determinan las acciones del Estado y los beneficios que éste puede proporcionarle. La preservación y la conservación eficaz de la comunidad a la que sirve así como del Estado, son premisas básicas que sintetizan la acción y naturaleza de la gerencia pública.

El ejercicio de la gerencia pública tiene tres características inherentes a su naturaleza estatal: la racionalización, la calculabilidad y la politización. Es racional porque realiza su actividad con base en procesos bien diseñados, que la dotan de regularidad ardua. Así mismo, porque su acción debe ser manifiesta, específica y clara. Por lo tanto, se debe constituir en expresión cuantitativa y cualitativa de los propósitos que se pretenden alcanzar en un tiempo y espacio determinado, especificando por qué y para qué se proyectan las acciones administrativas. La racionalidad técnica se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir sus fines. Resalta en este sentido, que la toma de decisiones se apoye en un proceso de trabajo metódico y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone.²¹³

Es calculable porque sus acciones deben fundarse en el uso de medios que le permitan medir con exactitud el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, optimizando los recursos siempre escasos e insuficientes y las capacidades disponibles. A estos factores de racionalidad y calculabilidad de la gerencia pública se deben vincular los objetivos y valores de lo que constituye su razón de existencia: el bienestar social colectivo en un estricto marco jurídico y régimen democrático. Este es el contenido de la politización de la gerencia pública. Su carácter racional y calculable debe estar comprometido con los fines del Estado y con los valores de las sociedades abiertas como lo señalara Karl Popper, surgiendo así la racionalidad política. Esta última puede definirse con base en lo que el Estado hace, cómo lo hace, en qué condiciones y tiempo, con qué medios, con qué acuerdos, consensos, negociaciones, considerando a los intereses de los diferentes grupos sociales, apegado a Derecho y a los valores democráticos, conjugando la capacidad administrativa y la sensibilidad negociadora sobre todas las cosas.²¹⁴

En este sentido, la politización de la gerencia pública persigue valores superiores históricamente posibles y políticamente reales. Por ello, la racionalidad técnica y la política deben combinarse para impulsar la vida pública y social de una nación. La erradicación de la irracionalidad es un asunto político que trasciende el ámbito institucional de competencia y acción de la administración pública; por ello la vía más factible de hacerlo es primero replantear el uso del poder estatal en términos democráticos y constitucionales y después reorganizar interna y funcionalmente a la administración pública para poder aumentar cuantitativa y cualitativamente sus desempeños, logrando así una racionalidad tecnológica en beneficio de la estabilidad social. En este sentido, el papel de la gerencia pública es fundamental para mejorar la racionalidad administrativa del Estado. La politización de la gerencia pública es inevitable, atrás quedaron los enfoques que la aislaban de lo social y político, pretendiendo reducirla sólo a un conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con "el cuánto", "el cómo" y "el por qué" de los recursos del Estado. Además, de la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros y materiales.

En la aceptación neutra la gerencia pública implica fundamentalmente que con base en modelos organizacionales y tecnológicos se ejecuten las funciones adjetivas de la administración pública entre las cuales están: la planeación, programación, evaluación y control. Las actividades sustantivas de la administración pública consisten en cuidar de la vida de los seres humanos y de sus cosas. De su progreso, del bienestar general y del desarrollo cualitativo de la población. Esto es lo sustantivo lo que justifica su razón de ser como actividad continua del Estado. Esta es su necesaria politización, la gerencia pública no es como concepto moderno un esquema meramente burocrático de organizar a la administración pública. Ahora la gerencia pública se vincula estrechamente con las categorías grado de Gobierno, gobernabilidad e ingobernabilidad. En el primer caso, el grado de Gobierno, las capacidades y potencias de la gerencia pública sólo se acreditan y legitiman si la sociedad consigue alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo que atenúen las desigualdades. Si la población no accede al bienestar material, moral e intelectual, el grado de Gobierno se pone en entredicho. En el segundo caso, el de la gobernabilidad, constituye para la gerencia pública una condición del desarrollo administrativo y de la modernización política. En tal caso, el objetivo del bienestar económico y social debe traducirse en que el conflicto político sea asimilado por instituciones democráticas. Así la institucionalización de la lucha de contrarios vía gerencia pública, se manifiesta por la capacidad con que el Estado atiende y resuelve demandas sociales.²¹⁵

La institucionalización de los conflictos significa que con el concurso de la gerencia pública los Estados desarrollan la capacidad para asimilarlos y que mediante programas administrativos eficaces se disminuyan las carencias sociales, se atenúen aspectos críticos y se resuelvan demandas en conflicto. Ello significa que la calidad de vida conseguida con decisiones y acciones administrativas, permite vía gerencia pública que el conflicto político se dirima de manera racional. Y en el tercer caso, el de la ingobernabilidad, la gerencia pública ha de evitar que los problemas sociales y políticos permanezcan en la indiferencia estatal. En la medida en que se gobiernan, se alejan los Estados de erupciones que puedan desembocar en conflictos mayores. Evitar la ingobernabilidad, significa que en la agenda política de los Estados hay lugar para la diversidad de los problemas sociales y que la gerencia pública es capaz de darles respuesta oportuna y eficiente.²¹⁶

Los fines de la gerencia pública son los del Estado. Son fines que se relacionan con la conservación y estabilidad del mismo. Claro está que se trata de la conservación y estabilidad entendidas a partir del conflicto que brota en la sociedad y que el Estado se responsabiliza de gobernarlo, es decir de encauzarlo con criterio de institucionalidad. La dirección administrativa del Estado es clave para orientar a la gerencia que le es consustancial. La dirección administrativa contribuye a que en términos estatales el grado de comunión entre sociedad y Gobierno sea amplio y vigoroso. Grado que se manifiesta en que el Estado no sólo se diferencia de las fuerzas sociales, sino que además de crear las instituciones reguladoras, imprime a sus acciones racionalidad y eficiencia para gobernar adecuadamente. La racionalidad del poder estatal tiene en la gerencia pública un punto de apoyo y orientación para asegurar la gobernabilidad de la sociedad.

