



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ÉTICA ADMINISTRATIVA Y LA POLÍTICA DIALÓGICA COMO
INSTRUMENTOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO PARA
AMPLIAR EL ESPACIO PÚBLICO

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

TUTORA PRINCIPAL

DRA. PAULETTE DIETERLEN STRUCK
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES FILOSÓFICAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

DR. JOSÉ ALEJANDRO SALCEDO AQUINO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

DR. RICARDO UVALLE BERRONES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F. ENERO DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo I	
La administración del espacio público	8
1.1. El enfoque normativo de la democracia	11
1.2. Construyendo el espacio público	15
1.2.1. El liberalismo	20
1.2.2. El comunitarismo	25
1.2.3. El republicanismo	28
1.3. El Estado: De la monarquía absoluta al Estado-red	33
1.4. La administración pública: Del cameralismo a la gobernanza	42
Capítulo II	
La ética administrativa	54
2.1. Moral y ética	58
2.1.1. Hábitos, creencias y valores	58
2.1.2. La moral	66
2.1.3. La ética	68
2.2. La ética pública	69
2.3. La ética política	72
2.4. La ética administrativa	74
2.5. Tres enfoques éticos en la administración pública	77
2.5.1. Administración racional	78
2.5.2. Nueva gestión pública	83
2.5.3. Gobernanza	87
Capítulo III	
La política dialógica en la administración pública	93
3.1. El lenguaje y la política	96
3.2. La noción de estrategia	103
3.3. Diálogo y deliberación	109
3.4. Dialéctica, argumento y evidencia	116
3.5. Retórica y persuasión	120
3.6. La negociación	122

Capítulo IV	
La actividad administrativa del Estado contra la corrupción: transparencia, rendición de cuentas y gobernanza	127
4.1. Privatizando el espacio público: la corrupción	131
4.2. El valor de la transparencia como manifestación de confianza y certidumbre	135
4.3. La rendición de cuentas como un ejercicio de diálogo republicano	139
4.4. Ampliando el espacio público: la gobernanza como confianza y corresponsabilidad	145
4.4.1. El gobierno	145
4.4.2. La gobernabilidad	147
4.4.3. La gobernanza	158
Conclusiones	167
Bibliografía	178
Hemerografía	186

INTRODUCCIÓN

Los procesos de globalización y de regionalización han planteado una serie de cambios importantes en la naturaleza de la forma de organización del poder político que conocemos como Estado, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. El Estado es la forma dominante de organización del poder político, ya que casi todas las personas en el planeta son ciudadanos de uno de ellos, pero cuando el Estado se ve sujeto a los intereses de ciertas clases o grupos y posee una escasa capacidad técnico-institucional, así como niveles mínimos de legitimidad es imposible que pueda instrumentar por sí mismo los cambios necesarios que exige el actual entorno.

Con la globalización como fondo, y a partir de las ideas neoliberales, se buscó la reducción del Estado “al mínimo” a fin de que las demandas de la sociedad fuesen atendidas en el mercado por agentes nacionales o internacionales, ya que éste es un instrumento más eficiente para la distribución de valores escasos que el Estado. Sin embargo, problemáticas como la concentración de la riqueza, la inseguridad, la educación, e incluso el fomento a la investigación científica y el desarrollo del conocimiento, por mencionar algunas, son demandas que deben ser atendidas y que el mercado por sí solo no puede resolver.

La democracia y espacio público son las fuerzas que han ido moldeando el relieve estatal. El espacio público se constituye por el conjunto de procedimientos a través de los cuales las decisiones políticas colectivas son formuladas, discutidas y adoptadas. Cuando crece la diversidad y la singularidad de las demandas sociales la pretensión estatal de atender a todas ellas es drásticamente limitada debido a la falta de recursos y de información.

Con el auge de las redes, los movimientos sociales y políticos generan relaciones para establecer formas de comunicación que les permiten sumar apoyos a fin de articular sus iniciativas, aprovechar los recursos limitados y lograr un mayor consenso. Estos cambios también han hecho sentir sus efectos en el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y por ende de su administración pública. Ahora el Estado-red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad hacia el exterior con diferentes Estados, y hacia el interior, con los diferentes órdenes de gobierno; lo que ha modificado

los procesos administrativos haciéndolos más flexibles generando una diversidad de espacios para establecer una relación más abierta con los ciudadanos.

La presente investigación se inserta en este panorama, planteándose como objetivo general analizar el papel que deben desarrollar la ética administrativa y el diálogo, entendidos ambos como instrumentos que permiten hacer más pública la actividad administrativa del Estado, a fin de generar un espacio público republicano de gobierno, que combata a la corrupción y propicie la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza.

De esta forma, se dará respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo pueden contribuir la ética administrativa y el diálogo para incrementar el carácter público de la administración estatal?
- ¿Cuáles son las características de un espacio público republicano?
- ¿Cómo se da el tránsito de una ética administrativa basada en la eficacia y la eficiencia hacia otra que además privilegia la generación de valor público?
- ¿Cómo se da el tránsito de un modelo administrativo público basado en la política estratégica hacia otro que además privilegia el diálogo y la negociación?
- ¿Cómo un modelo republicano administrativo, que tiene como premisas a la ética administrativa que genera valor público y el ejercicio del diálogo, puede combatir la corrupción y propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza?

El argumento de esta investigación se fundamenta en la idea de que la ética tiene como objetivo el estudio de los principios de la conducta humana que guían y controlan las decisiones, por ello, la ética permite formular una reflexión sobre las distintas morales y sobre los diferentes modos de justificar racionalmente la vida moral, la cual está integrada por hábitos, creencias y valores. Toda sociedad para permitir la convivencia, requiere de reglas que indiquen lo que está bien y mal, lo que debe hacerse y evitarse. La ética en el

espacio de lo público favorece un ambiente de confianza y certidumbre para que las reglas comunes sean definidas y cumplidas por los diversos actores sociales. La ética pública no dicta normas morales definitivas, sino métodos y fronteras para deliberar sobre el sentido y los contenidos morales de la vida en común, por tal, la ética pública es un elemento fundamental de las democracias contemporáneas en la operación cotidiana de sus instituciones y sobre todo en la conducta de los servidores públicos. Además, el sentido ético que está detrás de cada política pública es innegable, ya que si éstas se emplean para satisfacer intereses particulares, esta conducta en el marco de un gobierno republicano, es totalmente opuesta a la noción elemental de ética pública; de tal forma que, cuando esto sucede, las políticas públicas se corrompen y fracasan en sus propósitos; mermando la capacidad de respuesta del aparato administrativo estatal.

Asimismo, se considera que el diálogo es el mejor medio que se dispone para superar las crisis a través de la construcción de acuerdos; es el espacio en que los participantes manifiestan sus intereses, confrontando sus razones por medio del debate, mismo que debe ser regulado por el valor de la prudencia. Así la deliberación se constituye como una de las bases normativas de la teoría democrática. La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales que den fundamento a las políticas públicas; la persuasión tiene lugar a través de discursos que argumentan sobre los fines válidos en la acción social y los medios convenientes para alcanzarlos.

La transparencia, entendida como valor, se origina con mayor vigor en los ambientes a favor de la democracia, y por ello permite la consolidación del debate y la deliberación como medios que permiten atender y resolver de manera pacífica los problemas del orden público. Los valores de la democracia tienen como premisa central la existencia de un poder abierto y responsable que no oculte información a los ciudadanos; así un Estado accesible y visible genera un ambiente de confianza y certidumbre en el modo de cumplir las reglas que establece las modalidades y tiempos para su eficacia funcional, evitando de esta manera que la corrupción dañe el conjunto de la vida en común. La rendición de cuentas, por su parte, implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder; de ahí

que en el centro de la rendición de cuentas se encuentra la idea de diálogo, ya que rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas, mientras que exigir cuentas es la oportunidad de hacer preguntas; es un juego interactivo, de argumentos y contra-argumentos.

La gobernanza se caracteriza por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad; alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social como las regulaciones no jerárquicas. Asegurar la cooperación implica la práctica del diálogo para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y capitalizar ventajas que pueden generarse con el acuerdo político de voluntades, ejercicio que es característica fundamental de un modelo republicano de gobierno.

Esta investigación se ubica en la teoría normativa, de tal forma que haciendo uso de las prescripciones del republicanismo en la construcción del espacio público y, por ende, en la definición del Estado y de su administración pública, se describirán los elementos de un modelo administrativo que, basado en una ética administrativa pública que genere valor público y en una política dialógica y de negociación, sea capaz de combatir la corrupción y fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza.

Para alcanzar el objetivo general planteado, la investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos. El primero tiene como objetivo analizar la definición del espacio público desde el liberalismo, el comunitarismo y el republicanismo así como sus implicaciones para la concepción de democracia, Estado y administración pública. El segundo capítulo analizará el proceso de transición de una administración pública que detenta los valores de eficacia y eficiencia a un modelo de administración pública que además promueva la generación de valor público. El tercer capítulo busca analizar el proceso de transición de una administración pública que hace uso de la política estratégica a un modelo de administración pública que también promueve el diálogo y la negociación. El cuarto capítulo analizará como un modelo de administración pública que genere valor público y que promueva el diálogo y la negociación puede combatir la corrupción y fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza, y con ello ampliar el espacio público.

CAPÍTULO I
LA ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

CAPÍTULO I

La administración del espacio público

Este capítulo inicia con la definición del término democracia, para lo cual se identifican dos grandes formas de abordar dicha cuestión: la empírica y la normativa. El enfoque empírico de la democracia analiza cómo se manifiesta de hecho la democracia en una sociedad dada, su funcionamiento, sus instituciones, sus sujetos y actores, los comportamientos a ella asociados, los condicionamientos objetivos sobre los que opera. Por su lado, el enfoque normativo de la democracia pretende establecer los principios e ideales a los que una democracia debería ajustarse para merecer tal nombre.

La noción de democracia normativa remite a la idea de espacio público. El espacio público es el conjunto de procedimientos por medio de los cuales las decisiones políticas colectivas son formuladas, discutidas y adoptadas; de esta forma, lo público se caracteriza como aquello que es de interés general y apela a un espacio de acción en el que todos los miembros de una comunidad política resuelven dialógicamente los asuntos que se refieren a toda la sociedad. La noción de espacio público determina la concepción que se tenga del Estado y de la administración pública.

En torno a la idea del espacio público actualmente se hacen presentes tres teorías que buscan definirlo y que en este capítulo serán expuestos sus postulados más generales: el liberalismo, el comunitarismo y el republicanismo. Para el liberalismo del siglo XXI el ser humano se constituye como un ser autónomo que convive en sociedad con ciudadanos libres e iguales, para esta corriente de pensamiento la integración de las personas dentro de una comunidad se produce no porque exista una comunidad con carácter prioritario sino porque los individuos identifican sus propios intereses con los de la comunidad política en la que desean vivir, la integración se produce por y para el bienestar de cada ciudadano, no por ni para un supuesto bienestar de la comunidad. En contraste el comunitarismo plantea que la vida comunitaria tiene elementos que la impulsan más allá del individualismo. El republicanismo y el comunitarismo coinciden en apelar a la construcción y fortalecimiento de una esfera pública, misma que el liberalismo desdeña colocando en el centro de su discurso al individuo; y también coinciden en otorgar un lugar

fundamental a la ética de las virtudes necesaria para el establecimiento ideal del autogobierno. Sin embargo, sus diferencias se aprecian en la forma de construir la esfera pública, ya que mientras que en el comunitarismo la guía para la toma de decisiones se encuentra en las tradiciones de la comunidad, en el republicanismo se hace uso del establecimiento del diálogo para que la comunidad decida con autonomía, y sin mirar al pasado, cuáles son los valores con los cuales quiere vivir.

Democracia y espacio público son las fuerzas que han ido moldeando el relieve estatal. Actualmente el Estado es la forma dominante de organización del poder político, ya que casi todas las personas en nuestro planeta son ciudadanos de uno de ellos. El Estado puede conceptualizarse como una forma de organización del poder político, determinada por procesos históricos, que dan como resultado la constitución de instituciones con capacidad de movilizar recursos que le permitan imponer orden, vigilar las fronteras y recaudar impuestos.

Cuando crece la diversidad y la singularidad de las demandas sociales expresadas por colectivos y grupos, la pretensión estatal de atender a todas ellas termina por ser limitada debido a la falta de información y de recursos. Con el auge de las redes los movimientos sociales y políticos generan relaciones para establecer formas de comunicación que les permitan sumar apoyos a fin de lograr una mayor legitimidad y articular sus iniciativas y luchas con más intensidad. Así, el Estado-red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y órdenes de gobierno; una mayor flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una diversidad de espacios para establecer la relación entre gobiernos y ciudadanos.

Los cambios que han operado en la delimitación del espacio público y la concepción de la democracia también modifican el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y por ende, a la administración pública. En general a la administración pública se le critica principalmente que haya dejado de ser pública y de reducir su capacidad de gestión. La administración pública ya no puede estar ensimismada, debe ser la administración de la sociedad con sentido de lo público. Los nuevos objetivos del gobierno, además de la eficiencia, son el fortalecimiento de la cohesión social y política, la

participación, la cooperación y el compromiso, como se desarrollará a continuación.

1.1. El enfoque normativo de la democracia.

El concepto de democracia desde el siglo XIX denota una forma de gobierno en la que el poder político del Estado pertenece a toda la población, sin exclusiones por razones de clase social o género. De ahí que, como lo expresa Bobbio: “se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.¹

Actualmente de un total de 191 países, el 61.3% (117) se ostentan como democracias, mientras que en 1974 de 142 países 39 eran democracias, es decir, 27.5% del total.² Estos números dan fundamento a la percepción de que la forma de gobierno que predomina al inicio del siglo XXI es la democracia. Sin embargo, en la práctica se aprecia que hay diferentes tipos de democracia que ofrecen una variedad de procesos competitivos y de canales para la expresión de los intereses y valores de la población, tanto asociativos como partidarios, funcionales y territoriales, colectivos e individuales.

Como ejemplo de lo anterior, Philippe Schmitter y Terry Lynn Kart³ señalan que la concepción liberal de la democracia pretende circunscribir el ámbito público lo más estrechamente posible, mientras que en contraste, el enfoque socialista y el socialdemócrata extienden ese campo a través de mecanismos como la regulación, el subsidio y, en algunos casos, la propiedad colectiva de los bienes. Para estos autores ninguna es más intrínsecamente democrática que la otra, sólo son democráticas de *modo diferente*, es decir, que las medidas dirigidas al “desarrollo del sector privado” no son más democráticas que las dirigidas al “desarrollo del sector público”. Si ambas se llevan a los extremos podrían socavar la práctica de la democracia, las primeras destruyendo la base para la satisfacción de las necesidades

¹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1991, p. 9.

² Cfr. Rafael del Águila, “La democracia”, en Rafael del Águila (Editor), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 139-140.

³ Cfr. Philippe Schmitter y Terry Lynn Kart, “Qué es ... y qué no es la democracia” en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996, pp. 38-39.

colectivas y el ejercicio de la autoridad legítima; las segundas, arruinando las bases para la satisfacción de las preferencias individuales y el control de las acciones gubernamentales ilegítimas.

Para tratar de formular un concepto que permita definir a las democracias actualmente existentes, se presentan dos grandes formas de abordar dicha cuestión: la empírica y la normativa.⁴ El enfoque empírico de la democracia analiza cómo se manifiesta de hecho la democracia en una sociedad dada, su funcionamiento, sus instituciones, sus sujetos y actores, los comportamientos a ella asociados, los condicionamientos objetivos sobre los que opera. Por su lado, la orientación normativa de democracia pretende establecer los principios e ideales a los que una democracia debería ajustarse para merecer tal nombre.

Desde el enfoque empírico las condiciones socioculturales mínimas que son requisito indispensable para la existencia de la democracia son la alfabetización, la ausencia de desigualdades extremas o el surgimiento del pluralismo social e ideológico, además, las condiciones socioeconómicas que propician el desarrollo de la democracia parecieran estar reunidas en torno a la economía de mercado. En este sentido, Giovanni Sartori⁵ advierte que si bien en el mundo abundan los sistemas de mercado sin democracia, en cambio, todas las democracias pasadas y presentes son, al mismo tiempo, sistemas de mercado: el mercado *no es condición suficiente* de la democracia, pero la democracia encuentra en el mercado una de sus *condiciones necesarias*.

Pero la democracia y el capitalismo de mercado están encerrados en un conflicto permanente en el que se modifican y limitan mutuamente.⁶ La economía capitalista de mercado daña seriamente la igualdad política: los ciudadanos que son desiguales en bienes económicos difícilmente serán iguales políticamente.

⁴ Cfr. Rafael del Águila, "La democracia ... op. cit., p. 140.

⁵ Cfr. Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2005, pp. 334-335.

⁶ Cfr. *Ibid.*, pp. 195-196.

En este sentido Charles Lindblom,⁷ a fin de dar respuesta a este problema, señala que la democracia es una forma de gobierno que más bien se opone a ciertos tipos de desigualdad:

Las desigualdades que se han llegado a considerar intolerables son aquellas que hacen de un hombre instrumento de otro; aquéllas que ocasionan características personales de arrogancia, falta de sensibilidad, rudeza y egolatría por una parte, y servilismo, apatía y hostilidad por la otra; que crean arbitrariamente signos de superioridad e inferioridad u ocasionan otras distinciones entre los individuos; las que privan a las personas de los requisitos mínimos de alimentación, refugio, salud y educación; las que obstruyen la especialización funcional, o las que ocasionan otras grietas en la sociedad.⁸

Por ello, la democracia se caracteriza mejor como un gobierno que es incompatible con ciertos tipos específicos de desigualdad, más que por una creencia en la igualdad material plena, que en el marco del sistema capitalista actual, no es posible lograr. De ahí que lo que se busca en un gobierno democrático es que cuente con la capacidad de generar condiciones para construir y operar un entramado institucional (leyes, reglamentos, procedimientos, programas, políticas, planes) que se comienzan a perfilar las atribuciones que debería poseer la democracia de forma posible y probable, se encuentra en el terreno de la orientación normativa de la democracia.

La orientación normativa prescribe que la democracia ideal observa una serie de condiciones fundamentales para su existencia, procedimientos que Dahl, Schmitter y Karl enuncian de la siguiente manera:⁹

1. El control sobre las decisiones gubernamentales ha de estar constitucionalmente conferido a cargos públicos elegidos.
2. Los funcionarios han de ser electos en contiendas electorales frecuentes y conducidas con limpieza, siendo la coerción en estos procesos inexistente o mínima.
3. Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a voto.

⁷ Cfr. Charles Lindblom, "Democracia y estructura económica" en William Chambers y Robert H. Salisbury, *La democracia en la actualidad. Problemas y perspectivas*, México, UTHEA, 1967, pp. 106-109.

⁸ *Ibid.*, pp. 108-109.

⁹ Es el listado de las 7 "condiciones de procedimiento mínimas" que enuncia Robert Dahl para que exista la democracia política moderna, donde Schmitter y Kartretoman han agregado las dos últimas. Cfr. Philippe Schmitter y Terry Lynn Kart, "Qué es ... y qué no es ... op. cit.", pp. 42-43.

4. Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a concurrir como candidatos a los cargos.
5. Los ciudadanos han de tener derecho a expresar sus opiniones políticas sin peligro de represalias.
6. Los ciudadanos han de tener acceso a fuentes alternativas y plurales de información. Estas fuentes deben existir y estar protegidas por la ley.
7. Los ciudadanos han de tener derecho a formar asociaciones, partidos o grupos de interés independientes.
8. Los funcionarios públicos elegidos deben ser capaces de ejercer sus poderes sin estar sometidos a una oposición avasalladora de funcionarios no electos.
9. La organización política debe ser capaz de actuar con independencia respecto a los constreñimientos impuestos desde el exterior.

Estos nueve puntos ideales se suman al decálogo que ofrece Dahl¹⁰ para resumir los beneficios que hacen deseable a la democracia como gobierno:

1. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.
2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
3. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma.
4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de vivir bajo las leyes de su propia elección.
6. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.

¹⁰ Cfr. Robert Dahl, *La democracia ... op. cit.*, pp. 57-72.

7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.
8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.
9. Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí.
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.