Se ha insistido en los últimos años en concebir a una nueva administración pública. No tanto como un aparato "reformado" o "achicado" o con la incorporación de "técnicas modernas" en su estructura o funcionamiento, sino un aparato más ágil y legítimo, es decir un aparato gubernamental permeable a la sociedad y sintonizado con sus expectativas e ideales. Uno que deberá conciliar necesariamente su eficiencia técnica con su legitimidad política, y que un primer aspecto es romper con el juego de racionalidades excluyentes. Un aparato administrativo moderno implica una capacidad de inclusión de racionalidades aparentemente contrapuestas como la política y la técnica. La mayor complejidad en la gestión de los asuntos públicos implica una perspectiva de este tipo, que requiere de nuevas estructuras técnicas y enfoques de la relación Estado-sociedad, así como de nuevas actitudes en el decisor, esto es, la incorporación de nuevas premisas y de una convicción, mística e identidad de su quehacer cotidiano. Este es el trabajo de la gerencia pública actual.²¹⁷

Las condiciones del contexto de hoy impulsan inextricablemente de una forma intensa a la concepción de un aparato administrativo que funcione efectivamente como vínculo del Estado con la sociedad, incluyente de la *racionalidad técnica y política* y con capacidad para integrarlas, permitiendo así el surgimiento de acciones que se desencadenen de *abajo hacia arriba concertando* ambas instancias. En este sentido, la visión de la gestión pública daría aquí también su función mixta (política y administrativa) que *permitiría exigir a nivel de requisito básico* no sólo contar con la legitimidad del mundo moderno que es la político-democrática ante la sociedad, sino también el mantenimiento de la misma como condición inevitable ante un contexto mundial agresivo y de recursos limitados, a través de una efectiva dirección del aparato público.²¹⁸

5.5. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

ANTECEDENTES EN EL MUNDO. EL CASO DE INGLATERRA.

Para entender el origen y necesidad del servicio civil de carrera, debe recordarse que en Inglaterra durante el siglo XVIII y principios del siglo XIX la administración nacional estaba confiada principalmente a personas que ocupaban sus puestos por algún tipo de nepotismo, más que por su capacidad o competencia individual. Muchos de los nombramientos burocráticos, si no la mayor parte, recaían no sólo en neófitos, sino obedecían casi exclusivamente a que el designado, tenía amigos influyentes en el Parlamento. La mayoría de ellos eran hijos de poderosos terratenientes o políticos. Otros, parientes necesitados o individuos sin mérito alguno, que pertenecían a la órbita de algún magnate. Buen número de ellos se dedicaba a su trabajo personal al que consideraban más importante que el trabajo público, hubo que pasar más de la mitad del siglo XIX, después de la presentación de un informe sobre la efectividad administrativa, para que se hiciese algo para mejorar la calidad de los jefes de los servicios nacionales. En este sentido, el esfuerzo por formar un cuerpo de administradores profesionales, con capacidad para desempeñar los cargos públicos, se inició en la fase de selección. Se creó así una Comisión de Servicios Civiles (1855), más tarde se instituyeron obligatoriamente los exámenes de competencia (1870). A partir de entonces, poco a poco se fue perfeccionando el servicio civil y encontrando las características necesarias al medio en que se desarrolla la función pública, hasta llegar a consolidarse como un sistema centralizado de administración del personal público y al servicio del Estado, al que se ingresa por rigurosa selección y se asciende previa capacitación, méritos y exámenes hasta los niveles técnico-administrativos más elevados.²¹⁹

El concepto de Servicio Civil de Carrera tiene las siguientes particularidades:

- Sistema centralizado. Establecimiento de una estructura única mediante la cual el Estado administra a su personal civil, lo que significa inicialmente, que la relación jurídica se establece entre el servicio público y el Estado, independientemente de la función o lugar de adscripción. También significa un manejo de criterios uniformes para cualquier actividad, una atención especializada, permanente y constante hacia el personal, similares beneficios y prestaciones, y la perspectiva amplia de hacer carrera en la estructura gubernamental sobre la base estricta de méritos.
- Ingreso por rigurosa selección. El paso más importante para evitar el nepotismo, favoritismo o cualquier otro de los vicios que facilitan el acceso a la ineptitud y corrupción del servicio público, surge y radica en la tarea de seleccionar e identificar con el mayor grado de precisión posible, las cualidades, actitudes, conocimientos, capacidad, experiencia y demás elementos que configuran la personalidad del aspirante, así como sus perspectivas de desarrollo.
- Ascenso previa capacitación y examen. De manera más significativa que en el caso anterior, en este proceso se insiste en la necesidad de tener el conocimiento absoluto y permanente de todas las particularidades de cada puesto o posición burocrática. El esfuerzo de capacitación es siempre más provechoso cuando se conoce la meta, pues se puede programar el mejor camino para llegar a ella.²²⁰
- Hasta los niveles técnico-administrativos más elevados. En todo sistema gubernamental existen funciones políticas propiamente dichas y las técnicas o administrativas; las primeras desempeñadas por el más elevado de los niveles, ministerios o secretarías: las segundas, por los subordinados que hacen operativas esas decisiones. La esencia de un buen Gobierno es aquél que acierta a combinar estas dos cualidades.²²¹

Es imposible encontrar en todos los países un modelo universal de servicio civil de carrera para todos, dada las características particulares de cada Estado. No obstante que en cada uno de ellos el servicio civil opera con determinadas particularidades, lo importante es que persista la voluntad político-democrática de su funcionamiento y permanencia, así como el interés por mejorarlo. En el servicio civil de carrera, la prohibición de la participación política del personal burocrático asegura su lealtad al Estado, a cambio de la estabilidad laboral y estímulos para su

propia productividad no a su titular o al partido al que se pertenece, evitando la utilización irregular de sus recursos y bienes, así como el uso del personal en actividades ajenas a sus funciones oficiales.²²²

EL SISTEMA DE BOTÍN.