Pareciera ser entonces que la democracia cuenta con características que la hacen realmente atractiva y viable como forma de gobierno, sin embargo existen una serie de problemáticas que no ha resuelto como lo es el problema de la representación política, el financiamiento de los partidos políticos en las campañas electorales, el crecimiento del poder incontrolado de los medios de comunicación, la construcción de una élite de profesionales de la política, además de que sigue sin ser moneda corriente la transparencia y la rendición de cuentas, ni se ha conseguido extender la virtud cívica ni el amor a la cosa pública.¹¹

La orientación normativa de la democracia lleva a cuestionar el perfil del espacio público que impera en las sociedades contemporáneas, de ahí que en el siguiente apartado se aborde esta tarea.

1.2. Construyendo el espacio público.

La vida social le ha planteado al ser humano la conveniencia de unir esfuerzos a fin de cooperar para lograr la satisfacción de necesidades comunes como la defensa en contra de los enemigos externos, el guardar el orden interno de la comunidad, la impartición de justicia, e incluso tareas como la educación, la salud y la obtención de empleo. El poder político ha sido el encargado de satisfacer dichas necesidades, ganándose así la confianza de los integrantes de la comunidad. Uno de los puntos centrales en la conducción de la sociedad

¹¹ Algunos de estos tópicos son desarrollados por Norberto Bobbio en su obra *El Futuro de la democracia*, México, FCE, 1991.

se localiza en la importancia de construir acuerdos que favorezcan la cooperación para mitigar problemas y la escasez de recursos. Para ello el poder político busca la articulación de los intereses sectoriales en una comunidad de expectativas, compromisos y sistemas de coordinación. Crear un sentido de identidad y pertenencia como medios para fortalecer el espíritu público en la sociedad es tarea central del gobierno, ya que sin este requisito no es posible que la autoridad sea efectiva; en este sentido, se debe considerar que en el orden político no sólo hay reglas y normas que deben cumplirse, sino valores que han de interiorizarse para que los actores sociales y políticos los asimilen, y sea efectiva la vigencia simbólica y real de las relaciones de poder.¹²

La acción política es indisociable de la formación de una comunidad, de un vínculo humano con sentido, en donde es deseable un rechazo de todo ejercicio de dominación o de neutralización de la pluralidad, tratando así de promover un imaginario que posibilite el vivir juntos, y que atraiga con la perspectiva de los beneficios de la acción común.¹³ Aunque la unidad social sea siempre polémica y su cohesión un asunto que debe negociarse continuamente, la política representa el esfuerzo por recrear el vínculo social y establecer significaciones comunes. Se trata de equilibrar el reconocimiento de la naturaleza esencialmente conflictiva de toda vida política, con la noción del poder entendido como una acción concertada.

Daniel Bell ya había advertido que en sociedades cuya clave moral es el individualismo hedonista, resulta imposible superar las crisis, ya que los individuos cuando son movidos únicamente por el interés de satisfacer toda suerte de deseos en el momento presente, no sienten el menor afecto por su comunidad y, por tal, no están dispuestos a sacrificar sus intereses egoístas en aras de la cosa pública. Consideraba que uno de los grandes retos en las sociedades del capitalismo tardío consista en conseguir que los ciudadanos, preocupados únicamente por satisfacer sus deseos individuales, cooperen en la construcción de la comunidad política.¹⁴

¹² Cfr. Ricardo Uvalle, "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar" en *Convergencia*, México, UAEM, Año 18, número 55, enero-abril, 2011, p. 40.

¹³ Cfr. *Ibid.*, pp. 24-25.

¹⁴ Cfr. Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza, 1977.

Sin una organización social todos tienen un incentivo para medrar a costa ajena, disfrutando de todos los beneficios que existan sin ningún esfuerzo para preservar el sistema que hace que los beneficios existan.¹⁵

Las sociedades eficaces procuran mantener una combinación de acciones individuales y comunitarias para que puedan subsistir y prosperar. Lester Thurow,¹⁶ en este sentido, comenta que las sociedades exitosas tienen que reunirse alrededor de una historia convincente con una ideología de sustentación, mismas que permitirán formular metas comunes en pos de las cuales trabajen los miembros de la sociedad. Sin una visión de un futuro mejor, se introduce la parálisis económica y social; sin un programa importante, todos comienzan a imponer sus microprogramas personales para elevar su fortuna personal; sin un programa político, los partidos se fragmentan y el poder pasa de aquellos que quieren hacer cosas nuevas a aquellos que quieren detenerlas.¹⁷

La construcción de un concepto normativo de lo público permite introducir procedimientos de reflexión en una vida política que suele estar dominada por lo inmediato: la tiranía del presente, la inercia administrativa, la desatención hacia lo común, la irresponsabilidad organizada. El espacio público como ámbito en el que se organiza la experiencia social, debería ser una instancia de observación reflexiva, gracias a la cual los miembros de una sociedad producen una realidad común, más allá de su condición de consumidores, electores, creyentes o expertos, y ensayar así una integración en términos de compatibilidad.

En este marco, lo público caracteriza a aquello que es de interés general y apela a un espacio de acción en el que todos los miembros de una comunidad política resuelven dialógicamente los asuntos que se refieren a toda la sociedad. Por ello, el espacio público es un lugar donde los problemas son señalados e interpretados, donde se experimentan las tensiones y el conflicto se convierte en debate, donde la problematización de la vida social es puesta

¹⁵ Cfr. Lester Thurow, *El futuro del capitalismo*, Argentina, Javier Vergara, 1996, p. 321.

¹⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 273.

¹⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 24.

en escena; la idea de espacio público recoge la totalidad de los procesos de configuración de la opinión y la voluntad colectivas.¹⁸

El espacio público como esfera de deliberación donde se articula lo común y se tramitan las diferencias es una construcción laboriosa, frágil, que exige un trabajo continuo de representación y argumentación.¹⁹ Toda acción pública, por tal, tiene una dimensión instituyente ya que la política establece referencias susceptibles de dar sentido a la acción colectiva; no se puede dejar a los individuos sin estar mediados por una identificación común, que es precisamente lo que define a las instituciones, las cuales no se limitan a facilitar la coordinación de las acciones individuales, sino que deben instituir simbólicamente y en un horizonte de responsabilidad el mundo común; transformar el sentir en actuar, y asignar responsabilidades donde faltaban o no había más que imputaciones genéricas, dándole a todo ello una forma concreta, duradera, razonable y eficaz.

Si la idea de espacio público, en tanto que ámbito de acción común, tiene algún sentido es porque en él se crean las condiciones para identificar y organizar la responsabilidad por la sociedad en su conjunto; es así que desde este punto de vista, el espacio público podría definirse como el marco en virtud del cual podemos percibir y organizar todo aquello de lo que se debe responder;²⁰ hay que responder no solo de lo que acontece dentro de un espacio de tiempo divisible, sino también, bajo determinadas circunstancias y de acuerdo con criterios que habrán de establecerse, de lo que ha sucedido en el pasado y de lo que puede suceder en un futuro. El tradicional concepto de responsabilidad, referido más bien al presente, se ha enriquecido con una dimensión retrospectiva y prospectiva, en virtud de la cual en el actual espacio de responsabilidad hay que incluir de alguna manera al pasado y al futuro.

En este marco, una responsabilidad positiva se caracteriza por una ampliación prospectiva del horizonte de atención, que se extiende al mediano y largo plazo por la previsión, el pronóstico y la planeación; se dirige a la acción en su conjunto, al contexto y a los efectos previsibles; está atenta a las desviaciones y las irregularidades. Su criterio es incluyente, ya que toma en

¹⁸ Cfr. Daniel Innerarity, *El nuevo espacio público*, España, Espasa Calpe, 2006, pp. 15-16.

¹⁹ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública moderna*, México, INAP, 2012, p. 14.

²⁰ Cfr. *Ibid.*, pp. 185-186.

consideración a todos los que podrían ser afectados por las consecuencias potenciales, su punto de partida no son los deberes del actor individual, sino las obligaciones de cooperación de las personas e instituciones implicadas.

Entonces, se trata de implicar a los actores sociales en la solución de los problemas, motivarlos y activarlos, para no convertirlos en ciudadanos dependientes o en clientes irresponsables. Los nuevos objetivos del gobierno, además de la eficiencia y la eficacia, deben ser el fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso. Si a la política se le concibe y socializa desde un enfoque meramente estratégico, ésta fungirá como arena donde se enfrentan y pactan treguas, pasiones, prejuicios e intereses particulares que no pueden ofrecer razones de su validez e importancia pública, en caso de que moldeen las políticas del gobierno; o bien se convierte en una acción que busca el punto de equilibrio entre los fríos cálculos de grupos de interés adversarios.²¹

A la visión estratégica en política se le debe corregir el propósito de superioridad y ventaja competitiva sobre los rivales puesto que el gobierno de una sociedad busca regular la competencia y fomentar la cooperación para el logro de objetivos comunes. Por ello la política no debe limitarse a ser entendida solamente como un conjunto de maniobras encaminadas a conseguir que un individuo o grupo se mantengan en el poder, que cuenten con la capacidad para neutralizar una oposición, o que se encuentren en condiciones de gestionar una situación de crisis, satisfacer una exigencia o calmar una agitación; ya que de esta manera la política perderá su carácter de instancia de mediación, porque no podrá transformar las opiniones privadamente elaboradas, limitándose entonces a escenificar su confrontación pública.

La política democrática favorece la publicación como un medio para que el contenido institucional y democrático del Estado se materialice con la existencia de un gobierno abierto y responsable. La publicación facilita una mejor comunicación entre los gobernantes y los gobernados haciendo de la democracia un plebiscito cotidiano fincado en el principio de accesibilidad y apertura, así lo público del gobierno se constituye en garantía para que el

²¹ Cfr. Daniel Innerarity, *El nuevo espacio ... op. cit.*, pp.24-41.

Estado no se erija en un poder adverso y ajeno a la sociedad. Por consiguiente, los controles democráticos son testimonio de la publicación del poder y permiten que el Estado no sea entendido como un aparato autónomo frente a los ciudadanos.

Nuria Cunill señala que la ampliación del espacio público lleva a lidiar necesariamente contra la apropiación privada del aparato público-estatal, y para lograr este objetivo, la participación ciudadana es un medio a través del cual se afecta la estructura y operación del aparato de Estado, logrando una publicación de los procesos de adopción de las decisiones estatales. Por ello es fundamental la reivindicación de formas de participación directa y no sólo la representación, entendida como la capacidad de delegar mandatos y soberanía.²²

En este sentido, las contralorías sociales, la rendición de cuentas, la evaluación ciudadana, la administración electrónica, la participación ciudadana en las fases del ciclo de políticas públicas, la política dialógica y la consulta pública son instrumentos que favorecen la publicación de los gobiernos.²³

En torno a la idea del espacio público en nuestra época se hacen presentes tres teorías que buscan definirlo y que a continuación expondremos: el liberalismo, el comunitarismo y el republicanismo.

1.2.1. El liberalismo.

El liberalismo es una de las corrientes filosóficas más importantes de la actualidad, tiene profundas raíces y dista mucho de ser un bloque homogéneo; se desarrolló como pensamiento político y económico a finales del siglo XVII, después de la Revolución Inglesa de 1688, con la Independencia de los Estados Unidos en 1776 y la Revolución Francesa de 1789; es un movimiento orientado a limitar a la autoridad y confinar la actividad gubernamental, además de denunciar y combatir el privilegio conferido a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la creencia religiosa.

²² Cfr. Nuria Cunill, Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, CLAD, 1997, pp.197-198.

²³ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad ... op. cit.*, p. 46.

En la teoría política se distinguen dos tipos de libertad: la libertad negativa y la libertad positiva.²⁴

La libertad negativa es la capacidad que tiene un individuo de elegir sin ser obligado o coartado por la acción de otras personas, incluidas la autoridad o la ley. Es decir, que lo que la ley no prohíbe es el ámbito en el que el individuo ejerce su libertad negativa; son sus libertades privadas. Es un comportamiento heterónomo, dado que se actúa en el marco de las reglas que otros han establecido. La libertad negativa es la libertad de elegir individualmente en la esfera privada, de tal forma que la libertad negativa puede coexistir con un régimen político en el cual sean otros los que dicten la ley.²⁵

Mientras que la libertad positiva propone que el individuo rija su vida de acuerdo a sus propias reglas, independientemente de lo establecido por la sociedad, es un ejercicio de autonomía. En la libertad positiva es el mismo sujeto de la libertad el que dicta las leyes, de tal forma que éstas no sean ajenas al sujeto que las obedece. En un régimen político democrático los individuos que se someten a la ley son sus coautores.²⁶

En el siglo XX tras la opresión totalitaria que vivió la humanidad en la figura del fascismo, el nazismo y el comunismo, así como en el fracaso del intento de construir una sociedad basada en la razón, el liberalismo del siglo XXI hace una llamada para apreciar de nuevo el valor de las libertades concretas que preservan la vida de los individuos y busca diferenciarse del neoliberalismo.

Por su parte el neoliberalismo se presenta como un antídoto para solucionar los males que aquejaban al orden social capitalista; entre sus defensores figuran economistas como Friedrich A. von Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman, entre otros, quienes crearon la Sociedad Mont Pelerin en 1947. Este grupo considera necesario retomar los principios del mercado libre acuñados por la economía neoclásica a través de los trabajos de autores como Alfred Marshall, William Stanley Jevons, y Leon Walras; oponiéndose a las teorías que prevalecían en esa época sobre la intervención del Estado en el

²⁴ Cfr. Luis Villoro, *De la libertad a la comunidad*, México, FCE-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2005, p. 72.

²⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 72-74

²⁶ Cfr. *Ibid.*, pp. 74-75.

ámbito económico. Para ellos las decisiones estatales se encontraban, de origen, sesgadas políticamente en función de la fuerza de los grupos de interés implicados; además las decisiones estatales siempre serían erróneas debido a la naturaleza humana y a la limitación permanente de información disponible.²⁷

De tal forma que para el neoliberalismo un Estado propietario y una economía mixta “distorsionan” el sistema de precios, generan despilfarro y producen bienes y servicios de costos elevados y deficiente calidad; cuestiona la capacidad administrativa del Estado debido a que es ajena a las motivaciones de la competencia económica, planteándose por ello la privatización, tanto de la economía pública como de las relaciones económicas entre los agentes económicos. Con la privatización se plantea descargar al Estado de responsabilidades sociales y alentar las iniciativas individuales.²⁸

Durante buena parte del siglo XX, la intervención del Estado en la sociedad y la economía fue muy amplia, de tal forma que lo relacionado con los asuntos públicos necesariamente estaba en manos de la burocracia gubernamental; así, lo público de la sociedad fue monopolizado por lo público del Estado. Pero, hacia finales del siglo XX, ante la falta de respuestas eficaces por parte del modelo del Estado del Bienestar, la sociedad, el mercado y los ciudadanos comienzan a reclaman los espacios de lo público que fueron ocupados por agencias, ministerios, secretarías, políticas, programas y presupuestos. De este modo, lo público de la sociedad es reclamado por organismos, grupos y protagonistas que plantean la necesidad de desestatizarlo, ya que no todo es Estado. Lo público en cuanto a la articulación de voluntades, propuestas, relaciones y estrategias de acción, tiene un comportamiento autónomo frente a las esferas del poder político que se manifiestan en la organización del Estado.²⁹

En consecuencia, las virtudes públicas se deben sustentar en el *ethos* individualista del liberalismo económico; de esta forma, bajo las reformas orientadas al mercado instrumentadas a partir de los años ochenta del siglo pasado, los valores tradicionales del sector público poco a poco fueron reemplazados por normas y reglas de competitividad, eficiencia, productividad,

²⁷ Cfr. Walter Lippman, *Retorno a la libertad*, México, UTHEA, 1940, pp. 29-33.

²⁸ Cfr. Friedrich A. Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 63-68.

²⁹ Cfr. Rina Aguilera, *La naturaleza de lo público en la administración pública moderna*, México, INAP, 2012, pp. 145-147.

desempeño y rentabilidad. Como consecuencia, los valores comerciales, las prácticas de negocios y las fuerzas del mercado se impusieron como los criterios dominantes que rigen la operación del sector público.

En contraste el liberalismo del siglo XXI trata de ser una adaptación con argumentos nuevos del viejo espíritu progresista liberal con objeto de articular un pensamiento equilibrado entre los ideales de libertad e igualdad, justicia y bien común, procedimiento y fines políticos.³⁰

El ser humano se constituye, según el liberalismo del siglo XXI, como un ser autónomo que convive en sociedad en medio de ciudadanos libres e iguales, la sociedad no es concebida como requisito previo a la propia individualidad de las personas; la integración de las personas dentro de una comunidad se produce no porque exista una comunidad con carácter prioritario sino porque los individuos identifican sus propios intereses con los de la comunidad política en la que desean vivir, porque les parecen buenos y válidos a título personal; la integración se produce por y para el bienestar de cada ciudadano, no por ni para un supuesto bienestar de la comunidad.³¹

Para el liberalismo del siglo XXI, el hecho de que los individuos sean más importantes que la propia sociedad se debe a que las sociedades modernas no son comunidades homogéneas, sino, más bien, grupos humanos fragmentados en multiplicidad de religiones, etnias, comunidades lingüísticas y grupos de interés diversos; pero, a pesar de esta pluralidad de grupos y de personas, la sociedad existe y se mantiene gracias a un cierto consenso de convivencia que traspasa las diferencias entre todos ellos. No hay que perder de vista el peso del pluralismo, ya que es tan fuerte que no se puede hablar de sino de “consensos contingentes” basados en una “incertidumbre limitada” sobre la relación que se puede esperar de esa pluralidad de individuos y de grupos sociales. La sociedad moderna no es una comunidad política en sentido fuerte, pero tampoco puede ser definida como una asociación totalmente vacía de ligazón social.³²

Es en este contexto que ahora el Estado busca la integración de los ciudadanos en el logro de las metas colectivas, tarea que puede ser concretada

³⁰ Cfr. Carmelo Moreno del Río, *La comunidad enmascarada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 2000, p. 8.

³¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 10-11.

³² Cfr. *Ibid.*, p. 11.

en virtud a arreglos institucionales que posibilitan la participación y cooperación de todos los actores involucrados con un sentido de ventajas compartidas que amplían la comunicación entre la sociedad y el Estado. Así el objetivo de lo público se refiere a que la vida en común permite superar las limitaciones de la esfera individual y además se presenta como la vía a través de la cual la sociedad pueda desarrollar los elementos constitutivos de la vida organizada.³³

En el modelo liberal la democracia es un procedimiento mediante el cual los electores nombran a través del voto a un gobierno, escogiendo de entre las diferentes alternativas que ofrece el mercado político. Los principales agentes del sistema electoral son los electores y los partidos políticos que postulan candidatos y ofrecen programas de gobierno. Para que este proceso sea posible el sistema electoral necesita un marco institucional que garantice limpieza, transparencia y legitimidad. La representación ciudadana es el mecanismo para escoger a las autoridades que han de tomar las decisiones políticas. En este modelo el representante cuenta con gran discrecionalidad en sus decisiones y no tiene que estar sometido a las opiniones del electorado. Con el propósito de evitar que esta gran discrecionalidad de los representantes se convierta en un gobierno despótico y tiránico, la tradición democrática liberal confía en el elevado carácter moral e intelectual de los representantes, y en la estructura misma del sistema gubernamental que se caracteriza por una división y equilibrio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de tal forma que las virtudes del sistema político suplen las deficiencias de participación ciudadana.³⁴

Para asegurar la libertad, la democracia liberal concede prioridad a los derechos individuales sobre la realización del bien común, lo cual se traduce en la concepción del ciudadano como un titular de derechos, antes que como sujeto de obligaciones hacia la colectividad. En una sociedad cuyos valores supremos son la preservación de los derechos individuales y la protección de la vida privada, cada individuo se retrae al ámbito de su vida personal y familiar a resguardar sus intereses particulares. Por ello, en el Estado liberal todos tienen el mismo derecho de expresar y promover su concepción sobre los valores

³³ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e ... op. cit.*, p. 83.

³⁴ Cfr. Alejandro Salcedo Aquino, *Tradiciones democráticas en conflicto y multiculturalismo*, México, Plaza y Valdés-Ediciones Acatlán, 2007, pp. 132-133.

comunes que deben regir la sociedad, y por lo tanto, el Estado no puede hacer suya una concepción específica del bien común, por eso es un Estado neutral que no promueve una concepción de bien deseable para todos.³⁵ La preeminencia de los derechos individuales sobre el bien común lleva a la idea de que todos los ciudadanos son iguales entre sí, pese a sus diferentes situaciones materiales y culturales; todos los hombres y mujeres quedan uniformados desde el punto de vista político: el Estado es concebido así como un espacio homogéneo, donde no deben contar las distintas identidades culturales ni las desigualdades sociales y económicas. Las diferencias se deben colocar en el ámbito privado.

1.2.2. El comunitarismo.

El comunitarismo es una corriente filosófica que contrasta con los postulados que enarbola el liberalismo. En el comunitarismo la sociedad preexiste al individuo; a su juicio, el individuo moderno es un ser autóctono, y no tanto un ser autónomo, como afirman los liberales. Vive en sociedades concretas y debe ser reconocido, ante todo, como un sujeto social, el individuo nace y transcurre en el marco de un horizonte social que lo antecede.

Según el comunitarismo, los individuos no “contratan” la sociedad, sino que más bien la heredan, de forma contextualizada y particularizada. La sociedad no se construye ni se inventa, no es un producto de los individuos que estos puedan manipular y modelar a su antojo. La sociedad se descubre, se encuentra o, en el mejor de los casos, se reinterpreta, pero siempre sobre bases históricas sólidamente enraizadas.³⁶ Por ello, la sociedad explica características del individuo; este no puede concebirse previo a la sociedad, la sociedad es, antes que nada, una comunidad, y no una simple agregación de individuos.

Entonces, los fines del individuo se realizan en la comunidad. El fin personal incluye la persecución de un bien común. Por eso, el fin de la comunidad es el bien común en el que se realiza el bien de las personas

³⁵ Cfr. Luis Villoro, *Tres retos de la sociedad por venir: justicia, democracia, pluralidad*, México, Siglo XXI, 2009, p. 33.

³⁶ Cfr. Carmelo Moreno del Río, *La comunidad ... op. cit.*, p. 53.

individuales. La comunidad, se dirige por el interés del todo. Cada individuo se considera a sí mismo un elemento perteneciente a una totalidad, de manera que lo que afecta a ésta le afecta a él: al buscar su propio bien busca el bien del todo.³⁷

La comunidad tiene por fundamento el servicio, no el cálculo del propio beneficio. Cada quien tiene la obligación de prestar una contribución al bien común. El servicio ha de ser recíproco, nadie está dispensado de él, pues es el signo de pertenencia a la comunidad; un servicio puede ser impuesto o aceptado libremente. En el primer caso se transforma en servidumbre, y la comunidad en opresión. Pero cuando el servicio es asumido con libertad, como don, permite la realización de sí mismo en un nivel superior.³⁸ Junto a los derechos individuales existen derechos colectivos, condición de la realización de bienes comunes.

La vida comunitaria es el reflejo de cómo las individuos en su calidad de público expresan intereses, preferencias y motivaciones que alimentan las formas de convivencia que se articulan en tipos de asociación y organización. En este caso, la vida comunitaria tiene elementos que la impulsan más allá del individualismo, que es un modo de obtener ventajas en sí mismas. El antídoto contra el individualismo es, sin duda para esta postura, la convivencia de las personas, con el objeto de generar un ambiente de intercambios, cooperación y solidaridad.

En el modelo comunitarista el poder político se encuentra depositado en la asamblea, en la cual todos toman la palabra, decidiendo por consenso los asuntos importantes. La asamblea nombra un consejo encargado de ejecutar las decisiones cotidianas y de dirimir las disputas. Es importante resaltar que en el comunitarismo la democracia consensual se basa en el diálogo razonado que tiene lugar entre todos los miembros de la comunidad en lugar de la imposición de una mayoría cuantificable; el diálogo se aproxima siempre a un consenso razonado de tal forma que en las decisiones finales todos han participado, ninguno es excluido y, por ello, todos quedan igualmente obligados a las tareas comunes.³⁹

³⁷ Cfr. Luis Villoro, *De la libertad a la ... op. cit.*, p. 25.

³⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 29.

³⁹ Cfr. Luis Villoro, *Los retos de la sociedad por venir*, México, FCE, 2007, pp. 119-120.

Luis Villoro establece que la democracia comunitaria se construye alrededor de los siguientes principios:⁴⁰

1. Los deberes hacia la comunidad son prioritarios sobre los derechos individuales.
2. El servicio obliga a todos.
3. La realización del bien común está propiciada por procedimientos que impiden la instauración permanente de un grupo dirigente sin control de la comunidad.
4. En las decisiones que se tomen se debe permitir que todos expresen su opinión para acercarse lo más posible al consenso.

Esta democracia comunitaria se desenvuelve en comunidades pequeñas donde todos se conocen, se comunican entre sí y pueden en cualquier momento reunirse. Son comunidades agrarias o ganaderas donde la colaboración de todos en fines y tareas comunes es indispensable para la subsistencia; en este contexto las formas de democracia comunitaria se justifican en la tradición, remitiéndose a una sabiduría heredada, que es expresada en mitos y leyendas.⁴¹

Para el comunitarismo el liberalismo del siglo XXI describe con acierto las sociedades modernas cuando afirma la existencia del pluralismo en su seno, pero, sin embargo, sobrevalora su importancia, porque el dato verdaderamente relevante que hay que considerar es la existencia de una especie de “consenso general subyacente”: una cultura común, basada en la tradición, en la historia, en el acervo social, político e intelectual, sin la cual no se entendería el hecho de la pluralidad. Para el comunitarismo la sociedad es un ámbito que está regido por una serie de valores, que defienden una determinada noción de virtud, de verdad y ésta se materializa en prácticas sociales, en ritos, en narraciones históricas para así explicar el sentido de esa vida comunitaria, de esa sociedad.⁴²

⁴⁰ Cfr. *Ibid.*, pp. 120-121.

⁴¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 121-122.

⁴² Cfr. Carmelo Moreno del Río, *La comunidad ... op. cit.*, pp. 53-54.

El pensamiento comunitarista también hace referencia a una visión de la democracia liberal, bajo dos características:⁴³

1. La democracia moderna debe ser entendida como un conjunto de instituciones que ofrecen una fórmula política basada en unos valores concretos, en una finalidad definida, un bien público que pueda justificarse ante los individuos y que permite convertir a estos individuos en miembros de una comunidad auténtica. Para el comunitarismo no pueden legitimarse socialmente las instituciones políticas que no prescriben un modelo político y filosófico sustantivo, el cual debe ser conocido y reconocido como verdadero por sus ciudadanos.
2. Las democracias liberales deben adoptar diferentes modelos en función de las peculiares características del contexto social en el que se enmarcan; la democracia liberal no es una fórmula universal, formal, sino un modelo concreto y particular de una cultura, que se materializa de forma diversa en cada país.

El comunitarismo difiere con el liberalismo, no así con el republicanismo, aunque, como veremos a continuación, éste último tiene algunas divergencias con el comunitarismo en cuanto a los criterios para la construcción del espacio público.

1.2.3. El republicanismo.

El republicanismo es una ideología que tiene sus raíces en la República Romana: es típicamente republicana la propuesta de un gobierno mixto que evite la corrupción y la destrucción de la República derivada de las diferencias de condición entre los ciudadanos, noción que fue vinculada por Polibio con la estabilidad, longevidad y grandeza de la República Romana. Las ideas de la tradición republicana se extendieron con la recuperación de la cultura clásica durante el periodo del Renacimiento en Europa, de modo que, a comienzos del

⁴³ Cfr. *Ibid.*, pp. 56-57.

siglo XVI, Maquiavelo también exaltó las bondades de la forma de gobierno mixta por encima de la monarquía, la aristocracia y la popular.⁴⁴

Posteriormente el modelo republicano de gobierno sirvió de inspiración a las Revoluciones Inglesa, Holandesa, a la Revolución de Independencia de los Estados Unidos y a la Revolución Francesa, en las cuales el republicanismo además del gobierno mixto reivindicará el compromiso con una vida cívica activa, con los valores de la justicia deliberativa y con la defensa de los fines públicos comunes.⁴⁵

Actualmente el republicanismo es una corriente filosófica que opone el gobierno republicano a las formas de gobierno autoritario y ofrece una concepción diferente de la democracia liberal. Para que exista la democracia, según el republicanismo, es indispensable la virtud cívica de la mayoría de los ciudadanos, ya que el ciudadano es una persona que sostiene intensos debates públicos y participa de manera continua y responsable, en las decisiones que afectan la vida de su comunidad. Bajo este importante supuesto, los representantes se encuentran obligados a reflejar de manera fiel los intereses y opiniones de los representados, y éstos deben vigilar y controlar el comportamiento de sus representantes; situación que se complica con la multiplicidad de grupos y comunidades que constituyen el pueblo de un Estado. Lo anterior implica que en este modelo el poder político no sólo se autorregula por mecanismos institucionales de balance y control (como se ha visto en el liberalismo), sino que se limita también por el poder social que los ciudadanos y sus comunidades ejercen sobre sus representantes no sólo a través de las elecciones, sino también por medio de otras formas de participación y expresión políticas de la ciudadanía (asamblea, referendo, consultas populares, entre otros).⁴⁶

En este punto cabe señalar que el republicanismo no postula como principio fundamental la igualdad de los derechos universales entre individuos indiferenciados, sino que pone énfasis en el respeto a las comunidades y, de manera secundaria, en el individuo, ya que este último es concebido como miembro de una comunidad dentro de la cual define su curso de vida, sus

⁴⁴ Cfr. *Ibid.*, p. 11-15.

⁴⁵ Cfr. Ángel Rivero, “Republicanismo y neo-republicanismo” en *Revista Isegoría*, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Filosofía, número 33,2005, p. 7.

⁴⁶ Cfr. José Alejandro Salcedo Aquino, *Tradiciones democráticas en ... op. cit.*, p. 138.

valores fundamentales, sus derechos básicos. Como consecuencia de esta visión, para el republicanismo, los derechos, la legislación, el ámbito de competencia de poder político se deberán adecuar a las identidades culturales de los pueblos que integran al Estado y no al revés; así, el Estado tiene que amoldarse a la pluralidad cultural de la nación y no a imponer una cultura homogénea acerca de “lo nacional”, esto se encuentra garantizado a través de la descentralización política. La democracia republicana pone de esta manera énfasis en la importancia de un auténtico federalismo donde las competencias del orden federal de gobierno sean muy limitadas en comparación con los órdenes local y municipal de gobierno.⁴⁷

Además de los tópicos arriba abordados, actualmente un tema presente en la discusión del republicanismo lo es la noción de dominación. Como señala Pettit, las personas están, en muchas ocasiones, a merced de la voluntad arbitraria de otros; esta situación de “estar a merced de otros”, o incluso la posibilidad de que tal voluntad arbitraria de otros puede ejercerse, es lo que concibe como dominación. Frente a esta idea de dominación es que el republicanismo, entendido como discurso de la libertad, como “no dominación”, encuentra su actualidad contemporánea.⁴⁸ Así, la teoría republicana ofrece transformar el concepto de política a fin de construir un modelo específico de esfera pública, la cual es definida como el ámbito en el que se realizan las acciones que afectan los intereses intersubjetivos de la ciudadanía. Cabe recordar que en el republicanismo se apuesta necesariamente por lo público-político fundamentalmente con base en una interacción del ciudadano con las estructuras políticas para las decisiones públicas, rescatando al ciudadano de su atomismo, de su posición apolítica que no le permite mirar más allá de sus condiciones de bienestar privado, sino que lo induce a adentrarse a una esfera pública que le pertenece.⁴⁹

La política en la postura republicana no tiene una función mediadora sino que forma parte de la sociedad en su totalidad: los ciudadanos hacen política en la medida en que actúan en la interdependencia y hacen de la deliberación

⁴⁷ Cfr. *Ibid.*, pp. 139-140.

⁴⁸ Philip Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 40-46.

⁴⁹ Cfr. Laura Nelly Medellín Mendoza, “Reflexiones acerca de la esfera republicana-deliberativa y la gobernanza” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, Vol. LII, número 208, enero-abril, 2010, pp. 64-66.

el camino para desarrollar su libertad e igualdad amparadas en la ley. La voluntad política tiene que referirse hacia un entendimiento mutuo, se apela a una voluntad ética-política de una ciudadanía que se autorrealiza en lo colectivo y que no reconoce ningún proyecto que no encaje en la auténtica vida del pueblo, para desarrollar una virtud cívica.⁵⁰

La esfera pública republicana-deliberativa se aboca a incentivar la capacidad argumentativa de los participantes mediante condiciones de igualdad y libertad entre ellos y la comprensión intersubjetiva entre los diversos intereses en juego, por ello su propósito es lograr una voluntad democrática renovada y eliminar del ejercicio de la negociación todo intento de imponer principios fijos e inmutables.

El republicanismo pone énfasis en el ejercicio público de la autonomía como un proceso en curso y alienta toda empresa común, a partir de esta idea se desprende que la función del Estado republicano es promover el bien común que puede unir a todas las diferencias.⁵¹

El republicanismo y el comunitarismo coinciden en apelar a la construcción y fortalecimiento de una esfera pública, misma que el liberalismo desdeña por su atomismo, es decir por su centralidad en el discurso hacia el individuo; y también coinciden en otorgar un lugar fundamental a la ética de las virtudes necesaria para el establecimiento ideal del autogobierno.⁵²

Sin embargo sus diferencias se aprecian al estructurar la esfera pública: mientras que en el comunitarismo la guía para la toma de decisiones se encuentra en las tradiciones de la comunidad, el republicanismo se hace uso del establecimiento del diálogo para que la comunidad decida con autonomía, y sin mirar al pasado, cuáles son los valores con los cuales quiere vivir.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que busca sintetizar las principales características de cada una de estas tendencias que definen el espacio público:

⁵⁰ Cfr. María José Villaverde Rico, *La ilusión republicana. Ideales y mitos*, Madrid, Tecnos, 2008, pp. 243-307.

⁵¹ Cfr. Luis Villoro, *Tres retos de la sociedad por venir ... op. cit.*, p. 44.

⁵² Cfr. María José Villaverde Rico, *La ilusión republicana ... op. cit.*, p. 178.

CUADRO NÚMERO 1
CARACTERÍSTICAS DEL LIBERALISMO, COMUNITARISMO Y
REPUBLICANISMO

Categorías	Liberalismo	Comunitarismo	Republicanismo
Noción de sociedad	La sociedad se explica por los individuos	La sociedad preexiste al individuo	La sociedad preexiste al individuo
Papel del Estado	Estado neutral	Estado comprometido con el bien público	Estado comprometido con el bien público
Característica de la ciudadanía	Pasiva	Activa	Activa
Régimen político	Balance y control entre poderes	Democracia comunitaria	Democracia participativa
Tipo de representación	Predominio de los representantes	Predominio de los representados	Equilibrio entre representantes y representados
Instrumentos de construcción de consenso	Interés individual	La asamblea y la tradición	El diálogo y la capacidad argumentativa
Valor	Competencia	Servicio a la comunidad	Interacción entre gobernantes y gobernados

Fuente: Elaborado por el autor con base en María José Villaverde Rico, *La ilusión republicana. Ideales y mitos*, Madrid, Tecnos, 2008 y Luis Villoro, *Los retos de la sociedad por venir*, México, FCE, 2007.

Como se puede apreciar existen grandes diferencias entre el liberalismo y las otras dos concepciones de espacio público, sobre todo en cuanto a la noción de sociedad y al papel que le toca jugar al Estado; sin embargo entre el comunitarismo y el republicanismo no se encuentran muchas diferencias, pero las que se pueden señalar son muy importantes, tal es el caso de los instrumentos que cada enfoque emplea para la construcción del consenso: el comunitarismo invariablemente apela a la tradición como una brújula que guía a la toma de decisiones de la asamblea y preserva la identidad de la comunidad; en cambio el republicanismo emplea el diálogo y la capacidad argumentativa entre los representantes y los representados para tratar de constituir las metas en común.

Una vez abordados los tópicos relativos a la democracia y al espacio público, se analizará la importancia que tiene el poder político estatal en la conformación del espacio público, particularmente en los últimos tiempos en que se constituye el Estado-red.

1.3. El Estado: De la monarquía absoluta al Estado-red.

Actualmente el Estado es la forma dominante de organización del poder político, ya que casi todas las personas en el planeta son ciudadanos de uno de ellos. Los Estados pueden conceptualizarse como formas de organización del poder político, determinadas por procesos históricos, capaces de reunir instituciones que se centran en el gobierno; así, el Estado requiere la acumulación de recursos que le permitan imponer orden, vigilar las fronteras y recaudar impuestos. Más tarde, durante el siglo XX, el Estado además se caracterizó por contar con economías nacionales, con comunidades políticas basadas en el derecho, y con grupos de personas que son ciudadanos y otorgan legitimidad al Estado, al tiempo que definen una comunidad cultural.

El Estado surge en Europa cuando las estructuras imperiales del Sacro Imperio Romano Germánico se hicieron débiles, dando paso a unidades políticas que merecen ser llamadas Estados como fueron Inglaterra, Francia, España y Suecia, las cuales se dieron a la tarea de organizar el control de su territorio desde una ciudad privilegiada como capital. A través de la Monarquía Absoluta se eliminaron los elementos característicos de la constitución económica, política y social del feudalismo.

La palabra “Estado” se impuso por la difusión y el prestigio de *El Príncipe* de Maquiavelo:

*Tutti li stati, tutti e dominii che hanno avuto e hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o republiche o principati.*⁵³

Pero el término no fue introducido por Maquiavelo. Como explica Norberto Bobbio⁵⁴ minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de “Estado”, en el

⁵³ “Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”. Nicolás Maquiavelo, *De principatibus*. Traducción, notas y estudio introductorio Elizur Arteaga Nava y Laura Trigueros Gaisman, México, Trillas, 1993, pp. 50-51.

lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* (situación) a Estado en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica de *status rei publicae*. El término resolvió la exigencia de encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva, diferente a la *polis* y al *imperium*, que se caracteriza precisamente la progresiva centralización del poder en una instancia unitaria y exclusiva que ejerce la fuerza en un territorio concreto determinado, desarrollando en esta función una cada vez mayor impersonalidad e integrando, con otros Estados, una comunidad internacional en la que goza del respeto a su existencia.

La construcción del Estado es un proceso gradual de apropiación de los medios de dominación política: producción legal, administración de justicia, recaudación fiscal, recursos militares, relaciones diplomáticas. Se trata de recursos que en las formas políticas preestatales se hallaban dispersas entre diversos agentes: señores feudales, corporaciones, jerarquías eclesiásticas. Así, el poder de los reyes aumentó entre los siglos XVI y XVIII sentando las bases del Estado moderno, los reyes se hicieron más fuertes gracias a los cambios en la tecnología y la organización militares. Los grandes ejércitos se convirtieron en bases necesarias de poder, sin embargo este tipo de fuerza requiere abundantes recursos y los reyes impusieron tributos sobre las propiedades territoriales.⁵⁵

El Estado comenzaba a tomar forma: un sistema de poder centralizado, encabezado por un monarca, basado en un conjunto de organizaciones administrativas, policiales y militares, sancionado por un ordenamiento jurídico.⁵⁶ Este proceso de concentración encuentra muchas resistencias; la historia de las monarquías absolutas donde el Estado aparece más tempranamente presenta muchos episodios de violencia provocados por la oposición a aceptar los rasgos de esta nueva forma de organización del poder político.

⁵⁴ Cfr. Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1994, p. 86.

⁵⁵ Cfr. Juan José Sanabria, “La violencia del Estado: Guerra y ejército” en Marco A. Jiménez (Editor), *Subversión de la violencia*, México, Juan Pablos-Ediciones Acatlán, 2007, pp. 269-296.

⁵⁶ En este punto, las temáticas abordadas por Bodino en su obra son más que ilustrativas. Cfr. Juan Bodino, *Los seis libros de la república*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

La transformación de los súbditos, que solo tienen obligaciones, en ciudadanos que poseen derechos, se produjo de modo gradual en virtud de la centralización del poder y, por ende, la desaparición de los ejércitos privados feudales, creando así la base para una relación directa entre el rey y sus súbditos. Surge entonces una noción de propósito común:⁵⁷ el bien del Estado y el de la gente depende de un apoyo mutuo y de la obligación compartida de defender y sostener al Estado. Las obligaciones como el servicio militar tributación y el pago de impuestos, se combinaron con derechos políticos.