Dentro de este concepto se han clasificado aquéllos sistemas de organización de personal burocrático que carecen de disposiciones legales sobre la profesionalización de su estructura de personal, o cuando menos, de políticas estrictas orientados en este sentido. En vez de ello se basan en prácticas viciadas tendientes a consumir el patrimonialismo, el nepotismo, el compadrazgo y tomar como feudo a la administración pública. Los puestos o posiciones políticas o administrativas se otorgan en función de criterios no técnicos, sin más limitación, requisito u oposición. En estos sistemas, el poder del Estado ejercido en los altos cargos y todo de lo que él se deriva, es considerado similar al botín que en su momento obtenían piratas o conquistadores, quienes distribuían a voluntad entre sus compañeros de aventura. Este sistema tiene más semejanza con el feudal-patrimonial en el que se acostumbraba a premiar a algunos de los súbditos con territorios y siervos en el que ejercían su poder sin limitación alguna.²²³ Como en la actualidad esta especie de absolutismo para asignar puestos o distribuir entre estos las funciones estatales no se presenta, a los sistemas de botín se les ha agregado el término "evolucionados". Este se define de la siguiente manera: "es un sistema de organización del personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y de ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas o administrativas secundarias, el cual imposibilita el profesionalismo de la carrera burocrática, de la función pública".²²⁴

En todas las etapas del proceso de administración de personal, la participación de los representantes laborales encuentra siempre justificación, sobre todo en el sistema de botín. La ausencia de reglas escritas o de la voluntad democrática y legal de obedecer las existentes genera como contrapartida autoritarismo o prepotencia por parte de los representantes gubernamentales, quienes como receptores de una parte del botín, deben a su vez distribuirlo o pretender ejercer el poder que representan sin limitación alguna. En el mejor de los casos se da una negociación (complicidad) entre los representantes de los trabajadores y los de las dependencias gubernamentales, con el consecuente beneficio para algunos de ellos y el obvio perjuicio y desinterés del propio servicio. Al régimen de botín, la administración patrimonialista de la cosa pública Max Weber la define así: "es aquella que se caracteriza por los siguientes elementos: la inexistencia de carrera administrativa, la ausencia de funcionarios profesionales y de los demás principios inherentes a las organizaciones modernas, tales como: rendición de cuentas, selección y ascensos sobre la base de méritos, criterios estrictos de eficiencia, arbitrariedad, abuso del mando, etcétera. Con relación a la política, la administración pública es patrimonio del monarca, lo que permite a sus miembros beneficiarse del poder político y económico del soberano".²²⁵

EN MÉXICO.

En la Constitución de 1917 no existen antecedentes sobre el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera en México, a pesar de los intentos por regular esta institución durante el siglo XIX. No fue hasta que en 1929, Amicar Zentilla elaboró un proyecto de Ley de Servicio Civil sólo para el Poder Legislativo. La Ley Federal del Trabajo de 1931 determinó en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estarían regidas por las leyes del servicio civil que se expidieran. Poco tiempo después, en el año de 1934, se llevó a cabo un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, que tuvo vigencia de tan sólo unos cuantos meses. En 1938, mediante un decreto presidencial, se formuló el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que tenía por finalidad reglamentar el servicio público y la relación entre el Estado y los trabajadores federales distinguiéndolos en dos categorías: de base y de confianza. Este decreto fue derogado y en 1941, se estableció el nuevo Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que incluyó una ampliación general de los empleados de confianza y reguló el sistema de ascensos.

Para 1975, bajo el marco de la Reforma Administrativa de esos años, se acordó establecer normas y mecanismos encargados de mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo para los servidores públicos. En 1980 se creó la Dirección General de Administración de Personal Federal dependiente de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con el propósito de dar congruencia y uniformidad a la política global en materia de administración de personal. No obstante, hasta 1982, bajo la fuerte presión social que demandaba eficiencia y honestidad en la gestión pública, se consolidó la idea de establecer un sólido servicio civil de carrera.²²⁶ El Plan Nacional de Desarrollo (1982-88), en los lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público propuso explícitamente la instauración del servicio civil de carrera como una medida necesaria para el desarrollo y la superación de los administradores públicos. Para tal efecto en 1983, se reestructuró la Dirección General de Administración del Personal Federal, convirtiéndose en la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal de la (SPP).

La creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en 1983, definió y fortaleció los alcances y metas del servicio civil de carrera en México ya que su misión fue servir como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo al respecto. El servicio civil de carrera se conceptualizó como un sistema coordinado de administración y desarrollo de recursos humanos, que tenía como finalidad promover una vocación de servicio en los empleados públicos, a través de la motivación y los estímulos necesarios, se buscaba mayor transparencia y una mayor eficiencia en el funcionamiento de la burocracia. Al instaurarse en junio de 1983 la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal. Esta se integró por la Secretaría de Gobernación, la hoy desaparecida (SPP), la Contraloría General de la Federación, la de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, con el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y con la posible asistencia de los demás Secretarios de Despacho y titulares de las entidades de la Administración Pública Federal. De sus objetivos destacan los señalados en las siguientes fracciones del punto tercero de su acuerdo de creación:

- Fracción II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
- Fracción III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- Fracción VII. Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas hacia la instrumentación del Servicio Civil.²²⁷

A pesar de la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, luego convertida en Dirección General, pero ahora dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún se está muy lejos de afirmarse que se han cumplido sus cometidos a la fecha, el Servicio Civil de Carrera como tal no se ha implantado.²²⁸ Por esa razón el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), contempló dos grandes objetivos en esta materia:

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y sé de continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.²²⁹

PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

En el ámbito de la vida democrática la actividad gubernamental se relaciona con una diversidad de centros no estatales que sin embargo, exigen eficacia constante a favor de los ciudadanos. En la democracia la acción colectiva se nutre de la dinámica individual y se traduce en un conjunto de presiones, demandas, necesidades, negociaciones y resultados que obligan a la autoridad política a gobernar con apego a los valores de la equidad y la eficiencia. En tiempos recientes, el perfil de la acción estatal se ha visto obligada ha reestructurarse. El perfil del Estado en el contexto de las sociedades abiertas y plurales es más de coordinación, apoyo, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la comunidad. Su papel promotor, regulador y socialmente necesario es propio de una época que, como la actual, da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los que hay que conducir con base en la pluralidad y el respeto. El perfil del Estado en tiempos de cambio democrático debe ser, por tanto, de apertura, eficiencia y capacidades acreditadas para conjugar libertades públicas, democracia política y bienestar social. El perfil del Estado a través de un Gobierno abierto ha de desembocar en la democratización de la administración pública. Esto significa que la participación ciudadana debe realizarse en función de una vigorosa vida pública y de una convivencia rica en opciones y responsabilidades tanto individuales como colectivas.

Por eso, la función del Gobierno tiene que efectuarse sin soslayar lo que la sociedad desea, es aquí donde el servicio público tiene su justificación y legitimidad. El poder cerrado no es sinónimo de eficiencia alguna. Tampoco significa que el proceso de Gobierno es satisfactorio y por tanto aceptable. En consecuencia, la etapa de las tinieblas administrativas corresponde a sociedades cerradas, que en un mundo abierto y competitivo como el actual, están condenados a desaparecer. Es consustancial a la vida democrática del Gobierno, que los resultados de su acción sean objeto de evaluación ciudadana. Que sus cometidos no sólo se cumplan, sino que respondan con creces a lo esperado y lo factible. La evaluación ciudadana es punto nodal para mejorar el desempeño gubernamental; éste se refiere a los medios, costos, beneficios e impacto significativo para favorecer el sentido de pertenencia a la vida pública. Por eso, las políticas del Gobierno tienen que diseñarse y ejecutarse tomando en cuenta su aceptación o rechazo. La categoría reacción ciudadana es fundamental para contextualizar el desempeño gubernamental.