Además, cada Estado tendió a crear una “nación” unificada culturalmente por medio de la represión, la coerción, los símbolos y la escuela obligatoria, sin embargo pocos Estados europeos poseían una unidad étnica o lingüística obvia y no todos tuvieron el mismo grado de éxito en la integración de unidades locales dispersas. Un Estado moderno es un Estado-nación en el sentido de que la población comparte las características de la ciudadanía, es decir, derechos y obligaciones comunes respecto al Estado, y la nacionalidad, entendida como las ideas culturales e históricas de una comunidad imaginaria.⁵⁸

El Estado creó un espacio nacional para el desarrollo económico eliminando barreras locales al intercambio y fomentando tanto la industria como la construcción de infraestructura.⁵⁹ La economía nacional moderna se caracteriza porque los vínculos entre los medios de producción, distribución y consumo son interiores al Estado, en este sentido, la economía nacional se sostiene por sí misma.⁶⁰

Las reformas sociales supusieron un importante alejamiento de los valores liberales del siglo XIX y una progresiva tendencia hacia el colectivismo, que en conjunto perfilan un nuevo tipo de Estado que se caracteriza por su intervención y presencia en la sociedad civil de mercado con el fin de lograr su regulación y equilibrio para propiciar una auténtica igualdad de oportunidades

⁵⁷ Cfr. Mariano Baena del Alcázar, *Curso de ciencia administrativa*, Madrid, Técno, 2000, p. 61.

⁵⁸ Particularmente la importancia de la legua. Cfr. Benedic Anderson, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE, 2007, pp. 63-76.

⁵⁹ Cfr. Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado*, México, IAPEM, 1996, pp. 63-105.

⁶⁰ Cfr. Ugo Pipitone, *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, México, FCE, 1995, pp. 60-73.

para todos los hombres, es decir, que la igualdad ya no se limitará en adelante a un formalismo jurídico.⁶¹

Durante el liberalismo clásico se concibió a la sociedad como un espacio autorregulable en el que, por ejemplo, los trabajadores o proletarios recibían el equivalente en salario por su fuerza de trabajo, mientras que la existencia de ganancia era un “premio justo” al capitalista por su inversión. Sin embargo, Carlos Marx cuestionó el “principio de equivalencia” en que se fundamentaba a las relaciones de intercambio que se daban en la sociedad liberal. A través del término plusvalía (entendido básicamente como el trabajo no pagado del que se apropia el capitalista), demostró la desigualdad en el intercambio entre el capital y la fuerza de trabajo, esto imposibilita la autorregulación de la sociedad, y en contrapartida, agudiza el conflicto social y la necesidad de intervención del Estado para mediar en dicho conflicto.⁶²

Como antecedente de la intervención estatal en la esfera de la sociedad civil para propiciar la equidad encontramos que en Inglaterra, con fundamento en la Ley de pobres de 1834, el Estado proporciona sustento a los grupos de menesterosos porque se les considera como un peligro potencial para la higiene de la colectividad y el orden público.⁶³

Más tarde, con una situación de fuerte antagonismo de clases y la irrupción del proletariado en los parlamentos europeos, el poder público se ve obligado a intervenir para contrarrestar los explosivos contrastes sociales. Fue entonces que el canciller del Imperio Alemán, Otto von Bismarck, entre 1883 y 1889 formuló una legislación social que representó la primera forma de intervención del Estado en la tutela de la clase obrera. A partir de entonces se contempló en la legislación alemana una serie de prestaciones que beneficiaron a los trabajadores: el seguro en caso de enfermedad en 1883, el seguro sobre accidentes de trabajo en 1884 y los seguros de vejez y de invalidez en 1889. Pero la normatividad social de Bismarck no es producto directo de la exigencia de justicia social por parte de la clase trabajadora, sino el resultado de medidas preventivas puestas en marcha por el canciller alemán

⁶¹ Cfr. Luis Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, 1982, pp. 57 - 58.

⁶² Cfr. *Ibid.*, pp. 78-81.

⁶³ Cfr. Paulette Dieterlen, *Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía*. México, UNAM, 2010, pp. 6-7.

contra las reacciones del movimiento obrero frente a los efectos que tendría la aceleración del proceso de industrialización en ese país.⁶⁴

Durante el siglo XX se dio la constitución de una forma particular del poder político conocida como Estado del Bienestar, este hecho marcó una intervención abierta del Estado en la producción y en la distribución de bienes y servicios para hacer frente a los efectos de la Gran Depresión y de las dos Guerras Mundiales. A partir de la década de los cincuenta todos los Estados industrializados llevaron a cabo proyectos que tenían como objetivo ampliar la red de servicios sociales, el establecimiento de cargas fiscales progresistas e intervenir en apoyo del empleo o de los ingresos de los desempleados, así como en los esfuerzos del capital por consolidar y expandir sus mercados.

Por Estado del Bienestar se entiende la forma de organización del poder político que garantiza alimentación, salud y educación a toda la población como un derecho y no como beneficencia, además de apoyar ciertas demandas particulares provenientes del capital y del trabajo, con el propósito de disminuir la confrontación entre ambos. Las tareas de apoyo al capital, al trabajo y a la población en general son puestas en práctica por la administración pública en el marco de Estados de corte liberal-democrático con sociedades de masas urbano-industrializadas.

En este periodo, el espacio de lo público se identificó con lo social, y la materialización de lo social, a su vez, se vinculó a lo estatal, de forma tal que a través de la administración pública, cada vez hubo una mayor presencia del Estado en la sociedad, y por medio de las organizaciones corporativas, al mismo tiempo, se amplió la presencia de ciertos grupos de la sociedad en el Estado. A partir de estas premisas terminó por eliminarse la separación que preocupó a la doctrina liberal del siglo XIX entre los ámbitos de lo público y lo privado al estatalizar a la sociedad y socializar al Estado.

Culmina así la construcción del Estado como un producto europeo surgido en circunstancias históricas y culturales determinadas, pero que se aclimata en entornos muy diferentes al original. Desde el periodo fundacional

⁶⁴ Cfr. Ignacio Sotelo, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, 2010, pp. 170-176.

de los Estados en Europa se pueden distinguir cuatro “olas de estatización” del mundo, cada una de ellas puntuada por guerras y la disolución de imperios:⁶⁵

- La primera ola de estatización empezó con la disolución del imperio español en América.
- La segunda ola de estatización creció durante la Primera Guerra Mundial y con el hundimiento de los imperios de Austria-Hungría, Otomano y Ruso.
- La tercera ola de estatización se formó después de la Segunda Guerra Mundial con el desmantelamiento de los imperios coloniales europeos, especialmente el británico y el francés (pero también el alemán, el belga, el español, el holandés y el portugués), en Asia sudoriental, África y Oriente Próximo.
- La cuarta ola de estatización fue consecuencia del final de la Guerra Fría, que presentó el desmembramiento de la Unión Soviética y la desintegración de la Yugoslavia multiétnica.

Hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI, el Estado del Bienestar que se venía conformando entró en crisis; esta situación se va a manifestar tanto en el ámbito interno como en el externo de ésta forma de organización del poder político.⁶⁶

En la dimensión interna el Estado pareciera que se ha hecho grande y complejo, de tal forma que es cada vez más difícil la coordinación entre todos sus componentes; situación por la cual ve reducida su unidad de acción y termina convirtiéndose en un conglomerado heterogéneo, disperso y a veces contradictorio.

Cuando crece la diversidad y la singularidad de las demandas sociales expresadas por colectivos y grupos, la pretensión estatal de atender a todas ellas termina por limitar su capacidad de respuesta.⁶⁷ Entre las demandas sociales dirigidas al Estado se incluyen aspiraciones muy diversas, como lo

⁶⁵ Cfr. Josep M. Colomer, *Grandes imperios, pequeñas naciones*, Barcelona, Anagrama, 2006, pp. 36-42.

⁶⁶ Cfr. Josep M. Vallès, *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007, p. 135.

⁶⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 134 y Luis Aguilar Villanueva, “Política pública y gobierno del Estado” en *La revista del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, Número 4, octubre de 1990, pp. 233-255.

puede ser compensar minusvalías físicas o psíquicas, proteger la identidad étnico-cultural o de género, facilitar el desarrollo y el equilibrio personal. Otro factor interno que debilita la acción tradicional del Estado es la creciente aspiración de muchos ciudadanos a decidir directamente sobre asuntos de interés común e incluso gestionar por sí mismos servicios antes confiados a las administraciones estatales.

Por otra parte, y en el ámbito externo, paradójicamente, el Estado parece demasiado pequeño. La concentración de poder político estatal ejercido sobre un ámbito territorial bien delimitado ya no es tan decisiva. La tecnología del transporte y de la comunicación ha hecho que las distancias se hayan encogido de manera acelerada, intensificando todo tipo de intercambios. Las innovaciones tecnológicas junto con la adopción de una organización descentralizada y procesos flexibles de trabajo han permitido la internacionalización de las economías desarrolladas. Dicho proceso se ha visto favorecido por la apertura de los mercados de los países subdesarrollados, ya que ellos representan nuevas fuentes de ganancias para el capital transnacional. El capital se encuentra inmerso en un proceso de internacionalización en el cual las organizaciones empresariales se trasladan de un lugar a otro del globo sin considerar las fronteras nacionales, buscando solamente aprovechar las mejores condiciones de producción, generando una combinación de las redes de empresas de amplia cobertura mundial.

Las redes se han constituido en la forma organizativa más eficiente como resultado de tres rasgos fundamentales que se beneficiaron del nuevo entorno tecnológico.⁶⁸

- a) Flexibilidad: las redes pueden reconfigurarse en función de los cambios en el entorno, manteniendo su objetivo aunque varíen sus componentes. Son capaces de soslayar los puntos de bloqueo en los canales de comunicación para encontrar nuevas conexiones.

⁶⁸ Cfr. Manuel Castells, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza, 2009, p. 49.

- b) Adaptabilidad: pueden expandirse o reducir su tamaño con pocas alteraciones.
- c) Capacidad de supervivencia: al no poseer un centro y ser capaces de actuar dentro de una amplia gama de configuraciones, las redes pueden resistir ataques a sus nodos y a sus códigos, porque los códigos están contenidos en múltiples nodos que pueden reproducir las instrucciones y encontrar nuevas formas de actuar. Por ello, sólo la capacidad de destruir físicamente los puntos de conexión puede eliminar la red.

Con el auge de las redes los movimientos sociales y políticos generan relaciones para establecer formas de comunicación que les permitan sumar apoyos a fin de lograr una mayor legitimidad y articular sus iniciativas y luchas con más intensidad.

Las redes son complejas estructuras de comunicación establecidas en torno a un conjunto de objetivos que garantizan, al mismo tiempo, unidad de propósitos y flexibilidad de ejecución gracias a su capacidad para adaptarse al entorno operativo. Las redes procesan flujos, los cuales son corrientes de información entre nodos que circulan por los canales que conectan los nodos. Una red es un conjunto de nodos interconectados, cualquier componente de una red es un nodo; la importancia relativa de un nodo proviene de su capacidad para contribuir a la eficacia de la red para lograr sus objetivos. Cuando los nodos dejan de ser necesarios para cumplir los objetivos de las redes, éstas se reconfiguran, eliminando algunos de ellos y añadiendo otros nuevos; la red es la unidad, no el nodo.⁶⁹

Las redes permiten identificar el comportamiento variado y complejo de las organizaciones interesadas en la construcción de relaciones de cooperación, con base en planteamientos disímboles que se estructuran de acuerdo con elementos coincidentes; por ello las decisiones unilaterales, en este contexto, tienden a ser sustituidas por decisiones multilaterales. Hoy en día, la acción de las redes abre espacios del quehacer institucional sobre la base del diálogo, la deliberación y la adopción de compromisos mediante el

⁶⁹ Cfr. *Ibid.*, pp. 45-49.

consenso. El gobierno de redes, en este sentido, es un gobierno por consenso porque los actores no reclaman la verdad única, sino la búsqueda de soluciones de manera crítica y flexible; postula la adopción de soluciones sobre la base de escuchar y reconocer al otro, dado que ocupa un lugar importante en la gestión de los asuntos comunes.⁷⁰

La sociedad-red global es una estructura dinámica, altamente maleable a las fuerzas sociales, la cultura, la política y las estrategias económicas. El actual proceso de toma de decisiones políticas opera en una red de interacción entre instituciones nacionales, supranacionales, internacionales, connacionales, regionales y locales que alcanzan a las organizaciones de la sociedad civil. Con este proceso se asiste a la transformación del Estado-nación soberano que surgió en la edad moderna en una nueva forma de Estado. El nuevo Estado-red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y órdenes de gobierno; la flexibilidad en los procedimientos de gestión y una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobierno y ciudadano.⁷¹

En este ámbito, el poder cooperativo aparece así como la posibilidad de salvar al Estado de su ineficacia y de su insignificancia, de recuperar la política y, al mismo tiempo, transformarla profundamente:

Que el estado haya visto cómo se limita de forma drástica su soberanía no significa necesariamente que deba de renunciar a su pretensión de articular políticamente la sociedad, aunque tendrá que hacerlo de otra manera. El estado deberá volverse más cooperativo, lo que no equivale a mínimo, si es que no quiere convertirse en irrelevante. A la vista de tales dificultades, el estado y la política han de buscar formas alternativas de configurar el espacio social, nuevas formas de gobierno. De entrada, hay que caer en la cuenta de que los sistemas complejos no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico, lo que supondría una simplificación que no se corresponde con la riqueza, iniciativa y pericia de sus elementos.⁷²

El Estado no debe renunciar a su pretensión de articular políticamente la sociedad, aunque tendrá que hacerlo de otra manera, volviéndose más

⁷⁰ Cfr. Ricardo Uvalle, "Gestión de redes institucionales" en *Convergencia*, México, UAEM, volumen 16, Número Especial, 2009, pp. 47-48.

⁷¹ Cfr. Manuel Castells, *Comunicación y ... op. cit.*, p. 70.

⁷² Daniel Innerarity, *El nuevo espacio ... op. cit.*, p. 214.

cooperativo. Es así que las cinco tareas básicas, de futuro, e ineludibles para el Estado, serían las siguientes:⁷³

- a) El establecimiento de un ordenamiento jurídico básico y mínimo, para evitar monopolios y rigideces.
- b) La implantación de políticas, fundamentalmente económicas, de estabilidad.
- c) El mantenimiento de unas prestaciones sociales “mínimas” para mantener la cohesión y la estabilidad social.
- d) La protección de los grupos marginales y excluidos socialmente.
- e) La relación fluida con la sociedad civil.

Sin embargo, la tarea más importante del Estado es la coordinación y mediación de los sistemas sociales, tan complejos, expertos y dinámicos que excluyen un control estatal autoritario. Asegurar la cooperación implica la práctica del discurso dialógico para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y capitalizar ventajas que pueden generarse con el acuerdo político de voluntades. A continuación abordaremos el impacto que estos cambios han tenido para la administración pública.

1.4. La administración pública: Del cameralismo a la gobernanza.

Según Mariano Baena, son dos los factores que determinaron la aparición de la administración estatal: la centralización política y la realización de tareas comunes permanentes y relevantes.⁷⁴ La centralización política se desarrolla a partir de que en el interior de un territorio delimitado solamente una instancia está legitimada para el ejercicio de la violencia con el fin de asegurar el orden en el interior y asegurar su sobrevivencia frente al exterior, monopolizando los medios necesarios para el desempeño de dicha tarea, así como el establecimiento de derecho positivo. La importancia de la realización de tareas comunes permanentes y relevantes desde las formas de organización política

⁷³ Cfr. José Manuel Canales Aliende, *Lecciones de administración y de gestión pública*, España, Universidad de Alicante, 2002, p. 70.

⁷⁴ Mariano Baena del Alcázar, *Curso de ... op. cit.*, pp. 25 - 27.

de la antigüedad, como ha sido ya señalado, llevó al establecimiento de instancias administrativas que permitían el flujo de recursos para alcanzar dichos objetivos.

El Estado y su administración pública son productos históricos, “sólo hay Administración pública cuando aparece históricamente el Estado”,⁷⁵ por ello el origen de la administración pública actual se debe situar en el periodo de surgimiento de las monarquías absolutas.

El monarca tuvo que emplear el recurso de la fuerza, materializado en el poder militar, como medio para centralizar el poder político. Como ya ha sido enunciado, la centralización del poder político significa que dentro de un territorio dado solamente una instancia podía detentar el monopolio del uso de la fuerza. El mantenimiento de un ejército permanente requirió de una recaudación de impuestos estable, asimismo, con estos ejércitos se consiguió la obtención de tributos financieros regulares. La función de recaudación de impuestos que era desempeñada por los señores feudales pasó a manos del monarca. Con el fin de que el rey se asegurara del cobro de los impuestos, fue preciso que construyera un cuadro de funcionarios leales e incondicionales que dieron origen a la organización comisarial. De esta forma, con el absolutismo, los cortesanos del soberano (chambelán, mariscal, entre otros) se convirtieron en funcionarios administrativos, aunque todavía al servicio personal del monarca, por lo que no pueden ser considerados funcionarios públicos. Por encargo directo del soberano, revocable en cualquier momento, deben llevar a cabo la pacificación del territorio, la recaudación de impuestos, la administración de la renta estatal y del soberano (todavía no separadas) y el apoyo e impulso al comercio.

Estos elementos colocaron al monarca absoluto en condiciones de enfrentarse exitosamente con los poderes feudales y estamentales, al grado de convertir finalmente los oficios en dignidades desprovistas de función que podían ser vendidos a precio fijo a los particulares, e incluso, se convirtieron en una fuente de ingresos para la corona a través de tributos que gravaban su posesión.⁷⁶

⁷⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁶ Cfr. *Ibid.*, pp. 88-89.

Sin embargo, “bajo las monarquías del antiguo régimen todo el poder político estaba, por lo menos en teoría, concentrado en el soberano [...] pero en realidad estaba asistido por un consejo que le presentaba las diversas opciones para la acción política. Darle su consejo (*consilium*) era uno de los deberes de los vasallos para con su señor”.⁷⁷

En esta época los ministros individuales (como Richelieu con Luis XIII en Francia) eran menos numerosos que los Consejos. En Nápoles y en el Imperio Germánico, las organizaciones colegiadas encargadas de las finanzas llevaban el nombre de “cámaras” (*Camara della Sommaria* y la *Hofkammer*, respectivamente). Los miembros de estos Consejos podían ser nobles y burgueses con formación legal. Además, como lo explica Pere Molas Ribalta:

[...] el término “cámara” se aplicaba también a cuerpos de cuentas en Francia y Borgoña a partir de la Edad Media, así como en el siglo XVIII en Prusia (*Generalrechnkammer*) y en Austria (*Hofrechnkammer*). Además, ‘cámara’ puede referirse a la casa del príncipe, como en Inglaterra, o al círculo político más confidencial del soberano, como en el caso de Federico II de Prusia.⁷⁸

Con estos instrumentos las Monarquías Absolutas europeas, a la par que avanzan sobre los poderes feudales, invaden cada vez más el espacio social fomentando el desarrollo de empresas entre los burgueses para incrementar la riqueza del reino, además de propiciar la seguridad y tranquilidad de los súbditos.

Conforme se amplía el rango de acción regio, se hace más compleja la administración de los asuntos del reino, y por ende, se necesita echar mano de personal capaz. Ante esta situación en algunos monarcas se dio la preocupación, como en Luis XIV de Francia,⁷⁹ por contar con buenos consejeros o en su defecto vigilar el trabajo de la alta nobleza, o el recurrir a burgueses y nobles segundones en detrimento de la gran nobleza y los altos dignatarios eclesiásticos como Pedro el Grande de Rusia.⁸⁰

⁷⁷ Pere Molas Ribalta, “El impacto de las instituciones centrales” en Wolfgang Reinhard, *Las élites del poder y la construcción del Estado*, México, FCE, 1997, p. 38.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 45.

⁷⁹ “Ni vos, ni yo, hijo mío, iremos a buscar para esa clase de empleos a aquellos a quienes el alejamiento o su obscuridad ocultan a nuestra vista, sea cual fuere la capacidad que puedan tener. Es preciso por necesidad decidirse sobre un pequeño número que el azar nos presenta, es decir que se encuentran ya en los cargos, o a quienes su nacimiento o inclinación han colocado más cerca de nosotros” Luis XIV, *Memorias*, México, FCE, 1989, p.24.

⁸⁰ Cfr. Robert K. Massie, *Pedro el Grande. Su vida y su mundo*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 100-114.

Con la Revolución francesa de 1789, la burguesía pretendió instaurar un nuevo orden social y político en el que se sustituyó la voluntad regia por la auto-regulación social a través de la ley. El 26 de agosto de ese año, en París, los representantes del pueblo, constituidos en Asamblea Nacional, declararon los Derechos del Hombre y el Ciudadano. En los 17 artículos que integran dicha Declaración se establece la separación definitiva entre el Estado y la sociedad.

En el artículo 2º de la Declaración se establece que toda asociación política tiene como finalidad la conservación de la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión; estos Derechos del Hombre son naturales e imprescriptibles. Los Derechos del Hombre son inherentes a la vida privada, y por tal se ubican en el ámbito de la sociedad civil.

Los Derechos del Ciudadano contemplan el derecho a participar personalmente, o a través de representantes, en la formación de la ley, que es la expresión de la voluntad general; también, y en virtud a la igualdad, todos los ciudadanos tienen derecho a ser admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad.

Para garantizar los Derechos del Hombre y el Ciudadano se hace necesaria la existencia de la fuerza pública para beneficio de todos, entonces, los ciudadanos tienen que contribuir, en razón de sus posibilidades, al mantenimiento de la fuerza pública y poseen el derecho a comprobar las necesidades de la contribución pública, a vigilar su empleo y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración. La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.⁸¹

De acuerdo con lo anterior, la concepción burguesa del Estado se reduce, como señala Eduardo García de Enterría, al esquema de: leyes, Tribunales y orden público para garantizar la paz y seguridad, tanto en lo interno como con el exterior.⁸²

En este modelo se somete la acción del Poder Ejecutivo al control de los representantes del pueblo en el Parlamento, quienes a través de la libre confrontación de opiniones, buscarán conformar el interés general, es decir, el

⁸¹ Asamblea Nacional. *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*. Artículos 5, 6, 12, 13, 14 y 15.

⁸² Cfr. Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981, pp. 20-26.

“bien común”. En el marco del Parlamento y por medio de la discusión pública con argumentos razonables, los representantes de todo el pueblo formularán normas generales y abstractas que coincidan con la opinión pública y que eviten la injerencia arbitraria del poder político en la vida privada.

El Poder Ejecutivo sólo entrará en acción como consecuencia de una ley aprobada por el Parlamento, eliminando así de la actividad estatal el factor de la decisión personal imprevisible. Así, como explica Jörg Kammler:

La publicidad y la racionalidad han de garantizar la justicia, la autenticidad y juiciosidad de la praxis política. En cuanto al contenido, esta praxis ha de limitarse a las medidas que posibiliten el desarrollo esencialmente autónomo de la sociedad. Como función de la sociedad, y puesto a su servicio por ésta, el poder público sólo ha de dar el marco para una sociedad que por sí misma se desarrolle de forma razonable.⁸³

El Estado solamente organiza el orden coactivo para respaldar la ley, la libertad y la propiedad. El ciudadano obedece en virtud a la norma y no del ciudadano que la aplica.

Sin embargo, la idea de “bien común” determinada a partir de una discusión que contrasta opiniones, es un ejercicio sencillo cuando la composición social del Parlamento es relativamente homogénea. Los representantes del pueblo serán ciudadanos poseedores e ilustrados porque solamente las personas cultas podían tener la suficiente capacidad de visión de las necesidades generales, por otra parte, como poseedores, están obligados a pagar impuestos y a vigilar el destino de los mismos.

A pesar del esquema liberal burgués de Estado, era necesario contar con un poder político organizado y extenso, capaz de transformar la estructura social del absolutismo y cumplir los anhelos de la Revolución de 1789; en donde las tareas ejecutivas se atribuyeron a órganos unipersonales, mientras que a los cuerpos colegiados se les asigna funciones consultivas.⁸⁴

La simple promulgación de nuevas leyes no bastaba para transformar a la sociedad, esta labor de cambio fue asumida por la administración pública.⁸⁵

⁸³ Jörg Kammler, “Funciones de gobierno” en Wolfgang Abendroth, y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, España, Anagrama, 1971, p. 192.

⁸⁴ Cfr. Mariano Baena del Alcázar, *Curso de ... op. cit.*, p 98.

⁸⁵ Cfr. Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y ... op. cit.*, p. 43 - 52.

1. La administración pública centralizada se encargó de ejercer la facultad de gestión de los negocios públicos que detentaban las desaparecidas clases privilegiadas.
2. La idea de igualdad conduce a sustituir a los poderes secundarios dependientes de la voluntad del soberano, por la estructura de la administración centralizada, negando así la posibilidad de privilegios de clase o personales.
3. Por su parte, la administración pública, se convierte en un elemento que determina la extensión y perfección de las condiciones de igualdad.

Más tarde, durante el siglo XIX, y nuevamente pese a los dictados de la teoría liberal burguesa, las necesidades del desarrollo de la sociedad ampliaron el campo de acción de la administración pública, y por ende, del Poder Ejecutivo. Con la industrialización se incrementaron las tareas de la administración pública en materia de infraestructura al hacerse cargo, de manera directa o supervisando, la construcción de obras y la prestación de servicios que son necesarios para el funcionamiento de la sociedad, tales como la educación, los ferrocarriles, los servicios de correo. Además, la actividad en ultramar de los Estados liberales burgueses industrializados determina el crecimiento de la organización destinada a controlar la administración colonial. De esta forma, la administración pública se encuentra presente en la sociedad burguesa de una manera mejor organizada y más eficaz que en el régimen absolutista.

Con la transformación de la democracia liberal parlamentaria decimonónica en una democracia de partidos de masas y de organizaciones patronales y de trabajadores, el Poder Legislativo pierde su función como un foro de discusión pública y razonada a partir de la cual se emitiría normatividad obligatoria para la acción del Poder Ejecutivo, convirtiéndose así con dichos cambios, en un foro de manifestación de los proyectos políticos, en el mejor de los casos, de los estratos de la sociedad ahí representados.

El Poder Ejecutivo se vio fortalecido con la declinación del Legislativo, y a través de la administración pública, funge como interlocutor, conciliador y gestor de los intereses de los grupos organizados de la sociedad que presentan sus intereses particulares como intereses públicos. Por la naturaleza del modelo sólo participarían en este esquema los grupos que están mejor

organizados y, por tal, poseen los recursos de poder para ser escuchados por el Estado.

Así la esfera de acción estatal se amplió en la sociedad porque estos grupos organizados, tanto de empresarios como de trabajadores, recibieron del Estado parte de su poder para su uso particular, a cambio de apoyos. En contrapartida, con la fuerte influencia de intereses particulares organizados sobre el Estado, se desarrolló una creciente intervención de la esfera social en el ámbito estatal.

El Estado Benefactor llevó a los extremos su reglamentación y su participación en la economía, de manera tal que “lo público” se convirtió en gubernamental y se asfixió a la sociedad civil con un Estado omnipresente. El supuesto de que el Estado es un agente exógeno a la economía no tomó en cuenta la instrumentación de las políticas, por lo cual en ciertos esquemas de gran discrecionalidad se propiciaron abusos y el disfrute indebido de privilegios.

Hoy en día, las tendencias que caracterizan el desarrollo de la administración pública son explicables en razón de los cambios en la sociedad, el mercado, el Estado, la vida comunitaria, la acción organizada de los ciudadanos, la creciente innovación tecnológica, la reforma de las instituciones, el rediseño de los gobiernos, la complejidad de las relaciones y la nueva dinámica de las relaciones intergubernamentales.⁸⁶

De esta forma podemos contemplar un cambio en la tendencia que predominó durante los últimos 25 años en la administración pública, que hacía un énfasis en lo procedimental y en su carácter excesivamente formalista, vertical, impersonal, rutinario y centralizado. La reforma gerencial de la administración pública es un cambio en el patrón de gobernanza, de tal forma que:

[...] las relaciones de poder se modifican de manera sustancial para dejar atrás las relaciones piramidales, las prácticas centralizadas, de políticas intervencionistas, el monopolio económico de las burocracias, la opacidad de las oficinas burocráticas, el interés público definido principalmente por la autoridad y la falta de espacios para que las organizaciones de la sociedad tuvieran un margen de conducta en la definición de los asuntos colectivos.⁸⁷

⁸⁶ Cfr. Ricardo Uvalle, “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea” en *Revista Convergencia*, México, UAEM, número 49, enero-abril 2009, p. 75

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 78.

En general se le critica a la administración pública que haya dejado de ser pública y de carecer de capacidad administrativa; por ello para publicarse la administración pública requiere:⁸⁸

- a) Recuperar la observación y aplicación de la ley a través de un sistema de justicia eficiente e imparcial, que se presenta como un principio básico de convivencia y coordinación social.
- b) Considerar la irrupción de organizaciones de la sociedad civil que buscan participar en la construcción de las agendas pública y gubernamental, así como el seguimiento y evaluación de la acción de gobierno.
- c) Cuidar de manera escrupulosa la legalidad de la elección, designación y actualización de autoridades y funcionarios.
- d) Vigilar el ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos, el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y la rendición de cuentas al público ciudadano.
- e) Observar la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad tengan una orientación hacia el interés y beneficio públicos.

Por otra parte, la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública apunta hacia:

- a) Cuidar el equilibrio hacendario que permiten mantener la salud de las finanzas estatales.
- b) Asegurar la capacidad de respuesta a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades.
- c) Dar sentido de dirección haciendo uso de nuevas formas de organización y nuevos métodos gerenciales que posibiliten la capacidad de manejar entornos cambiantes.
- d) Cuidar la calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos.
- e) La creación/agregación de valor público a los activos de sus comunidades, a partir del incremento en la capacidad de los ciudadanos

⁸⁸ Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, pp. 40-45.

o porque aumentan la utilidad general de la comunidad y le disminuyen costos y daños.

- f) La profesionalización del personal público, con énfasis en la formulación y observancia de códigos de ética pública.

Como se puede apreciar ambas tendencias tienen como elemento común el papel protagónico del ciudadano, ya que por un lado se reconoce el derecho y la obligación de los ciudadanos a corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por otro la acción de gobierno no debe olvidar que el ciudadano es la fuente de legitimidad del poder político. Asegurar la cooperación implica la práctica del discurso dialógico para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y capitalizar ventajas que pueden generarse con el acuerdo político de voluntades. Por lo tanto, la administración pública ya no puede estar ensimismada, debe ser también la administración de la sociedad con sentido de lo público.

Cada organización que participa en el espacio público (incluidas las que constituyen la administración pública) tienen que interactuar con otras para adquirir los recursos necesarios para el alcance de los objetivos y para sobrevivir, ya que ninguna organización puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estos recursos y las necesidades de la organización dependen de las metas que haya definido para sí misma. Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores independientes, que toma una forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas.

En una sociedad caracterizada por una gran heterogeneidad interior y por una diversidad de flujos y redes hacia el exterior, el gobierno ya no puede ejercerse directamente a partir de un centro único. Este modo de gobernación es característico de aquellas sociedades donde la democracia se está institucionalizando y aportando más eficiencia y legitimidad al actuar público; la gobernanza plantea condiciones más complejas para el ejercicio de su autoridad. Los nuevos objetivos del gobierno, además de la eficiencia, son el fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso.

La idea de un Estado cooperativo apunta al hecho de que en las sociedades actuales, las tareas públicas no pueden llevarse a cabo ni por la decisión unilateral de las instituciones estatales ni traspasándolas completamente a agentes privados, sino mediante acciones concertadas de actores públicos y privados. Hoy día, la administración pública es más pública porque la sociedad y los grupos ciudadanos le exigen un desempeño eficaz, abierto y equitativo para dar respuesta a los problemas complejos de la vida pública. Lo público de la administración pública obliga a que la administración de las políticas públicas sea transparente y eficaz, superando así el enfoque reduccionista que concibe a las políticas públicas solamente como estructuras del poder y que por ende define a la administración pública como mero recurso de poder al servicio del Estado, desconectado de los compromisos públicos que debe encarar para ser congruente con el gobierno de lo público. En este marco es que el valor público de la administración pública le lleva a garantizar con un trato igualitario a quienes viven en la desigualdad social y económica.

En el gobierno de lo público, la administración pública no es la institución que decide con amplia discrecionalidad el manejo de los recursos y las decisiones que se adoptan en el seno de la sociedad; la administración pública aquí queda sujeta a mayores controles democráticos; en esta tarea la articulación de intereses es el primer requisito para asegurar la observación de las reglas comunes, pero a su vez, la eficacia de dichas reglas depende del modo en que se cumplan. Entonces, la utilidad de la administración pública está dada en relación directamente proporcional con la forma en que logra que la vida en común se desarrolle con la satisfacción de los elementos que le dan estabilidad y cohesión. Por ello es vital que la administración pública tenga a su cargo tareas que respondan no sólo al interés público, sino que dichas tareas también estimulen a las relaciones sociales con acciones benéficas y protectoras que contribuyan a un desenvolvimiento armonizado de los espacios público y privado.⁸⁹

Los valores de la vida pública son el referente más destacado para ordenar la naturaleza institucional de la administración pública, dado que son producto de los acuerdos colectivos que se forman y nutren en el pluralismo

⁸⁹ Cfr. Rina Aguilera, *La naturaleza de lo público en ...op. cit.*, p. 87-88.

democrático; sin valores públicos, la administración pública carece de sustento y legitimidad. En consecuencia es que la administración pública se ha de desempeñar como la institución que tiene a su cargo la preservación de los valores públicos y el cumplimiento eficiente de los mismos con el auxilio de los programas gubernamentales y las capacidades de gestión que debe aplicar y mejorar de modo constante. La administración de la democracia debe entenderse como el gobierno de los ciudadanos, y no como el gobierno de las cosas, es decir, no como el gobierno de los trámites, los recursos, los expedientes y las obras.

La administración pública tiene que tomar en cuenta lo que sucede en la calle, entendida como espacio común y por tanto, su capacidad para procesar demandas tiene que ser correlativa al poder que encara como el gobierno de la comunidad, entendido como el gobierno en el cual los espacios públicos son los que acreditan su existencia como un conjunto de reglas y respuestas, cuyo objetivo es mitigar los conflictos y mejorar la calidad de vida en la sociedad civil. Por ello no se deben confundir los medios con los fines, ya que los seres humanos son la preocupación central de los gobiernos y las administraciones públicas. En el gobierno de las instituciones, la administración pública tiene contenido ético y político para desenvolverse como el lugar público de los ciudadanos. Las instituciones democráticas tienen su alcance práctico desde el momento en que son capaces de producir resultados eficaces los resultados son el arquetipo que permite destacar como los proyectos colectivos se traducen en programas y políticas que reflejan su comportamiento institucional en el universo denso y variado de lo público. Los valores democráticos no son expresión retórica de la vida pública, sino punto de partida para organizar los esfuerzos y las capacidades institucionales que permiten gobernar y administrar la sociedad.⁹⁰

Para la administración pública, la democracia es un sistema de valores, preferencias, reglas, procedimientos y objetivos que orientan su comportamiento institucional, esto conlleva a que no existan ausencias de responsabilidad en lo que realiza o deja de hacer; las decisiones y acciones que articula la administración pública no se explican por sí mismas sino en

⁹⁰ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política de ... op. cit.*, pp. 112-139.

razón de las interacciones que dan vida a la sociedad. Sin referencia la vida democrática, la administración pública es únicamente un conjunto de procesos y procedimientos que carecen de valores. Son los valores democráticos (libertad, igualdad, responsabilidad, participación y corresponsabilidad) los que influyen en los referentes de la administración pública contemporánea.⁹¹

En la democracia, los ciudadanos y la administración pública deben fomentar relaciones de coordinación que permitan que tanto la vida privada como la vida pública tengan los puentes de comunicación que son necesarios para articular intereses, aprovechar recursos y estimular la eficacia de las políticas públicas. La prosperidad de la vida privada es fundamental para la administración pública, dado que de ahí obtiene los recursos fiscales que se aplican a las políticas del desarrollo. De igual modo, si la administración pública efectiva y honrada, la vida privada no tendría los estímulos, la certidumbre y las opciones para desenvolver con eficacia las fuerzas productivas que permiten la producción y la distribución de la riqueza material.

En este primer capítulo se han presentado así los elementos que conforman la administración del espacio público, de tal forma que se ha iniciado por desarrollar los fundamentos del enfoque normativo de democracia, para posteriormente señalar las nociones básicas del liberalismo, el comunitarismo y el republicanismo, como modelos que actualmente ofrecen modelos de construcción del espacio público. A continuación se realizó un breve recuento del desarrollo del Estado partiendo de las monarquías absolutas europeas hasta llegar a los que actualmente se manifiesta como el Estado-red; finalmente también se hace un recuento del desarrollo de la administración pública desde el cameralismo europeo hasta la gobernaza. En el siguiente capítulo se abordará la idea de la ética administrativa entendida como instrumento de la actividad administrativa del Estado.

⁹¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 27-29.

CAPÍTULO II
LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO II

La ética administrativa

A fin de exponer como la ética administrativa puede ofrecer un esquema a través del cual sea posible hacer más pública a la administración del aparato estatal, este capítulo parte de la noción de que la moral y la ética hacen referencia a la conducta humana, particularmente en lo que se refiere a hábitos, creencias y valores. La creencia es una interpretación del hábito y están más profundamente enraizadas que las ideas. Por su parte los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción; los valores han de encarnarse en la vida del hombre a través de la realización de actos, convirtiéndose en hábitos que permitan alcanzarlos. Los valores particulares de una persona están siempre en relación con los valores sociales, pues cada persona se enfrenta a las demás en la satisfacción de sus necesidades; además, la sociedad crea determinadas representaciones de valores que deben regular dicha satisfacción de necesidades que se imponen en la forma de obligaciones y prohibiciones.

Una vez señalado lo anterior, se define a la moral como un conjunto de principios, preceptos, mandatos, prohibiciones, permisos, patrones de conducta, valores e ideales de vida buena que en su conjunto conforman un sistema más o menos coherente, propio de un colectivo humano concreto en una determinada época histórica; el cual sirve de base para los juicios morales que cada cual hace sobre los demás y sobre sí mismo. Mientras que la ética es una disciplina filosófica que constituye una reflexión de los problemas morales; es un saber normativo que busca orientar las acciones de los seres humanos. La ética pretende formular una reflexión sobre las distintas morales y sobre los distintos modos de justificar racionalmente la vida moral. Por lo tanto, el objetivo de la ética es el estudio de los principios de la conducta humana que guían y controlan nuestras elecciones, dichos principios suelen ser concebidos como una fuente de obligación interna que impulsa la acción; por lo tanto, se trata de una reflexión sobre los principios de responsabilidad subjetiva en la conducta de los individuos.

La ética pública busca definir, en una primera aproximación, lo que está bien y lo que está mal para la colectividad, es decir, que pretende señalar aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable. La ética pública afecta a todos los individuos en tanto miembros de una sociedad; no dicta normas morales definitivas, sino métodos y fronteras para deliberar sobre el sentido y los contenidos morales de nuestra vida en común. La ética pública, por tal, es un instrumento esencial que sirve de complemento a las democracias contemporáneas en la función de sus instituciones, en la transparencia, en el ejercicio presupuestario, así como en la conducta idónea de los servidores públicos.

Dentro de la ética pública se localiza a la ética política, y dentro de ésta última a la ética administrativa o ética de los empleados públicos. Los principios éticos en el ámbito de la ética política especifican los derechos y obligaciones que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad, así como las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad.

La ética administrativa trata de definir qué principios y valores rigen una parte de la vida pública. El principal reto que afronta la ética administrativa no es la identificación de valores sino su interiorización en las personas. Es posible saber cuáles son los valores éticos deseables pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria, logrando que las cualidades éticas aniden en la vida de los servidores públicos. El que existan zonas oscuras para la organización dentro de la organización, justifica por sí mismo el hecho de considerar la ética dentro de la administración como la fuerza subjetiva que mueve al funcionario allí donde la propia organización no es capaz de ejercer su influjo. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concientizar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad.

En este sentido, se identifican tres grandes modelos de instrumentación de la ética administrativa en la administración pública: a) la administración racional, b) la Nueva gestión pública y c) la gobernanza.

En la administración racional se ha promovido para el empleado público una ética de naturaleza convencional, que no planteaba ni grandes debates ni encendidas críticas; bastaba la lealtad institucional, la profesionalidad, la obediencia y el respeto a las órdenes recibidas para tener la conciencia tranquila. Sin embargo, a pesar de todas las normas, de hecho se producen desviaciones en el comportamiento de las organizaciones públicas. Además, cuando se intenta reducir al máximo el margen de discrecionalidad mediante una gran profusión de instrucciones, surgen con bastante frecuencia inconsistencias y contradicciones, que se puede usar como justificación para distintos cursos de acción.