Desterrar la impericia gerencial, diluir la obsolescencia de sus rendimientos, desactivar los cotos burocráticos opuestos a la modernización administrativa y abrir las estructuras monolíticas, son tareas impostergables para aumentar la calidad de los servicios gubernamentales. El mundo de nuestros días se caracteriza porque su complejidad no sólo es creciente sino explosiva. Esto conlleva a entender a la vida pública a través de la variable racionalidad tecnológica que conjuga innovación, creatividad, costos, beneficios, transparencia de las decisiones y el rendimiento de cuentas ante la ciudadanía. La racionalidad tecnológica no se detiene en los meros datos, sino que parte de una concepción cultural, histórica, democrática y pública donde destaca que el conocimiento aplicado, que es la propia tecnología, permite modificar significativa y positivamente las condiciones de vida tanto de la sociedad como de los gobiernos.

Aquí es donde embona la nueva profesionalización del servicio público mexicano, espacio territorial que no sido desarrollado del todo. Ahora en un contexto democrático, de una exigencia de competitividad ante el entorno exterior y de la complejidad de la vida social del país, demanda su paulatina pero progresiva implementación. Una definición concisa pero ilustrativa del concepto moderno de la función pública de hoy es aquella que reza: "la función pública es el funcionario al servicio del público". Lo que en efecto denota el servicio público en la vida contemporánea, es la comunicación del público con el Gobierno que reclama responsabilidad y capacidad. El Gobierno, en este sentido, tiene como razón de ser lo que el público espera de él, y su contribución para conseguir, en favor del bien común, una convivencia civilizada acompañada de progreso y bienestar.²³

El servicio público es un medio para que el Gobierno se acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanzas de los ciudadanos tengan respuesta óptima. Es la senda para que la lealtad de los ciudadanos hacia el Gobierno sea una realidad y no-coacción autoritaria. La importancia del servicio público, no admite omisiones, servir a la sociedad es ante todo una vocación y una responsabilidad ineludible. Intentar reducir el servicio público y civil de carrera al renglón de los trámites y las rutinas burocráticas de la administración pública es empobrecer la acción del Gobierno. Es preciso *situarlo* como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los funcionarios al servicio de la función pública tienen que asumir para contribuir a la vigencia de las libertades civiles, de la democracia política y el bienestar generalizado, es resaltar su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y de los gobiernos responsables.

Desde un ángulo estrictamente político, la finalidad del servicio público es asegurar la legitimidad del Gobierno proporcionando a la sociedad calidad en la producción de los bienes y servicios que a éste le corresponde generar. Poniendo fin a la noción patrimonialista, prebendaria y de botín del servicio público, éste es requisito a cumplir para que sea fuente de imparcialidad y calidad gubernamental. Ningún Gobierno cumple sus cometidos públicos cuando el compromiso partidista, gremial o corporativo se sitúa por encima del bien común. Así mismo, ningún Gobierno cumple satisfactoriamente sus cometidos cuando sus acciones administrativas son irregulares, despegadas de la ley, arbitrarias e insuficientes. En una concepción más acabada, el servicio público tiene que considerarse en el contenido del arte de gobernar. Su pertenencia gubernamental y compromiso público lo sitúan como un conjunto de capacidades estrechamente relacionadas con la conducción de la sociedad. Es sabido que el arte de Gobierno se refiere a la aptitud de las clases dirigentes para alentar, impulsar y estimular la vida estatal. Aptitud que desde luego requiere el aprendizaje del conocimiento que corresponde a la vida humana estructurada en formas de asociación y convivencia.

En la actualidad, el arte de Gobierno reclama mayor profesionalización, es decir, mejores capacidades para enfrentar los retos de un mundo dinámicamente cambiante. La profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social, y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental. Un servicio público modernizado es condición para que la acción de Gobierno sea consecuente con la pluralidad y las demandas ciudadanas. De este modo, la profesionalización del servicio público es consubstancial al arte de gobernar con eficacia en la sociedad. Hace falta controlar y evaluar públicamente el ejercicio gubernamental en todos sus niveles y superar la idea de que el Gobierno es un premio -cuando no un botín- para quienes han ganado las elecciones. De ahí la importancia de la profesionalización del servicio público, no sólo para salvar a la administración pública de contiendas políticas no siempre indispensables para su desarrollo, sino para comprometerla - lo que es todavía más importante - con las transformaciones de largo aliento que está viviendo nuestro país. La administración pública debe ser una aliada natural de la democracia: el instrumento natural de la llamada gobernabilidad democrática.²³¹

Al mismo tiempo, la profesionalización del servicio público no podría concebirse sin entender que la democracia exige ver, en cada mexicano, a un ciudadano consciente de sus derechos. A un ciudadano que exige un servicio público eficiente y honesto, porque hace mucho que abandonó la condición pasiva de súbdito de una administración que lo subordinaba y sometía. Ciudadanos que son clientes de una administración que les pertenece y de la que esperan respuestas puntuales y eficaces. Y una administración pública que por lo tanto, debe de rendir cuentas y cumplir los propósitos que la justifiquen.

Convertir a la democracia en un régimen de Gobierno es algo más que contar los votos y proclamar vencedores. De ahí también, que la profesionalización sea además una tarea necesaria para dignificar de verdad al servidor público. Para poner en claro que sus actividades no dependen del jefe que los ha nombrado, ni de lealtades exclusivas hacia las maquinarias propias de los

partidos políticos, sino que se deben al cumplimiento de sus obligaciones profesionales frente a los ciudadanos verdaderos detentadores de la voluntad popular.