Con la Nueva gestión pública el poder político estatal ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y los recursos políticos e institucionales necesarios para gobernar, además, se ha generado un incremento en la influencia de actores no gubernamentales en las decisiones públicas, ya que, como resultado de la crisis fiscal, se impulsaron políticas reductoras del papel del Estado. En este modelo se busca reforzar la capacidad administrativa de los gobiernos con la introducción de mejoras en la capacidad estratégica de las instituciones públicas, así como la incorporación de la filosofía y las prácticas en la gestión de calidad, buscando siempre la satisfacción de usuarios. A este modelo le corresponde un comportamiento ético basado en el cumplimiento de resultados que justifican recursos o procedimientos como la gestión de insumos y productos. Esta nueva forma de administrar lo público tiene como objetivo la búsqueda de un sector público que funcione con criterios de eficacia y resultados. Pero la eficacia no es un valor que produzca resultados unívocos y por todos aceptados; además, con la ausencia de leyes, reglas, convenciones sociales o reciprocidad social, los clientes y las empresas privadas actuarán sobre la base de su interés.

La gobernaza se basa en la creación de valor público que se caracteriza por que se toman los mandatos como punto de partida, y no como fines por sí mismos. Éste tipo de gestión también se enfoca a los resultados operativos (su productividad, efectividad y eficiencia), pero desde la importancia y pertinencia del impacto, de tal manera que, amplía la forma en la que se mide el desempeño del gobierno y guía las decisiones sobre políticas públicas. En esta tendencia de la gestión pública se encuentra una ética pública basada en la

conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado que exige participación democrática, donde la rendición de cuentas y la participación ciudadana son elementos clave.

2.1. Moral y ética.

Para comenzar con la tarea de definir los términos moral y ética se inicia recurriendo a la etimología de ambas palabras, de tal forma que moral proviene del latín *mos, moris*, que originariamente poseía el sentido de costumbre, pero que luego pasó a significar también carácter o modo de ser; mientras que la palabra ética procede del griego *ethos*, que se refería a morada, lugar en donde vivimos, pero que posteriormente pasó a significar el carácter, el modo de ser que una persona o grupo va adquiriendo a lo largo de su vida.

Como se puede apreciar, desde el punto de vista de la etimología, ética y moral confluyen en su significado expresando todo aquello que se refiere al modo de ser o carácter adquirido como resultado de poner en práctica unas costumbres o hábitos considerados buenos, sin embargo ambas expresiones actualmente poseen acepciones diferentes como se abordará a continuación.

2.1.1. Hábitos, creencias y valores.

La moral y la ética hacen referencia a la conducta humana, particularmente en lo que se refiere a hábitos, creencias y valores.

El término hábito deriva del latín *habitus* que a su vez deviene del griego *éxis*, que significan modo de ser, disposición, comportamiento, es decir, el acto convertido en actitud. Un hábito es un modo de obrar adquirido por repetición de un acto. Mediante aprendizaje se introduce una cierta regularidad en nuestro comportamiento; seamos o no conscientes de ello, el hábito es el resultado de un aprendizaje y a la vez un medio para el desarrollo de éste.

Los buenos hábitos son aquellos que encaminan la existencia personal a la consecución de objetivos que mejoran la calidad de vida. Deben determinarse en función de la satisfacción que generen a quien los posea. Así,

pueden ponerse de ejemplo el hábito de estar informado, de educarse, de hacer ejercicio, de mantener la higiene.

Por el contrario, los malos hábitos tienen consecuencias negativas para la vida, siendo fuente de insatisfacciones. Algunos de ellos son notoriamente dañinos y difíciles de eliminar. Pueden ponerse de ejemplo la excesiva ociosidad, el despilfarro de dinero, el fumar, el beber en exceso; a esas conductas se las enuncia como vicios.

Los hábitos deben ser esencialmente durables ya que si fueran momentáneos no tendrían la fuerza para generar conductas; deberán poder llegar al mayor número de esferas distintas de la vida humana y deben contar con la capacidad para gestar las distintas prácticas reproductivas del sistema social. De esta forma, el hábito es producido, y a la vez es productor de prácticas reproductivas del orden social sin que la inculcación haya tenido que acompañarse con la coerción física.⁹²

El hábito no crea por sí mismo la necesidad de repetirse, para ello es necesario un motivo que lleve a actuar. Las creencias están en relación directa con querer e intereses; es decir que creer en algo es tenerlo por un componente del mundo real y estar dispuesto a actuar en consecuencia. Por tal no se encontrará un hábito sin su correspondiente creencia o representación mental, las creencias constituyen aquello con lo que se cuenta para actuar en la vida; no pensamos en las creencias, salvo que se empiece a cuestionarlas y ponerlas en duda.⁹³

La creencia puede entenderse como una condición inicial subjetiva que, añadida a los estímulos correspondientes y a otras condiciones internas (intenciones, otras creencias), explica un conjunto de comportamientos aparentemente inconexos, de tal forma que la creencia se encuentra en condiciones de determinar una estructura general de conducta: guía y orienta las acciones.⁹⁴ Las creencias son convicciones profundas que afectan la totalidad de la existencia, ya que sin ellas el ser humano no podría orientar su acción en el mundo y este carecería de sentido. Así, es frecuente que

⁹² Cfr. Norbert Bilbeny, *La revolución en la ética. Hábitos y creencias en la sociedad digital*, Barcelona, Anagrama, 2005, pp. 54-57.

⁹³ Cfr. Victoria Camps, "Creer en la ética" en Garzón, Valdés, Ernesto y Salmerón, Fernando (Editores), *Epistemología y cultura. En torno a la obra de Luis Villoro*, México, UNAM, 1993, pp. 124-125.

⁹⁴ Cfr. Luis Villoro, *Creer, saber, conocer*, México, Siglo XXI, 1999, pp. 37-38.

creencias fuertemente arraigadas influyan en la interpretación de la experiencia. La comprobación de una experiencia por otros sujetos refuerza, sin duda, las creencias individuales, sin embargo este hecho no autoriza a inferir que no existan otros objetos que pudieran negarla.⁹⁵ Las creencias constitutivas de la cultura comprenden todas las dimensiones de la vida; ya que cuando la solución a un problema sirve a lo largo del tiempo y demuestra su éxito, queda arraigada, de modo que se transmite y se muestra como inmutable.⁹⁶

Si bien la creencia basta para orientarla acción en el mundo, sólo si se posee una garantía segura de que la acción corresponde a la realidad, se puede confiar que la creencia no fallará; sólo entonces se considera conocimiento. El conocimiento, a diferencia de la creencia, es una guía de la práctica, firmemente asegurada en razones.⁹⁷

Los hábitos y las creencias, por lo tanto, tienen un papel estabilizador y dinamizador del comportamiento, y por ello hacen posible la transmisión de la cultura y de los valores en la sociedad; a continuación se abordará el término valor.

Valor deriva del latín tardío *valero-ui*, emparentado con la palabra *valere*, que significa ser fuerte, robusto, tener fuerza, prevalecer, tener eficiencia. Adolfo Sánchez Vázquez señala una serie de rasgos esenciales que permiten definir lo que es el valor:⁹⁸

1. No existen valores en sí, como entes ideales o irreales, sino objetos reales que poseen valor.
2. Puesto que los valores no constituyen un mundo de objetos que existen independientemente del mundo de los objetos reales, sólo se dan en la realidad como propiedades valiosas de los objetos de esta realidad.
3. Los valores requieren como condición necesaria la existencia de ciertas propiedades reales que integran el soporte necesario de las propiedades que se consideran valiosas.

⁹⁵ Cfr. Luis Villoro, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, FCE, 1997, pp. 25-27.

⁹⁶ Cfr. Manuel Villoria Mendieta y Eloísa Del Pino Matute, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Técnos, 2001, p. 126.

⁹⁷ Cfr. Luis Villoro, *Creer, saber ... op. cit.*, p. 18.

⁹⁸ Cfr. Adolfo Sánchez Vázquez, *Ética*, Barcelona, Crítica, 2005, pp. 132-133.

4. Las propiedades reales que sustentan el valor, y sin las cuales no se daría éste, sólo son valiosas potencialmente, ya que para actualizarse y convertirse en propiedades valiosas y efectivas, es indispensable que el objeto se encuentren en relación con los intereses y necesidades del hombre; así, lo que sólo vale potencialmente, adquiere un valor efectivo.

El valor no lo poseen los objetos de por sí, sino que éstos lo adquieren gracias a su relación con el hombre como ser social, sin embargo los objetos, a su vez, sólo pueden ser valiosos cuando están dotados de ciertas propiedades objetivas.

El valor puede ser entendido desde la Economía como la relación o razón positiva entre los beneficios y costos ($=B/C$) que el usuario experimenta en la adquisición de un bien o en la recepción de un servicio. Siguiendo este razonamiento, la Gestión de calidad define al valor como la relación o razón positiva entre los resultados y las expectativas ($=R/E$) del usuario; por consiguiente, el factor que hace la diferencia, es la capacidad distintiva que tiene una organización para generar valor a sus usuarios al ofrecerles beneficios superiores a sus costos o producir resultados que superan sus expectativas. La generación o incremento de valor agregado en la producción de un bien o en la prestación de servicio en relaciones de mercado, siempre en circunstancias de escasez y competencia, se define por la relación entre los costos y las utilidades del consumidor y/o del productor y encuentra en el precio de los bienes y servicios su expresión y medición concreta.⁹⁹

Por su parte, el valor, visto desde una concepción ética de lo deseable, influencia la selección de fines y medios para la acción. Los valores han de encarnarse en la vida del hombre a través de la realización de actos, convirtiéndose en hábitos que permitan alcanzarlos.

Cuando el hombre aprende a identificar que hay situaciones que son nocivas y otras que son convenientes y lo comprende, va creando en su memoria una escala de valores sobre aquello que conviene realizar y lo que es preferible evitar. Una concepción de los valores solo puede tener una

⁹⁹ Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y ...op. cit.*, pp. 275-276.

significación motivadora entendida en relación con la acción; el preferir o rechazar ciertos bienes son acciones en torno a los cuales se organiza, en cada persona, una jerarquía de valores, dominada por un bien supremo con respecto al cual los demás adquieren una significación instrumental:

La formación de la conciencia, previa deliberación y razonamiento, proporciona madurez del juicio, entendida ésta como el estado de desarrollo completo de una persona. A su vez, dicha madurez hace que el hombre se incline por adoptar principios positivos, y que éstos sean los parámetros alrededor de los cuales regir en sus actos y sean los guías de su comportamiento.¹⁰⁰

De esta forma, en la medida en que pueda ser considerado un valor como deseable con independencia de los deseos exclusivos de un sujeto, es posible pretender a su objetividad. Entonces, un valor objetivo lo es cuando satisface una necesidad, misma que se manifiesta en el momento en que se produce una carencia y, por lo tanto, la actitud positiva hacia el valor correspondiente es en verdad benéfica. Los enunciados de valor sobre los fines que dan sentido a la vida individual no expresan saberes fundados en razones infalseables sino creencias razonables, basadas en experiencias compartibles.¹⁰¹

Los valores particulares de una persona están siempre en relación con los valores sociales, pues cada persona se enfrenta a las demás en la satisfacción de sus necesidades; además, la sociedad crea determinadas representaciones de valores que deben regular dicha satisfacción de necesidades que se imponen en la forma de obligaciones y prohibiciones. El proceso de socialización al que los seres humanos se ven sometidos desde su infancia les lleva a tomar como propios los valores de la comunidad a las que pertenecen. Así, desde esta óptica los valores son ideas que comparten y aceptan los integrantes de un sistema cultural y que influyen en su comportamiento; en este sentido los valores se refieren a pautas deseables de conducta individual y colectiva, y proporcionan los parámetros que determinan qué conductas son apropiadas; se integran por un conjunto de creencias sobre lo justo injusto, sobre lo bueno y lo malo, constituyen la base de las actitudes y las conductas externas de los hombres. De esta forma, los valores se constituyen en un medio para conseguir que las conciencias individuales se

¹⁰⁰ Oscar Diego Bautista, *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, España, Desclée de Brouwer, 2009, p.67.

¹⁰¹ Cfr. Luis Villoro, *El poder y ... op. cit.*, pp. 52-60.

articulen en la conciencia colectiva para asegurar las condiciones fundamentales de la vida asociada.

Un eje básico de la vida pública son los valores que permiten a las sociedades integrarse como cuerpos orgánicos y consistentes. El ámbito en que se realizan los valores públicos puede ser más o menos amplio, según los tipos de organización social.¹⁰²

- a) En sociedades en que la presencia de lo colectivo en la vida de cada quien es intensa y abarca muchas actividades de la vida cotidiana, el campo de demarcación de los valores privados frente a los públicos es estrecho. Ejemplo de esta situación se ubica en comunidades de escasa complejidad social, limitadas al espacio de tribus o etnias, en las que gran parte de las actividades individuales tienen una función comunitaria; o incluso en los sistemas totalitarios, en que el Estado absorbe a la sociedad civil y la vida privada está controlada por el poder estatal.
- b) En sociedades donde prima el individualismo y se ha deteriorado el sentido de comunidad, el ámbito de realización de valores públicos se estrecha, en beneficio de la ampliación de la esfera de lo privado.

El Estado es un factor importante para institucionalizar los valores de la sociedad ya que define reglas que son de observación general y son a la vez, fórmula para autorizar, limitar o prohibir conductas; el Estado es depositario de valores que están contenidos en las prescripciones que dan sentido y alcance a las reglas constitucionales y legales, que aseguran la certidumbre necesaria para el desarrollo de la vida pública. Del Estado depende la conservación de los valores, así como su difusión a la manera de patrones culturales, políticos y públicos que se ramifican en la vida privada y la vida social. También las decisiones y las acciones del Estado son portadoras de valores, y, en esa medida, está comprometido con las premisas que lo identifican como el poder organizado de la sociedad.¹⁰³

¹⁰² Cfr. *Ibid.*, pp. 71-72.

¹⁰³ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e ...op. cit.*, p. 145.

Por otra parte, al tratarse de creaciones sociales, los valores y las normas que los encarnan son también producto de la historia y evolucionan con ella; de esta forma, cuando este sistema de valores se debilita, las conductas e instituciones que garantizaban el *status quo* empiezan a ser rechazadas y pueden llegar a desaparecer del panorama político de una determinada sociedad. De esta forma pueden ser identificados tres tipos de sociedades con sus correspondientes valores:¹⁰⁴

- a) En las sociedades agrarias basadas en economía de subsistencia generalmente predomina un cuadro de valores integrado por el respeto a la tradición, el orden, la jerarquía, la consideración ante la autoridad, la visión religiosa del mundo y de sus estructuras sociales, la solidaridad familiar o la renuncia resignada al bienestar inmediato en espera de una recompensa en un "más allá" intemporal. Es una respuesta fatalista y conservadora de una humanidad insegura ante los límites de su conocimiento sobre el mundo y la sociedad.
- b) Las sociedades industrializadas trajeron consigo la hegemonía de valores de progreso y cambio, competitividad socioeconómica, productivismo, racionalidad y secularidad, solidaridades de clase social, afán de bienestar material inmediato, libertad política. En este entorno el hombre se siente capaz de construir el futuro de la sociedad, de hacerla avanzar hacia un progreso ilimitado basado en la aplicación de la ciencia y la tecnología.
- c) Con las sociedades postindustriales, y una vez satisfecha la necesidad de seguridad económica para una gran parte de su población, se han colocado en primer plano los valores de realización personal, diferenciación individual frente al grupo, autonomía en el trabajo, libertad en las formas de relación social y sexual, mayor preocupación por la calidad de vida y la preservación del medio ambiente.

Como es de esperarse, estos cambios sociales y la modificación de los valores respectivos tienen repercusión en las orientaciones políticas: la aceptación de

¹⁰⁴ Cfr. Josep M. Vallés, *Ciencia política ... op. cit.*, pp. 264-265.

una jerarquía política natural (característica de las sociedades agrarias) cedió terreno al igualitarismo y a la formación de solidaridades de clase encarnadas en partidos y organizaciones sociales, protagonistas de la política en las sociedades industriales. Por su parte, la sociedad postindustrial asiste a la revalorización del individuo rechazando su adscripción a grupos, organizaciones o partidos, ya que se desconfía de las ideologías cerradas y se opta por formas flexibles e intermitentes de presencia política. Es importante señalar que estos cambios de valores no se producen siempre de modo general en todas las sociedades, ni siguen el mismo ritmo en cada una de ellas. En una misma sociedad coexisten sistemas de valores diferentes que se disputan la hegemonía entre la población. Esta disputa es esencialmente política; y esta atención se produce tanto en el interior de una misma comunidad política como en el plano mundial, donde, en virtud de la globalización, coexisten y se relacionan sociedades en las que predominan diferentes sistemas de valores.¹⁰⁵

Los valores muestran la meta e iluminan el camino, pero para llegar a ellos es indispensable la virtud, es decir el actuar bien, de forma no esporádica o circunstancial, sino habitual. Las virtudes se apoyan en el hábito que es la disposición de hacer o de obrar de una manera determinada. Si el hábito perfecciona es una virtud, si no, es vicio. La educación es un proceso que necesariamente forma en los valores a la persona de otra forma solamente instruye, no es educación.¹⁰⁶ Como es posible apreciar, definir unos valores apropiados y socializar a los miembros de la organización en los mismos se puede convertir en una labor de la máxima importancia, pero sólo funciona si, además de los valores de referencia, se define en los principios que permiten articular y priorizar valores y transformarlos en conductas moralmente deseables

¹⁰⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 267-268.

¹⁰⁶ Cfr. José Luis Almazán Ortega, "Valores éticos y educación en los valores" en *Diálogo y debate*, México, año 3, número 13, julio-septiembre de 2000, p.31.

2.1.2. La moral.

Adela Cortina establece que la definición del término moral se encuentra en función de su papel como sustantivo o como adjetivo.¹⁰⁷ Moral empleado como sustantivo hace referencia a un modelo ideal de buena conducta que es socialmente establecido; de tal forma que, por moral, se puede entender en este contexto, un conjunto de principios, preceptos, mandatos, prohibiciones, permisos, patrones de conducta, valores e ideales de vida buena que en su conjunto conforman un sistema más o menos coherente (doctrina), propio de un colectivo humano concreto en una determinada época histórica; que sirve de base para los juicios morales que cada cual hace sobre los demás y sobre sí mismo.¹⁰⁸

Las doctrinas morales son sistematizaciones de un conjunto de valores, preceptos, principios y normas concretos, como es el caso de la moral católica, o la protestante, o la moral laicista. Tales sistemas morales o doctrinas morales no son propiamente teorías filosóficas, aunque a veces pueden ser expuestos por los correspondientes moralistas haciendo uso de las herramientas de la filosofía para conseguir cierta coherencia lógica y expositiva. Las doctrinas morales suelen constituirse mediante la conjunción de elementos tomados de distintas fuentes; las más significativas de estas fuentes son:¹⁰⁹

- 1) Las tradiciones ancestrales acerca de lo que está bien y de lo que está mal, transmitidas de generación en generación.
- 2) Las confesiones religiosas, con su correspondiente conjunto de creencias y las interpretaciones dadas por los dirigentes religiosos a dichas creencias.
- 3) Los sistemas filosóficos de mayor éxito entre los intelectuales y la población.

Por otra parte, el término moral como adjetivo tiene dos sentidos distintos.¹¹⁰

¹⁰⁷ Cfr. Adela Cortina y Emilio Martínez, *Ética*, Madrid, Akal, 2008.

¹⁰⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 14-15.

¹⁰⁹ Cfr. *Ibid.*, 15-16.

¹¹⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 18.

- a) Moral como opuesto a inmoral, en este sentido es usado como término valorativo, porque significa que una determinada conducta es aprobada o desaprobada; aquí se está utilizando moral e inmoral como sinónimo de moralmente correcto e incorrecto.
- b) El término moralidad se emplea para denotar a la dimensión de la vida humana a la que nos referimos como lo moral, es decir, se trata de esa forma común a las diversas morales concretas que nos permite reconocerlas como tales a pesar de la heterogeneidad de sus contenidos respectivos. En este sentido, moralidad sería sinónimo de vida moral en general.

Sin embargo, pese a la diversidad de contenidos, puede rastrearse lo moral o la moralidad en una serie de rasgos comunes:¹¹¹

- En el aspecto formal, los juicios morales hacen referencia a actos libres, responsables e imputables, lo cual permite suponer en los seres humanos la libertad de elección y la consiguiente responsabilidad e imputabilidad.
- En cuanto al contenido, los juicios morales coinciden en referirse a lo que los seres humanos anhelan, quieren, desean, necesitan, consideran valioso o interesante. Sin embargo, es conveniente distinguir entre dos tipos de juicios según el contenido: los que se refieren a lo justo y los que tratan sobre lo bueno. Los primeros presentan un aspecto de exigibilidad, de auto obligación, de prescriptividad universal, etc., mientras que los segundos nos muestran una modesta aconsejabilidad en referencia al conjunto de la vida humana. Estos dos tipos de juicios no expresan necesariamente las mismas cosas en todas las épocas y sociedades, de modo que cada moral concreta difiere de las demás en cuanto al modo de entender las nociones de lo justo y de lo bueno que en el orden de prioridades que establece en cada una.

¹¹¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 19-20.

A lo largo de la vida, las personas pueden adoptar, o bien una sola o bien una sucesión de concepciones morales personales; si no satisface la que se tenía hasta ahora en algún aspecto, es posible apropiarse de alguna otra en todo o en parte; y esto tantas veces como se considere conveniente. En realidad no existe una única tradición moral desde la cual edificar la propia concepción del bien y del mal, sino una multiplicidad de tradiciones que se entrecruzan y se renuevan continuamente a lo largo del tiempo y del espacio. Cada tradición, cada concepción moral, pretende que es el modo más adecuado de entender la vida humana. En este punto es donde surge la pregunta: ¿es posible que toda concepción moral sea igualmente válida?, ¿es indiferente adoptar una u otra, en caso de poder elegir?, ¿existen criterios racionales para escoger, entre distintas concepciones morales, aquella que se considere como la mejor, la más adecuada para servir de orientación a lo largo de toda la vida?¹¹²

2.1.3. La ética.

La ética es una disciplina filosófica que constituye una reflexión de los problemas morales; es un saber normativo, es decir, un saber que busca orientar las acciones de los seres humanos. La ética pretende formular una reflexión sobre las distintas morales y sobre los distintos modos de justificar racionalmente la vida moral. Por lo tanto, el objetivo de la ética es el estudio de los principios de la conducta humana que guían y controlan sus elecciones; dichos principios suelen ser concebidos como una fuente de obligación interna que impulsa la acción, por lo tanto, se trata de una reflexión sobre los principios de responsabilidad subjetiva en la conducta de los individuos.¹¹³

La pregunta básica de la moral es ¿qué debemos hacer?, mientras que la cuestión central de la ética sería ¿por qué debemos?, es decir, ¿qué argumentos avalan y sostienen el código moral que se acepta como guía de conducta? Entonces, a la ética le corresponde:¹¹⁴

¹¹² Cfr. *Ibid.*, pp. 29-30.

¹¹³ Cfr. Agustín Izquierdo, “Ética y administración” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Compiladores), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997, p. 313.

¹¹⁴ Cfr. Mauricio Merino, “Introducción” en Mauricio Merino (Compilador), *Ética pública*, México, Siglo XXI, 2010, pp. 22-23.

- 1) Aclarar qué es lo Moral, cuáles son sus rasgos específicos (como sustantivo).
- 2) Fundamentar la moralidad (como adjetivo), es decir, tratar de averiguar cuáles son las razones por las que tiene sentido que los seres humanos se esfuercen en vivir moralmente.
- 3) Aplicar a los distintos ámbitos de la vida social los resultados obtenidos en las dos primeras funciones, de manera que se adopte en esos ámbitos sociales una moral racionalmente fundamentada, en lugar de un código moral dogmáticamente impuesto o de la ausencia de referentes morales.

La meditación sobre la ética se ha cultivado con el propósito de determinar principios que orienten la conducta de los seres humanos, construyendo significados y sentidos para la existencia; cabe señalar que la ausencia de ese sentido se traduce generalmente en una falta de motivos para la acción; ya que el significado estructura el comportamiento humano, al proporcionar normas por las cual regirse.¹¹⁵

En este punto, cabe advertir que la ética hoy más que nunca no es algo privado es un asunto público. A nadie se puede obligar a ser bueno y actuar correctamente, requiere de educación y de acordar consensos mínimos en sociedades diversas, plurales, multiculturales, con grandes diferencias y desigualdades.

2.2. La ética pública.

Cada ser humano tiene la posibilidad de elegir cuál puede ser su concepción del bien, pero también se debe aceptar el hecho de que se vive con otros seres humanos y que se tiene que buscar minimizar el ineludible conflicto que toda convivencia genera; esta tensión es parte esencial de la reflexión ética. Toda sociedad para permitir la convivencia, requiere de reglas que indiquen lo que está bien y mal, lo que debe hacerse y evitarse. La ética busca definir cuáles

¹¹⁵ Cfr. Agustín Izquierdo, "Ética y ... *op. cit.*, p. 317.

serían esas las reglas ideales y, en función de ello, en su caso, juzgar la realidad existente.¹¹⁶

De esta forma la ética en el espacio de lo público favorece un ambiente de confianza y certidumbre para que las reglas comunes sean definidas y cumplidas por los diversos actores sociales. Con la ética es posible entender a la sociedad como un conjunto de comunidades morales en las cuales hay personas que rigen sus actos de acuerdo a valores y sistemas de creencia que acreditan la pluralidad cultural, política e ideológica. Por tal, la ética pública busca definir lo que está bien y lo que está mal para la colectividad, es decir, que pretende señalar aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable.

La ética pública aspira a integrar los valores mínimos comunes de las diversas éticas y los desarrolla en un sistema institucionalizado, fundado en el respeto mutuo y la promoción de aquellos derechos que permitan la deliberación en condiciones de libertad e igualdad de personas libres e iguales.
117

La ética pública no dicta normas morales definitivas, sino métodos y fronteras para deliberar sobre el sentido y los contenidos morales de la vida en común; así la ética pública impide que una moral privada se imponga a los demás mediante el poder y sirve para conocer, cuándo las decisiones y las acciones de quienes actúan a nombre de los demás han dejado de ser públicas para volverse cosa privada. Por ello, también precisa los valores y las condiciones necesarias para estudiar las decisiones de quienes dicen actuar por los demás dentro de la esfera pública y convierten esa actividad en su profesión. Finalmente, la ética pública también señala que las personas comunes y corrientes tienen una grave responsabilidad en la construcción de la vida común, de la vida que comparten con los demás; de la salvaguarda del sentido de lo público.¹¹⁸

¹¹⁶ Cfr. Manuel Villoria Medieta, “Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la administración española” en *XII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007, p. 3.

¹¹⁷ Cfr. Manuel Villoria Mendieta, “Ética postconvencional e instituciones en el servicio público” en *Revista española de Investigaciones sociológicas*, España, Centro de investigaciones sociológicas, volumen 117, 2007, p. 119.

¹¹⁸ Cfr. Mauricio Merino, “Introducción” en ...*op. cit.*, pp. 20-27.

Se actúa moralmente y se juzgan las conductas efectivamente realizadas por cada persona cuando hay valores más o menos nítidos que ayudan a discernir lo que está bien y lo que está mal, de esta forma, la ética pública es entendida como el ejercicio analítico de las conductas efectivamente realizadas en función de esos valores que nos ayudan a comprender lo público. En este punto cabe recordar que los valores hacen referencia a virtudes y vicios que permiten distinguir lo que es bueno de lo que es malo; en este sentido, los valores no sólo tienden a ser colectivos sino que incluso es deseable que así sean, pues de lo contrario habría un relativismo de tal magnitud que la fragmentación de los valores volvería prácticamente inútil hablar de ética.¹¹⁹

Con la idea de ética pública se quiere dejar fuera de consideración el ámbito de la moral privada, un ámbito en el que cada cual define fines, prioriza valores y se marcan reglas de conducta de acuerdo a su propia concepción del bien; los tópicos que aborda la ética pública aspiran a resolver el conflicto entre principios ofreciendo soluciones que pretenden ser universales e imparciales.

En las sociedades occidentales, los valores que constituyen el patrón moral básico coincide con lo que se denomina el conjunto de derechos fundamentales y libertades básicas que se explicitan en las Constituciones: defensa y promoción de los derechos humanos y de las instituciones democráticas.¹²⁰

La ética pública se relaciona con la administración, regulación y gestión de los asuntos públicos, ya que comprende el espacio de las instituciones que tienen a su cargo la vigencia productiva y honrada de la sociedad civil. En la esfera de la administración pública los capítulos relacionados con los ingresos públicos, los presupuestos, los recursos fiscales, los programas y proyectos públicos, son del dominio de la ética pública porque son instrumentos para la consecución de los objetivos de interés compartido.¹²¹ La ética pública, por tal, es un instrumento esencial que sirve de complemento a las democracias contemporáneas en la operación de sus instituciones, en la transparencia, en el

¹¹⁹ Cfr. *Ibid.*, pp. 27-28.

¹²⁰ Cfr. Manuel Villoria Medieta, "Sobre el concepto de ética pública ... op. cit., p. 6.

¹²¹ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e ... op. cit.*, p. 149.

ejercicio presupuestario, así como en la conducta idónea de los servidores públicos.

2.3. La ética política.

La ética que debe guiar la conducta de los responsables políticos y de los empleados públicos es la ética política. Como señala Manuel Villoria, la ética política es una parte de la ética pública, y dentro de la ética política se distingue la ética propia de los niveles políticos y la ética administrativa o ética de los empleados públicos. Los principios éticos en este ámbito de la ética política deben especificar:¹²²

- Los derechos y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad.
- Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad.

La ética política al establecer una axiología y una deontología, es decir, al definir lo que está bien y lo que está mal, y lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, genera una serie de reglas que incentivan determinados comportamientos y desincentivan otros. A partir del respeto a dicho marco reglamentario, y en desarrollo del mismo, se empiezan a generar valores y reglas de conducta que deben ser respetados y aplicados en la vida cotidiana para ejercer honestamente la función política y/o administrativa.

En las sociedades occidentales el marco que delimita la frontera entre el ejercicio honesto de la acción pública se encuentran valores como la prevista búsqueda del interés general y el reforzamiento de la legalidad, imparcialidad y objetividad en la toma de decisiones. En la medida en que el discurso a favor de una ética política sea interiorizado por los líderes políticos, los valores de referencia tenderán a generar procesos de cambio incremental,

¹²² Cfr. Manuel Villoria Medieta, “Sobre el concepto de ética pública ... op. cit., p. 4.

institucionalizado transformaciones coherentes con el discurso de la ética política; en este sentido es esencial el papel del liderazgo en la explicación de las transformaciones sociales y políticas.¹²³

Como es posible inferir, toda intervención del Estado en el espacio público está cargada de valores y, como se ha señalado, la ética supone siempre una elección entre valores. En este sentido, las políticas públicas expresan la conducta realizada por quienes las eligen y las implementan, al seleccionar un problema se está optando por desechar otros a la luz de un sistema de valores explícita o implícitamente adoptado. Detrás de esas decisiones no solamente hay una teoría del Estado o del papel del mercado, sino una selección de valores que se respalda en aquellas teorías y que produce, de modo inevitable, una argumentación más o menos explícita sobre la orientación que debe adoptar una política y, de esa selección inicial, depende el sentido que tomará la intervención estatal en la solución de los problemas públicos definidos a partir de esa teoría.¹²⁴

Una vez adoptada una posición ética sobre los problemas que el Estado ha de solucionar, el problema tendrá que definirse por las causas que le dieron origen y no solamente por sus defectos más visibles. Tan pronto como se hayan identificado las causas más relevantes del problema se tendrá que desarrollar el estudio de las soluciones factibles. En la medida en que los valores involucrados sean claros y explícitos podrá abrirse una ventana de vigilancia pública.

Cuando la hechura y la implementación de las políticas públicas se pone a prueba la capacidad de decisión de los gobiernos, sus facultades y la forma en que conciben el cumplimiento de sus tareas. De modo que el sentido ético que está detrás de cada política pública sigue siendo el mismo: si éstas se emplean para satisfacer intereses nadie debería dudar en señalar esta conducta como opuesta a la ética pública. Cuando esto sucede las políticas no solo se corrompen sino que además fracasan en sus propósitos; lo que se pierde ya no es solo dinero público sino eficacia de la administración pública y capacidad de respuesta de todo el Estado. No es difícil, incluso, que a falta de

¹²³ Cfr. *Ibid.*, pp. 6 y 19.

¹²⁴ Cfr. Mauricio Merino, “La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas” en Mauricio Merino et. al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, FCE-CIDE, 2010, pp. 35-37.

critérios de valor la democracia corra el riesgo de perder su armonía con la ética pública y se convierta en una suerte de competencia para usufructuar el poder por turnos; que en vez de ofrecer medios para garantizar invariablemente el predominio del interés común sobre las ambiciones individuales, se trastoque en una disputa entre grupos que defienden sus propios intereses.¹²⁵

2.4. La ética administrativa.

La ética es un instrumento necesario en la administración pública porque al instar al individuo, y en concreto al servidor público, a acompañar su conducta de una filosofía en valores actuará bajo autocontrol, bajo el dominio de sí mismo y según el ideal de servicio colectivo. La administración pública se distingue de la gestión privada fundamentalmente en que la primera está destinada a gestionar y optimizar el uso de los recursos que no pertenecen a nadie en particular, sino que son de todos.

La ética administrativa debe considerarse parte de la ética política, debido a que se trata de definir qué principios y valores deben regir una parte de la vida pública. El adjetivo público compromete a quien lo usa con el interés colectivo, con el bien común de la comunidad a la que pertenece y también con la autoridad que de ella emana, además establece, sin matices, que lo público no está al servicio del interés individual de los poderosos.¹²⁶

La ética del empleado público tiene su fundamento en la ética pública. Para que toda institución logre una eficiente gestión así como una imagen transparente, necesita contar con individuos honestos. Es aquí donde destaca la importancia de la ética al definir perfiles, al reclutar, seleccionar y formar a los servidores públicos, al reiterarles la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad. Los porqués a sus decisiones deben fundarse en los principios, valores y derechos que se derivan de esta ética pública. Un buen gobierno necesita contar entre sus filas con personal íntegro, personas responsables que actúen sin olvidar el deber hacia la comunidad a la que representan. Los valores éticos, insertados en los servidores públicos y cultivados de manera adecuada, pueden hacer más eficiente, transparente,

¹²⁵ Cfr. Mauricio Merino, "Introducción" en ... *op. cit.*, pp. 25-26.

¹²⁶ Cfr. *Ibid.*, pp. 23-24.

equitativo y justo el arte de gobernar así como el ejercicio de la función pública.¹²⁷

Un funcionario, en su actuación, tiene siempre márgenes para dirigir los cursos de acción, la ambigüedad de las directrices provoca que la acción del funcionario sea de carácter discrecional, es decir, que tenga capacidad para decidir y actuar fuera del control de otro, por lo que la decisión depende no de impulsos externos sino internos. La discrecionalidad puede darse incluso cuando las órdenes carecen de ambigüedad, pues la clase de respuesta puede ser muy variada; desde una acción vigorosa e imaginativa a una retardada y llena de titubeos. El carácter discrecional del trabajo administrativo conduce inevitablemente a la aceptación y necesidad de introducir la ética en la conducta de los funcionarios como principio organizador de esa parte de la conducta que queda siempre en la obscuridad para cualquier tipo de control externo.¹²⁸

El principal reto que afronta la ética administrativa no es la identificación de valores sino su interiorización en las personas. Es posible saber cuáles son los valores éticos deseables pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria, logrando que las cualidades éticas aniden en la vida de los servidores públicos. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concientizar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad.

La implementación de la ética administrativa implica un proceso que requiere tiempo para que madure. Como se ha señalado anteriormente, los valores sólo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En la adopción de la disciplina ética por parte de los gobiernos se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente.

Todo individuo que participa de la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado:

¹²⁷ Cfr. Oscar Diego Bautista, *Ética para... op.cit.*, pp. 71-72.

¹²⁸ Cfr. Agustín Izquierdo, "Ética y ... *op. cit.*", pp. 315-316.

[...] el concepto de lo público alcanza su dimensión práctica al ser utilizado como criterio para distinguir lo moral de lo inmoral, poniendo a un lado las acciones que se conforman a la voluntad general y, a otro, las que van en contra de ella.¹²⁹

De esta forma el servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por ella y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la sociedad a la cual, además, debe respetar. El trabajo de la administración pública adquiere su carácter moral cuando la voluntad del individuo asume un orden correcto en relación al fin para el que han sido creadas las instituciones, esto es, el bien público, conformando las acciones según este orden establecido.

La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado. Cuando se logra que las personas que dirigen y operan las instituciones públicas interioricen verdaderamente los valores éticos, se produce un cambio en su conducta, que a su vez se refleja en las instituciones. Frente a todas las posibles desviaciones de la recta voluntad, la obligación subjetiva (la fuerza interior en concordancia con el valor supremo de la actuación administrativa) se revela como el último poder capaz de devolver a las acciones administrativas el carácter primario y fundamental por el que éstas se legitiman, por las que adquieren un significado que dota de sentido a su comportamiento.¹³⁰

Capacidad, equidad, integridad, mérito y transparencia como valores del servicio público se relacionan con la operación de una administración pública asentada en una visión responsable y creativa de buen gobierno. Cuando los valores y los hechos no coinciden debido a ineficiencia, corrupción e incongruencia, no es posible que los ciudadanos tengan confianza en la administración pública; el principio de confianza es correlativo a los gobiernos honrados y las administraciones públicas íntegras ya que sin la confianza de los ciudadanos no es posible que las instituciones públicas sean reconocidas como núcleo generador de los valores que estructuran a la sociedad y de los resultados eficaces que alimentan la legitimidad de las políticas públicas.¹³¹

Toda estructura organizativa ha de ser interpretada, en última instancia, por sujetos sociales constituidos por sistemas de valores y con unas actitudes

¹²⁹ *Ibid.*, p. 322.

¹³⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 329.

¹³¹ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e ... op. cit.*, p. 156.

determinadas que dan una cierta orientación a su conducta. Una adecuada representación de los valores es la condición para que el funcionario inicie el proceso hacia la conducta moral, pero para alcanzar la realización moral es también necesario que el funcionario, en cada caso de su actividad, conforme su conducta a esa representación adecuada, surgida de la reflexión sobre la naturaleza y los fines de la administración, así como de su lugar específico dentro de esa totalidad. Los fines y los valores sólo alcanzan su sentido no en cuanto que son conocidos, sino en cuanto que son encarnados en una conducta, el único modo en que se hacen verdaderos. Pues, sin tener en cuenta su dimensión práctica, todos los conceptos morales acaban por perder su función propia y más específica: conducir los actos según una ordenación de valores.¹³²

2.5. Tres enfoques éticos en la administración pública.

Con base en lo expuesto podemos ubicar tres enfoques de instrumentación de la ética administrativa en la administración pública como lo son a saber:¹³³

- a) La administración racional.
- b) La Nueva gestión pública.
- c) La gobernanza.

¹³² Cfr. Agustín Izquierdo, “Ética y ... *op. cit.*”, p. 322.

¹³³ Cfr. Freddy Mariñez Navarro, *Tendencias éticas en la gestión pública*, XV Congreso del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de noviembre, 2010.

CUADRO NÚMERO 2
ENFOQUES ÉTICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Categorías	Administración racional	Nueva gestión pública	Gobernanza
Problemas de interés	Homogeneizar para instrumentar el Estado de derecho	Desregulación, descentralización y desburocratización	Construcción de redes frente a la fragmentación
Objetivos	Igualdad	Eficiencia	Corresponsabilidad
Teorías de sustento	Administración científica	Racionalidad limitada	Participación ciudadana
Soluciones propuestas	Jerarquía, reglas, servicio civil de carrera	Reingeniería, privatización, competencia y outsourcing	Poder político garante del reparto de responsabilidades

Fuente: Elaborado por el autor con base en Daniel Innerarity, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006, p. 206.

Estos tres modelos han pretendido formular una serie de controles a la discrecionalidad que presentan los servidores públicos en su actividad cotidiana, estos modelos se abordarán a continuación.