Un servicio público visionario no se detiene en la lógica rutinaria de los procedimientos administrativos ni en la cobertura de lo meramente operativo. Tiene como referencia la existencia de horizontes complejos altamente cambiantes e inciertos, que plantean la importancia de estar preparado para enfrentar exigencias coyunturales y estructurales. Un servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia. Esto significa que, junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de alta y media dirección gubernamental también estén preparados para que la acción de Gobierno evite colapsos, rupturas o situaciones de catástrofe política y económica. Y ante situaciones de emergencia se tengan los medios idóneos para asegurar la estabilidad y gobernabilidad del sistema político y social. El entrenamiento de excelencia implica salirse de los terrenos del sentido común; de más de lo mismo, de la intuición y de la mera experiencia para adoptar una actitud reflexiva que de cauce a la creatividad y a la innovación para gobernar en los nuevos escenarios de la sociedad.

Es sabido que la acción de Gobierno se efectúa en ambientes difíciles, hostiles y fuertemente presionados. Que su objetivo es obtener consensos y respetar disensos. Esta regla básica de la sociedad moderna no acierta a desenvolverse en la pluralidad del contexto público. Por ello el entrenamiento de excelencia debe revitalizar al servicio público para racionalizar la acción del Gobierno. Sin duda, el factor humano juega un papel determinante en el cumplimiento del servicio público. Así, como es necesario destacar el renglón de las capacidades en un tiempo de transformaciones profundas, es importante destacar la nueva actitud en el profesionalismo del servicio público. Actitud indispensable para reafirmar compromisos con la sociedad, desarrollando el criterio institucional en que se desenvuelven los gobiernos abiertos y democráticos. El viejo estilo de las decisiones cupulares, de las prácticas cerradas y de las camarillas burocráticas tiene que diluirse para dar paso a un servicio público sustentado en la ética, la mística de trabajo, los méritos, la modernización tecnológica y motivación grupal. Los gobiernos tienen que modernizar sus procesos de gestión con el mirador de las reacciones ciudadanas. Democratizar a la administración pública, orientarla para que sea equitativa y eficaz, nutriéndola de las ventajas del cambio organizacional son requisitos para dar vida a un nuevo y profesional servicio público. Pugnar por despolitizar (en el sentido partidista del término) a la administración pública es compromiso que no puede demorarse, institucionalizar el sistema de méritos administrativos, el servicio civil de carrera es aconsejable para estimular a los servidores encargados de la función pública.

5.6. EL CONTROL TOTAL DE CALIDAD.

En años recientes hemos sido testigos de una serie de sorprendentes transformaciones a escala mundial, caracterizadas por una fuerte competencia de los mercados, una incesante revolución tecnológica y aceleradas mutaciones de los procesos productivos. Cada vez de manera más intensa, la globalización de la actividad económica ha obligado a los países a transformar sus plantas productivas, a fin de abatir costos e incrementar la eficiencia y calidad en la producción de bienes y servicios. Esta revolución mundial de los procesos productivos ha sido posible, a escala macroeconómica, gracias a la participación activa de los Estados, quienes se han convertido en los agentes inductores de una nueva y más eficaz inserción en los mercados internacionales, mediante el impulso de las actividades productivas y el otorgamiento de estímulos a la productividad. Sin embargo, a escala microeconómica, parte importante del éxito mostrado por las empresas de los países avanzados se debe a la adopción de novedosos esquemas de organización gerencial, basados en los principios de la calidad total.²³² Como es sabido, el control de calidad comenzó a aplicarse en Estados Unidos durante la primera postguerra, pero no fue sino hasta la década de los años 50's, en Japón, cuando comenzó a dar frutos sorprendentes al introducirse métodos estadísticos para medir la variación de los resultados. A partir de entonces los principios de la calidad total han sido adoptados cada vez más por las industrias de todo el mundo. Esto como resultado de su eficacia para incrementar la productividad, abatir costos y satisfacer las exigencias del cliente o consumidor. Ha sido tal su aceptación, que hoy podemos hablar con propiedad de una revolución de la calidad.

La necesidad de aplicar procedimientos más eficientes de gestión en otros sectores motivó la introducción de la calidad total en el campo de los servicios y la administración pública. Hablar de calidad total en la gestión pública todavía no deja de parecerle extraño a muchas personas, que conciben dicho concepto como algo exclusivo de la iniciativa privada. En la actualidad, la administración pública ha tomado mayor conciencia de la necesidad de adaptar sus estructuras a las nuevas exigencias de cambio en que están inmersas todas las organizaciones de la sociedad. Por ello, en años recientes se ha discutido intensamente en los círculos académicos y gubernamentales la urgencia de emprender una Reforma del Gobierno que modernice el aparato administrativo, haciéndolo más eficaz, eficiente, competitivo y cuyos servicios cuenten con calidad total. Decimos que la administración pública tiene que ser eficaz, porque las políticas y estrategias económicas contenidas en planes y programas nunca podrían dar resultados si no se cuenta con una infraestructura administrativa sólida y profesional, capaz de llevarlas a la práctica.

Tiene que ser eficiente, porque en una época de limitación de recursos como la nuestra, el aparato gubernamental enfrenta el enorme reto de cumplir sus responsabilidades ante la sociedad, haciendo un uso más racional de los recursos con que cuenta. Así mismo, la administración pública tiene que ser competitiva, ya que en la nueva realidad de competencia internacional le corresponde al Gobierno prestar servicios a los agentes económicos con un grado de eficiencia, oportunidad y costos similares a los brindados por los gobiernos de otros países, de tal manera que su acción constituya una ventaja comparativa que incida en una mayor competitividad del aparato productivo de la economía mexicana. El enfoque de calidad total es importante, porque en el actual esquema de corresponsabilidad de la iniciativa privada en el desarrollo económico del país, es ella la que debe determinar el tipo, variedad, calidad y oportunidad de los productos y servicios que debe ofrecerle la administración pública. En la filosofía de la calidad total, el funcionamiento general de la organización gira alrededor del cliente: desde el diseño de un artículo hasta el servicio posterior a su venta, la empresa entera está atenta y responde a las señales de sus compradores.²³³

El enfoque de calidad tiene como objetivo erradicar defectos en cada una de las fases de los procesos, sean éstos productivos o de servicios, y buscar como meta el cumplimiento de la operación "cero defectos". Esto sólo es factible con la instauración de un mecanismo de inspección que no permanezca en la simple detección y corrección de deficiencias sino que, con ayuda de todos los empleados, se identifiquen las causas y se supriman. Una vez alcanzado cierto estándar de calidad, se busca un mejoramiento continuo por medio de constantes evaluaciones de

diagnóstico realizadas con cierta regularidad. Kaoru Ishikawa, uno de los pioneros de la calidad total, suele repetir que "el control de calidad empieza con educación y termina con educación" La aplicación de la calidad total involucra a todos los miembros de una organización, desde los niveles superiores hasta los inferiores, y desde las áreas de diseño y producción hasta las de mercadotecnia y servicios al cliente. Es un sistema integral que asegura la calidad en cada una de las etapas del proceso.²³⁴ También contempla la creación de círculos de calidad. Estos consisten en la reunión de un grupo de empleados de la misma o de diferente área de trabajo para estudiar, compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas enfrentados. La calidad total hace énfasis en el aprovechamiento máximo de los beneficios de la informática, las bases de datos, la estadística y demás herramientas para la solución, control y mejoramiento de los procesos. El control de calidad total se inició con la adopción de métodos estadísticos para medir el comportamiento de la productividad de una empresa, y ahora se ha convertido en uno de sus principios fundamentales. Eso es algo en lo que coinciden todos: "lo que no se puede medir no se puede mejorar". Observar, registrar y analizar los sucesos y los datos es una manera de abordar los problemas con objetividad, de conocer la magnitud de los errores y aprovechar el conocimiento adquirido para resolverlos.

El enfoque hacia la calidad en el servicio es parte de la orientación general de las reformas en la administración del sector público que países como los miembros de la (OCDE) están intentando instrumentar, particularmente con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones del sector público a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento de los recursos y mayores resultados. Existe un consenso general de que la previa orientación hacia la administración de reglas debe ser reemplazada por una orientación hacia los resultados en general, de los cuales las necesidades del cliente son un aspecto importante. El enfoque hacia la calidad en el servicio es fundamentalmente simple e indiscutible. Su justificación básica es que la razón fundamental de la existencia de las instituciones del sector público es proveer de un servicio o producto a un cliente (ciudadano, contribuyente, consumidor o usuario; la palabra "cliente" se utiliza en lo sucesivo en este apartado), en oposición, por ejemplo, a simplemente dar empleo a los servidores públicos. Existe una aceptación general de mayores facultades depositadas en los clientes, en contraposición a la circunstancia de hacer que todas las decisiones las tome el proveedor, al menos sin una consulta formal y adecuada.²³⁵

El cliente puede ser externo para el Gobierno, como es el caso de un miembro del público ó una organización de negocios ó interno, por ejemplo un secretario de estado u otra organización del sector público, ó una parte de la misma organización, un departamento de personal ó de contabilidad. El servicio prestado puede ser un pago (efectuarlo o recibirlo), asesoría ó información así como el suministro de un servicio público, por ejemplo de salud, educación o transporte. El servicio puede ser prestado en un contexto de mercado, es decir, el usuario paga por el mismo ó bien se provee a partir de fondos presupuestales. Las actividades de reglamentación, de procuración de justicia y seguridad pública y de recaudación de impuestos también figuran en un enfoque al cliente. Por lo tanto, los servicios abarcan una amplia gama de operaciones entre un cliente y un proveedor ó prestador de servicios, cubriendo objetos más o menos tangibles y muy diversos servicios ó productos como caminos y puentes, asistencia a discapacitados, redistribución directa de dinero y seguridad personal. La cuestión de quién es el cliente puede variar con el tipo de servicio suministrado y de acuerdo a su contexto político e institucional. Comienza con la cuestión de quién está interesado en la prestación del servicio, lo cual para un cierto número de servicios es una mezcla de intereses que incluyen al público en general, intereses específicos de grupos y a los clientes. En algunos países la palabra "cliente" se usa para describir una relación legal entre el ciudadano y el Gobierno. En este trabajo la palabra se usa en sentido más amplio.

Las iniciativas de calidad en el servicio influyen sobre y reciben la influencia de la relación entre el cliente y el proveedor, que a su vez está influenciada por el tipo de servicio. Las numerosas dimensiones del término "cliente", dependiendo de la naturaleza de la operación entre el cliente y el proveedor y la relación entre ambos. Estas dimensiones en contraste pueden afectar el nivel de participación del cliente en las decisiones, el nivel de expectativas del cliente y la naturaleza de los

mecanismos de quejas y reparación que se discuten más adelante. Los objetivos estratégicos globales del proveedor reflejarán el planteamiento en particular que se requiere para definir la relación con el cliente. La calidad, precisión, accesibilidad e idoneidad según se detallan más adelante), que expresa valores de provisión del servicio y, como parte de esto, la relación entre el proveedor y el cliente. Estos valores difieren de un país a otro, dependiendo de su entorno político y cultural. Ciertos valores de alto nivel, por ejemplo imparcialidad y legalidad, muy probablemente tendrán prioridad si no es que ya forman parte de la prestación del servicio. Como tales, pueden contemplarse como condiciones previas para poder proceder a abordar aspectos más gerenciales de la prestación del servicio como la oportunidad y la satisfacción del usuario con el contenido del servicio.

La Administración Pública de calidad como servicio: el público, como cliente sugiere que los componentes de una prestación de servicio sensible a los requerimientos de la sociedad son:

- **Transparencia.** Los clientes deberían saber cómo trabaja la administración, cuáles son las limitaciones que se imponen a las acciones de los servidores públicos, quién es responsable de qué cosa y con qué remedios se cuenta en caso de que las cosas no salgan como es debido.
- **Participación.** Los clientes resienten ser tratados como receptores pasivos de aquello que la administración pone en sus manos. En muchos casos es necesaria su participación si la administración va a realizar muchas de sus tareas, con la recaudación de sus impuestos.
- **Satisfacción.** En la medida en que sea posible, se debe ofrecer a los clientes servicios que correspondan a su particular situación. Los servicios del tipo "una talla le queda a todos" ya no son apropiados ni son ya necesarios toda vez que la nueva flexibilidad que exige la dinámica del cambio continuo en el sector público debe permitir que se pueda hacer coincidir a los servicios con los requerimientos.
- **Accesibilidad.** Los clientes deben tener facilidad de acceso físico a la administración a horas convenientes y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano. La política de instrumentar "oficinas de atención integral", en donde se albergan en un solo lugar diversos servicios gubernamentales, es ejemplo de la factibilidad de hacer del contacto con los servicios al público una experiencia más amistosa para el usuario que le reporte un menor consumo de tiempo.²³⁶

Estos comentarios siguen siendo válidos y podrán expresarse provechosamente en forma distinta como sigue:

- Los clientes participan en las decisiones o son consultados acerca de las mismas respecto del nivel y tipo de servicios que deben ser suministrados.
- Se les informa acerca del nivel y tipo de servicios que van a suministrarse.
- Pueden esperar razonablemente que recibirán un nivel de servicio adecuado.
- Tienen derechos de queja y reparación si el nivel apropiado de servicio no es suministrado
- Se requiere a las dependencias encargadas de la prestación del servicio que establezcan objetivos de calidad en el servicio y que elaboren reportes de su desempeño en relación con dichos objetivos.

En todo Gobierno se reconoce que para lograr un mayor acercamiento al cliente se requiere de un cambio cultural significativo en la manera de operar de las organizaciones de servicios al público. Como tal, requiere de contar con capacidad para el cambio y de tiempo para conseguirlo, y en todo caso requiere que sea continuado, así como de la aceptación y comprensión del personal. Los empleados y demás personal deben recibir una adecuada capacitación, indicaciones e incentivos. Parece haber un reconocimiento general de que el personal en la línea del frente, es decir aquellos que tienen contacto directo con el cliente, son la pieza clave para el éxito de dichas iniciativas y que se requiere de elevar el nivel de sus aptitudes y jerarquía para mejorar la calidad del servicio. La capacidad de lograr dicho cambio diferirá de un país a otro dependiendo de factores tales como el liderazgo político y administrativo, la intensidad de las presiones externas y al interior de las organizaciones, y el nivel de entendimiento de los objetivos

de administración de los servicios en general y de la manera de lograr los cambios necesarios. Queda claro que un cambio cultural exitoso requiere de acciones tanto de "arriba hacia abajo" (es decir, liderazgo firme desde la cúspide) y de "abajo hacia arriba" (es decir, la delegación de facultades en el personal operativo y la acción a través de dicho personal operativo es decir, mayor democracia).

En consecuencia, las normas de servicio se relacionan no sólo con aspectos técnicos vinculados a la manera de medir y administrar el desempeño en cuanto a servicio de las organizaciones del sector público. Plantean también cuestiones fundamentales acerca de la relación entre los ciudadanos y el Estado. Así mismo, se manifiestan cuestiones generales de la administración del rendimiento: cómo fijar metas, cómo instrumentarlas, la manera de reportar los resultados y asegurarse de que el rendimiento sea alto. Una auténtica preocupación por prestar los servicios de manera eficiente y eficaz, en la que se reconozcan los intereses tanto de los ciudadanos como de los contribuyentes, parece tener una aceptación general como una base ética y profesional para un servicio público moderno. El contar con una base ética provee de un marco de referencia dentro del cual puede ser juzgada con propiedad el desempeño o la conducta de un servidor público. También nos proporciona un marco de referencia o criterios para la toma de decisiones en donde existe la capacidad de discrecionalidad.

No es una exageración sugerir que un enfoque hacia el cliente es o se está convirtiendo en un aspecto fundamental del profesionalismo y la ética del servicio público debido a:

- Presiones derivadas de los recursos o del presupuesto; enfocadas a mejorar la calidad de los servicios que se contempla como una manera de reducir costos o de "hacer más con menos".
- Un público más demandante que desea mejores servicios y mayor injerencia en los servicios que se proporcionan y cómo se proporcionan.
- Reconocer el hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta y más eficiente mejorará substancialmente el rendimiento económico en forma global.
- Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones del Gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los mismos.
- Cambios en la teoría de la administración en el sector privado, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público. Otros factores influyen, como la creciente democratización y el resultante deseo de garantizar los derechos individuales y promover la igualdad ciudadana.

Los orígenes de las iniciativas de calidad en el servicio público parecen *variar*. En algunos países una presión presupuestal fue el factor determinante; en otros fue la insatisfacción general con los servicios gubernamentales. En las naciones europeas dio lugar una combinación de orígenes. En ciertos países (por ejemplo en Inglaterra) la iniciativa fue desarrollada y promovida por líderes políticos. En otros (como por ejemplo en Canadá), fue inicialmente desarrollada y promovida por servidores civiles. En un número de países (Australia, Nueva Zelandia, Suecia) la administración pública y el personal de las organizaciones gubernamentales individuales han iniciado mejoras en la calidad del servicio público como parte de una reforma administrativa interna y en ausencia de una iniciativa impulsada centralmente. Las iniciativas de calidad en el servicio público reflejan una aceptación general de la importancia de un Gobierno eficiente y con capacidad de respuesta para lograr un progreso social y económico, dentro de un contexto general de restricciones presupuestarias. Dichas iniciativas están siendo promovidas por gobiernos de muy distintas orientaciones políticas. Estas son congruentes también con una continua función del sector público y que están ligadas con la tarea de defender e infundir confianza y legitimidad funcional en el aparato gubernamental.

Queda claro que las iniciativas de calidad en el servicio son congruentes con una orientación hacia el rendimiento que está siendo perseguida en las reformas del sector público en muchos países. Las iniciativas de calidad en el servicio constituyen también un marco útil dentro

del cual se pueden montar reformas más extensas. Si al tiempo que se establecen las normas, se reexaminan y diseñan nuevamente los objetivos básicos de los programas (efectividad) y el costo (eficiencia) con los cuales se suministran los servicios, y si se requiere que se presten reportes y se haga una revisión en forma regular del desempeño, dichas iniciativas proveen de un marco para mejorar en forma global el desempeño de los gobiernos. Las iniciativas de calidad en el servicio también plantean cuestiones fundamentales acerca de la relación entre el Estado y el ciudadano. Así como difiere este concepto de un país a otro, dependiendo de sus tradiciones jurídicas y políticas, ocurre lo mismo con el origen y enfoque hacia las iniciativas de fijación de normas de servicio. La naturaleza de las iniciativas y el tiempo en que van presentándose las mismas en los distintos países puede ser reflejo de estos conceptos divergentes. De lo anterior se desprenden preguntas fundamentales como: ¿Cuál es el alcance de los derechos de los clientes, comparado, digamos, con los de un contribuyente?, ¿Estamos realmente hablando de clientes, en el sentido del mercado, o de ciudadanos que también tienen obligaciones?. De estas cuestiones se desprenden algunas consideraciones fundamentales:

- Hay quienes ven en las reformas de calidad la resolución de un conflicto inherente entre los servidores públicos y los ciudadanos a favor de éstos últimos, con un viraje de poder del proveedor al cliente.
- Otros perciben la cuestión en términos de la legitimidad del Estado que se basa en que la actividad del mismo sea socialmente útil.
- Algunos contemplan que las reformas favorecen la igualdad y la democracia, al reconocer a todos los clientes (ciudadanos) una igualdad de prerrogativas, eliminando o reduciendo el favoritismo o la corrupción en la prestación de servicios al público.
- Algunos se basan en gran medida en la simplificación administrativa y la reducción del aparato burocrático.
- Algunos gobiernos creen que los mecanismos de mercado y el brindar al cliente la posibilidad de elección deben ser una parte integrante de un enfoque hacia el cliente.
- Algunos de ellos, particularmente al interior de los gobiernos locales, tienen una visión más simple y pragmática de que la participación en la toma de decisiones sobre los servicios debe por sí misma mejorar la calidad de los servicios.²³⁷

En la medida en que se incrementa la consulta directa con el cliente -en ocasiones a través de nuevos organismos como es el caso de los Consejos de Usuarios- así como con grupos más amplios de ciudadanos, comienzan a surgir consideraciones acerca de la relación entre los procesos democráticos existentes y estos nuevos acuerdos de consulta ciudadana. La consulta directa con ciudadanos puede cambiar el papel y el funcionamiento de los órganos de representatividad formales como el legislativo ya que proporciona nuevos canales para que la información acerca de las necesidades de los ciudadanos alcance a los encargados de la toma de decisiones. Las iniciativas de calidad en el servicio son también importantes en lo que se refiere a todo el tema de la transparencia y obligación de rendir cuentas claras en el Gobierno. Aparte de proveer a los clientes de información acerca de los servicios, existe en general una tendencia a la instrumentación de medidas para reportar acerca del desempeño contrastándolo con las normas u objetivos y una tendencia a una creciente revisión (y en ciertos casos una verificación independiente) del desempeño por organismos externos. Esta tendencia es consistente con el énfasis que se observa en las reformas en general hechas a la administración del sector público de países que reclaman una mayor apertura y transparencia, así como un incremento en la rendición de cuentas.

ATRIBUTOS DE UN ENFOQUE ORIENTADO AL CLIENTE.

Entre las consideraciones más importantes que se desprenden están ¿quién determina qué es lo que los clientes tienen derecho a recibir y a través de qué procesos?. Al determinar qué es lo que el cliente tiene derecho a recibir, el proceso democrático, que implica a organismos parlamentarios y puestos de elección popular en otros niveles del Gobierno, juega también un importante papel. Los funcionarios electos representan las preocupaciones e intereses de los

clientes ante el Gobierno teniendo la *función de equilibrar los intereses de clientes y contribuyentes*. La naturaleza de la participación del cliente puede variar. Se sugiere que puede haber una línea continua trazada por la participación del cliente y la facultad discrecional del cliente con cinco puntos identificables:

- Información.
- Consulta.
- Participación conjunta.
- Delegación.
- Control.²³⁸

El primero tan sólo proporciona a un cliente información acerca de qué servicios van a suministrarse. El segundo contempla una injerencia del cliente en las decisiones y una oportunidad de tener un diálogo con el proveedor, pero en donde las decisiones todavía las toma el Gobierno o el prestador de servicios. El tercero establece la participación del cliente en la toma de decisiones o que éstas se hagan en forma conjunta. El cuarto prevé que las decisiones las tomen los clientes pero dentro de un marco de referencia convenido al menos parcialmente determinado por el Gobierno o proveedor. El último implica que los clientes determinen todas las decisiones, como ocurriría en un mercado verdaderamente competitivo. Resulta fundamental en un enfoque al usuario, que los clientes tengan acceso adecuado a los servicios que se están ofreciendo. Algunos países hacen especial énfasis en este aspecto, aún en ciertos casos con anterioridad a una consulta. Otro aspecto que es importante destacar del enfoque al cliente es su idoneidad esto es, el grado en que los servicios se ajustan a las necesidades de los clientes individuales ó colectivos. Las consideraciones relativas a la posibilidad de elección y las facultades discrecionales que se discuten más abajo son parte de esto. Pero también está implícito el grado en el cual se da flexibilidad al proveedor en lo tocante a los servicios que presta.

El grado en que la posibilidad de elección en términos de en qué lugares y de qué personas pueden obtener servicios los clientes es inherente en un enfoque al cliente, es un asunto que sigue en debate, al menos en lo referente a la elección entre el suministro por el sector público ó por el privado. La elección, en términos de la capacidad que tienen los clientes de tener acceso a un servicio que satisfaga sus necesidades individuales es más claramente aceptada como parte de un enfoque al cliente. La participación activa del cliente y su discrecionalidad forman parte pues de un enfoque de calidad. A menudo existen también obligaciones por parte del cliente que utiliza el servicio, por ejemplo suministrar información correcta acerca de sus circunstancias sociales al obtener prestaciones por desempleo. Esto puede llevar implícito un contexto legal en donde una específica relación de servicio/cliente contiene obligaciones específicas para ambas partes y sanciones si se infringe el mutuo "acuerdo". Puede contemplarse también desde un contexto administrativo en donde las obligaciones por parte del cliente son condiciones previas para una efectiva prestación del servicio.

Las normas de servicio *plantean importantes cuestiones acerca de los derechos y necesidades del cliente en cuanto a información, acerca de la naturaleza del servicio y el nivel de desempeño que puede esperar; cuáles son los requisitos, en su caso, que le son impuestos y el nivel de desempeño que efectivamente recibe*. Esta información es importante tanto si el servicio es suministrado en un mercado competitivo como por un monopolio gubernamental. En algunos países existe considerable evidencia de que muchos clientes potenciales no están enterados de los servicios que tienen a su disposición o a qué tienen derecho. Algunos países han dado prioridad a nuevos sistemas de información mediante los cuales el público puede tener un acceso directo a la información acerca del tipo de servicios a su disposición y de las personas o entidades encargadas de su prestación. La previsión de información sobre servicios debe poner al tanto a los clientes acerca de sus derechos y aclararle sus dudas (*brindando asistencia al cliente para que pueda tener acceso al servicio y ejercer su capacidad de elección cuando existan alternativas*), ajustándose a las expectativas del cliente, creando un marco de confianza entre el proveedor y el usuario, ofreciendo una base para el diálogo con el cliente y haciendo que el prestador de servicio cumpla

con sus funciones de acuerdo con la norma requerida. Los objetivos de la información sobre servicios incluyen por lo tanto que se ofrezcan servicios transparentes y comparables.²³⁹