2.5.1. Administración racional.

La modernidad fue concebida como un intento de racionalizar a la sociedad, es decir, que se consideraba que tanto en la naturaleza como en la sociedad existían verdades universales, leyes de la realidad que era posible descubrir a través de la razón haciendo uso del llamado método científico. Por medio de la razón los seres humanos podrán acceder a la verdad, a lo que es universal y que proporciona la clave para establecer buenas regulaciones.¹³⁴

En este sentido, Prats comenta que F. W. Taylor creía que la organización se encuentra gobernada por regularidades definidas, por leyes

¹³⁴ Cfr. Joan Prats i Catalá, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de la Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, España, INAP, 2005, p. 140

que pueden ser descubiertas mediante la observación y la experimentación, las cuales, una vez conocidas, permitirán determinar la forma de ejecución objetivamente mejor para cada tarea. Estos supuestos llevaban necesariamente a separar el trabajador del puesto de trabajo, la planeación de la ejecución; de esta forma la función de la Ciencia Administrativa (*Management*) consistía en el descubrimiento de principios organizativos y en la generación de técnicas de gestión de valor universal, lo que le permitiría a los directivos cuidar la correcta formulación y ejecución de las normas y principios organizativos.¹³⁵

Con Woodrow Wilson los planteamientos anteriores serán plasmados en la dicotomía política-administración, por tal, la administración debe constituir el objeto de una ciencia diferente de la política; el estudio científico de la administración pública debe conducir al descubrimiento de principios nomotéticos análogos al de las leyes en las ciencias físicas; y la aplicación de tales principios asegurar una mayor economía y eficiencia. Por tal, la Ciencia de la Administración Pública tiene como tarea procurar técnicas, entendidas como racionalidades instrumentales, para la mejor realización de los universales recogidos en la ley. Es así como se tiene la creencia de que es posible programar normativamente toda la acción estatal con la consecuente reducción de la discrecionalidad.¹³⁶

En este modelo de administración pública el Estado es el actor fundamental para regular todos los procesos de la vida social, dicha situación le dio en su momento al poder político rasgos autoritarios el ejercicio del control del aparato burocrático, a través de reglamentos con los que la organización estatal pone un marco y límites a las actividades de los actores, apareciendo ésta como la única defensora del orden público y de la regulación social. En este sentido, la interpretación del interés público es definida por políticos y por la *expertis* burocrática y, el modelo dominante de *accountability* es formal y jerárquico.

Estos planteamientos retoman la idea de racionalidad administrativa, misma que se define como el ordenamiento y sistematización de los procesos y los procedimientos orientados a conseguir resultados eficientes; dicha

¹³⁵ Cfr. *Ibid.*, p. 109.

¹³⁶ Cfr. *Ibid.*, 110.

racionalidad se constituye en un indicador de cómo los medios de la administración pública permiten organizar las capacidades individuales y colectivas para que sean aprovechadas como un medio que permita el desarrollo productivo de las organizaciones de la sociedad.¹³⁷

La racionalidad administrativa responde a lógica de los procesos que se articulan con las premisas del cálculo y la previsión para dar vida a la cultura del saber profesional, perfilando entonces que el modelo de burocracia como propuesta organizativa, debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:¹³⁸

- a. Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
- b. Carácter formal de las comunicaciones.
- c. Racionalidad en la división del trabajo.
- d. Impersonalidad en la relaciones de trabajo.
- e. Jerarquía bien establecida de la autoridad.
- f. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- g. Competencia técnica y meritocrática vinculada a la secuencia profesional y legal.
- h. Especialización de la administración y de los administradores, como un a clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
- i. Completa previsibilidad del funcionamiento.

En este modelo para el empleado público se ha promovido una ética de naturaleza convencional, que no planteaba ni grandes debates ni encendidas críticas; bastaba la lealtad institucional, la profesionalidad, la obediencia y el respeto a las órdenes recibidas para tener la conciencia tranquila.

Las grandes incertidumbres morales quedaban para los políticos. Se trata aquí sólo de apegarse a la legalidad; mientras un funcionario público cumpla con lo establecido en las normas se está cumpliendo con la ética pública. De esta forma la visión del Estado de derecho le permite al funcionario fincar sus responsabilidades con base en la naturaleza abstracta, general, impersonal y

¹³⁷ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e ... op. cit.*, p. 106.

¹³⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 1-4.

universal de las leyes positivas, mismas que hace valer cuando las aplica de manera individual. El que la administración se configure como organización reglamentada por leyes se debe a la necesidad de que su actuación sea limitada y controlada:

Los principios éticos, incorporados a las normas jurídicas para que éstas aseguren en favor de esos valores, el orden, la igualdad y la seguridad jurídicas, serían por supuesto reglas de cumplimiento obligatorio para la administración y los servidores públicos.¹³⁹

En consecuencia, en este modelo lo público de la administración pública se basa en la universalidad, la generalidad y la impersonalidad que devienen de las constituciones políticas y la vigencia de las normas del derecho positivo. De esta manera, cualquier gobierno estará legitimado si aplica una ética pública de esta naturaleza, es decir conectada a la objetividad, neutralidad y respeto al derecho. El burócrata, en este contexto, es un experto técnico y amoral que trata los fines como algo ya dado, y cuya principal preocupación es solamente la dirección racional de los recursos humanos y materiales con el fin de alcanzar dichos objetivos preestablecidos con la máxima eficiencia posible; por tal, se consideran atributos del burócrata la adhesión a los procedimientos, la aceptación de la obediencia y la autoridad, la abnegación frente a los entusiasmos personales morales y el compromiso con los fines de la función pública.¹⁴⁰

En este punto advierte Du Gay que la cultura burocrática no necesita la disolución de las relaciones emocionales dentro de los confines de la organización, sino que debe engendrar una aversión a aquellas relaciones que abren la puerta a la posibilidad de corrupción, como el favoritismo, la indulgencia frente a la incompetencia o la traición al compromiso de confidencialidad. Por ello, es que el político y el burócrata ocupan órdenes de vida distintos; de ahí la irreductibilidad de las distintas esferas de la vida ética, y por tal la necesidad consecuente de aplicar distintos protocolos éticos a cada una de ellas.¹⁴¹

¹³⁹ Pedro Zorrilla Martínez, “Ética y administración pública” en *Revista de administración pública*, México, INAP, número 100, abril, 1999, p. 225.

¹⁴⁰ Cfr. Paul du Gay, *En elogio de la burocracia*, España, Siglo XXI, p. 98.

¹⁴¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 99 y 119.

Sin embargo, y a pesar de todas las normas, de hecho se producen desviaciones en el comportamiento de las organizaciones públicas. Además, cuando se intenta reducir al máximo el margen de discrecionalidad mediante una gran profusión de instrucciones, surgen con bastante frecuencia inconsistencias y contradicciones, que se puede usar como justificación para distintos cursos de acción. La densidad de las tareas administrativas contenidas en el exceso de las rutinas, provoca el distanciamiento entre los usuarios de los servicios públicos y la administración pública.

Cuando los individuos entran a formar parte de una estructura jerárquica, los controles externos coordinan sus acciones, provocando, a veces, que los controles internos queden en un plano totalmente secundario, con lo que las acciones del individuo nunca podrán ser estructuradas desde una subjetividad comprometida con los fines supremos de la administración, sino dejadas en manos de factores exteriores. Las relaciones jerárquicas también pueden dar lugar a esta clase de fenómeno cuando se deja en manos de la jerarquía todo tipo de decisiones y se abandona toda autonomía para quedar completamente regulado por la organización. Al desvanecerse la responsabilidad, el individuo no se considera autor de sus acciones, sino instrumento de motivaciones ajenas.¹⁴²

Por otra parte, el carácter de los fines perseguidos por la administración pública hace que todo este tipo de decisiones tengan implicaciones de carácter ético y que los motivos que entran en escena para la elección de las acciones no se puedan reducir sólo a conocimientos técnicos de cualquier clase. Una formación especialmente burocrática se revela desde esta perspectiva insuficiente para lograr un trabajo efectivo dentro de organizaciones que tratan de alcanzar el bien público. Al igual que la autoridad o los diversos aspectos que se derivan de una determinada función en el trabajo público, los procedimientos administrativos no alcanzan su justificación en sí mismos, son meros instrumentos y no fines en sí mismos. El resultado de esta desviación consiste en que los propósitos de la organización se ven obstaculizados por la excesiva atención a las reglas, a causa del intento de una ejecución virtuosa de los procedimientos. Estas desviaciones son a veces percibidas (por la devoción

¹⁴² Cfr. Agustín Izquierdo, “Ética y ... *op. cit.*”, pp. 315, 319 y 331.

a las reglas y la disciplina, que está en su base) como algo valioso y honesto por parte de quien las lleva a cabo. La percepción falsa, que toma lo moral por lo que no lo es, tiene su origen en una inadecuada constitución moral del funcionario, esto es, una forma subjetiva que no está estructurada según el principio del valor supremo de la Administración.¹⁴³

Una administración neutral pero ineficaz, objetiva pero ineficiente, y obsesionada por cumplir un incommensurable entramado de normas pero ajena a las demandas de transparencia, responsabilidad y calidad de la ciudadanía, no parece colmar las demandas axiológicas del servicio público.

2.5.2. Nueva gestión pública.

Una crítica muy compartida desde los años cincuenta del siglo XX fue el “círculo vicioso burocrático” que se expresaba en la priorización de los medios sobre los fines, la desconsideración a clientes y usuarios, así como las diferentes manifestaciones de alienación de los trabajadores; hechos a los que las organizaciones burocráticas (públicas y privadas) respondieron con nuevas reglas y más centralización, lo que produce el efecto de incrementar esos mismos problemas.

Posteriormente, Herbert Simon desarrolló una teoría de la organización partiendo del concepto de que sólo era posible una “racionalidad limitada” lo que cuestionaba un supuesto fundamental de la racionalidad administrativa, lo que puso fin a la ilusión de un mundo simple y ordenado en el que el pensamiento dirigía la práctica y en el que las consecuencias son previsibles.¹⁴⁴ La racionalidad limitada obliga a concebir a la administración pública no en el mundo del control, sino en el que la responsabilidad; ya que gobernar deja de ser únicamente el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de una acción colectiva cuyos agentes manejan márgenes inevitables de libertad y en la fijación de fines y resultados que

¹⁴³ Cfr. *Ibid.*, pp. 316 y 329-330.

¹⁴⁴ Cfr. Herbert Simon, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Argentina, Aguilar, 1988.

resulta tan problemática como la movilización de los recursos y la determinación de las consecuencias.¹⁴⁵

También, a medida que el entorno se hacía más dinámico y la eficiencia adaptativa pasaba a ser un criterio fundamental, la crítica a la resistencia al cambio, particularmente de las burocracias públicas, se hizo más patente. El carácter centralizador y uniformista de las burocracias del Estado del Bienestar les impide adaptarse a la diversidad de situaciones de los usuarios y beneficiarios del sistema; el principio de igualdad ante las prestaciones exige ahora tomar en cuenta la diversidad de los usuarios, lo que resulta incompatible con el uniformismo del modelo de administración pública racional.

Con la crisis fiscal del Estado, la percepción ciudadana de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la presencia del fenómeno de la globalización y, por ende, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, fue necesario acudir a un cambio.

A fin de solucionar los problemas que presentaba la burocracia estatal, se resolvió separar la concepción y formulación de las políticas que se asigna a los ministros políticamente nombrados y a un *staff* de expertos complementado por consultores contratados, de su ejecución, que se asigna a los funcionarios públicos, ahora conceptualizados como gerentes públicos. De esta manera se acota y reduce la responsabilidad de los ministros, que ya no abarca la ejecución, sino sólo la formulación de las políticas. Al mismo tiempo, el control y la responsabilidad de los gerentes, dado el amplio margen de discrecionalidad técnica que se les reconoce, exigen poner en práctica medidas de evaluación del desempeño, expresadas a través de indicadores, así como medidas de transparencia y control social. Además se asumió que al ciudadano no le interesaba la naturaleza del ente prestador de los servicios, sino el estricto por éste de los términos contractuales.¹⁴⁶

De esta forma, se abandonó el tipo ideal burocrático como paradigma universal de racionalidad organizativa, para pasar a emplear una teoría organizativa que se basa en la contingencia y que por tal sitúa la racionalidad del diseño organizativo y la gestión de los recursos en función de la naturaleza

¹⁴⁵ Cfr. Joan Prats i Catalá, *De la burocracia al ... op. cit.*, p. 125.

¹⁴⁶ Cfr. *Ibid.*, pp. 116-117 y 119.

de las tareas y el tipo de entorno en cada caso. En función de lo anterior, cabe destacar la necesidad de desarrollar una teoría de la decisión administrativa que reconozca grados diversos de discrecionalidad, y que por tal, contemple la oportunidad de desarrollar nuevas formas de racionalidad.¹⁴⁷

En el nuevo modelo el poder político estatal dejó de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos políticos e institucionales necesarios para gobernar, además de que ha generado un incremento en la influencia de actores no gubernamentales en las decisiones públicas, ya que como resultado de la crisis fiscal se impulsaron políticas reductoras del papel del Estado, con las consiguientes privatizaciones, desregulaciones y subcontrataciones. Además, se busca reforzar la capacidad administrativa de los gobiernos con la introducción de mejoras en la capacidad estratégica de las instituciones públicas, la incorporación de la filosofía y las prácticas de la gestión de calidad, buscando siempre la satisfacción de usuarios. A ello le corresponde un comportamiento ético basado en el cumplimiento de resultados que justifican recursos o procedimientos como la gestión de insumos y productos. Esta nueva forma de administrar lo público tiene como objetivo la búsqueda de un sector público que funcione con criterios de eficacia y resultados.

La Nueva gestión pública tiene la visión de que la clave del desarrollo de la sociedad se encuentra en la iniciativa individual y en la capacidad de los mercados, y en consecuencia, emplea categorías como cliente, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación y flexibilidad; de tal forma que es necesario que los cuerpos burocráticos adopten valores como la productividad y la competencia con el propósito de incrementar su calidad técnica introduciendo esquemas competitivos, productivos y de mercado en el desempeño de las oficinas administrativas y gubernamentales, a fin de eliminar su ineficacia.

Para la Nueva gestión pública es clave que el ciudadano sea concebido como cliente, es decir, como una persona que tiene el derecho de escoger en el mercado al proveedor de los bienes y servicios públicos, ya sea el gobierno o una empresa privada, tomando como criterio de su decisión a la organización

¹⁴⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 124.

que se encuentre en posibilidad de ofrecer la mejor calidad a un precio bajo. De esta forma, el ciudadano en su faceta de cliente tiene la oportunidad de ya no quedar sujeto a un monopolio ante el que se siente indefenso, abriendo la posibilidad de inconformarse en cualquier momento como consumidor cuando lo que ha adquirido no reúne los requisitos de calidad que esperaba. En este contexto lo individual no posee una connotación negativa, ya que se privilegia la importancia de la satisfacción y no el valor de la equidad. Por ello, en la Nueva gestión pública se sobrepone al valor de lo colectivo la idea del ciudadano como cliente, bajo la creencia de que lo individual nutre a lo público cuando se alude a las voluntades de las personas y grupos que pueden concurrir para atender las necesidades colectivas con medios que se localizan en el mercado, las organizaciones civiles y los esfuerzos comunitarios. De esta forma se necesita lo individual de la sociedad civil armonizado y supeditado a los fines del interés público.¹⁴⁸ La esfera de lo privado es fundamental para el desarrollo de la sociedad moderna, aunque siempre se corre el riesgo de inequidad cuando se le coloca por encima del sentido de comunidad que las autoridades tienen que cuidar, preservar y recrear para fortalecer a la propia sociedad civil y el sistema de instituciones que la regulan, por ello:

El riesgo que existe cuando se caracteriza al ciudadano como cliente consiste en que el planteamiento radical en favor de la libertad negativa –ámbito sin restricciones– le tome la delantera a la libertad positiva –ámbito con restricciones constitucionales y legales para cada persona, a fin de salvaguardar el orden jurídico y político vigente– sea privilegiado y en consecuencia, lo privado alimentado por las individualidades se erijan en referente de primer orden para definir lo público desde el Estado y hacia la sociedad civil.¹⁴⁹

En esta lógica la administración pública pierde su esencia pública al cuestionarse no sólo su capacidad de gestión, sino al excluir lo público como elemento que la define y con ello reduciendo su importancia social.

La reivindicación de los valores del mercado y la búsqueda de resultados por encima lo social y lo democrático, provoca el éxito procedimental de la administración, pero con la ausencia de leyes, reglas, convenciones sociales o reciprocidad social, los clientes y las empresas privadas actuarán sobre la base del autointerés. Sí la Nueva gestión pública no responde a un concepto de

¹⁴⁸ Cfr. Rina Aguilera, *La naturaleza de lo público ... op. cit.*, pp. 161-169.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 170.

justicia basado en la razón pública, entonces su ética es una ética privada y de contenido carente de obligación pública emanada por consenso; se está así frente a una ética que no establece criterios para que los espacios sociales, ámbitos de poder y del derecho se encuentren abiertos a la generación de valor público.¹⁵⁰ Es por ello un error situar la eficiencia como el valor clave para guiar la acción pública, colocándolo por encima de valores inherentes a la democracia como la participación o la equidad.

Por otro lado, la eficacia no es un valor que produzca resultados unívocos y por todos aceptados. La equidad es un valor que no se relaciona necesariamente con la eficiencia y que no es compensado o remplazado necesariamente por la eficacia.¹⁵¹ Privatizar, desregular, vaciar el Estado, es una opción políticamente legítima, pero de ahí a considerarla la opción ética que toda la sociedad debe asumir hay un largo trecho. Incluso, por el contrario, la eficiencia del mercado tiene claras debilidades morales, ya que muchas veces sus soluciones, si bien pueden ser consideradas eficientes, resultan injustificables desde otras perspectivas, y si son justificables pueden no ser eficientes. La no justificabilidad vendría determinada por razones como la equidad o la democracia.¹⁵²

2.5.3. Gobernanza.

Hacia mediados de la década de los noventa del siglo XX, es patente la incapacidad de la Nueva gestión pública para resolver los problemas que presenta la administración del Estado en los rubros de delegación democrática y equidad en la provisión de bienes públicos; para ello se empieza a explorar nuevas formas de organización del espacio público que tienden a ser reconocidas como gobernanza¹⁵³, gobierno relacional o en redes¹⁵⁴ de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global.

¹⁵⁰ Cfr. Freddy Mariñez Navarro, *Tendencias éticas ... op. cit.*, p. 8.

¹⁵¹ Cfr. Mark H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 81.

¹⁵² Cfr. Manuel Villoria Mendieta, "Ética postconvencional e instituciones... op. cit.", p. 115.

¹⁵³ En el Capítulo I de esta investigación, en el apartado en que se aborda el tema de la administración pública se tuvo un primer acercamiento al tema de la gobernanza.

¹⁵⁴ También en el Capítulo I de la presente investigación, en el apartado sobre el Estado, ya han sido abordados algunos aspectos sobre el Estado-red contemporáneo.

Se estableció entonces como objeto de análisis las interacciones entre los diversos niveles de las organizaciones administrativas estatales, y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil; todo ello sin dejar de considerar al ciudadano, no al cliente, como referente del actuar público. No quiere decir que se deje de lado a la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas estatales, sino que el estudio y la reforma de estas se sitúan en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil; esto debido a que se reconoce que los gobiernos no son los únicos factores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Estas son desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. No se niega la autonomía entre el Estado y la sociedad, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales a través de las políticas públicas. Esta interacción requiere de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos, así como de la modificación de los instrumentos de gestión, pasando del plan a la estrategia, al tiempo que, desde una óptica democrática, es cada vez más notable el valor de la transparencia y el diálogo.¹⁵⁵

Ningún actor posee los recursos o el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente las cuestiones complejas que caracterizan el entorno actual, por ello, la clave para una gobernanza exitosa se encuentra en saber organizar un espacio público deliberativo que retroalimente la confianza en la red. Así, los intereses generales se construyen al calor de los procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados; no existe un interés general que trascienda a los intereses sociales y privados, y por tal, no debe haber un monopolio de los intereses generales que puedan adjudicarse las organizaciones gubernamentales. Con el reconocimiento de la discrecionalidad necesaria la toma de decisiones públicas, vinculada a la limitación y fragmentación de un conocimiento limitado y a la necesidad de organizar la interacción sobre procedimientos que permitan el aprendizaje, se redescubre y revaloriza la política a la vez que se reconceptualiza la gestión pública.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Cfr. Joan Prats i Catalá, *De la burocracia al ... op. cit.*, pp. 129-131.

¹⁵⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 132.

Por ello el tercer modelo se basa en la creación de valor público, esto es, que se toman los mandatos como punto de partida y no como fines por sí mismos; si bien este tipo de gestión también se enfoca a los resultados operativos lo hace desde la importancia y pertinencia del impacto. A diferencia del primer modelo donde la legalidad es punto de origen para reconocer y aceptar a la autoridad, aquí la legitimidad en el ejercicio del poder es el resultado de capacidades demostradas para generar ventajas comparativas a favor de los grupos de la sociedad.¹⁵⁷

En esta tendencia de gestión pública, se ubica una ética pública basada en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado que exige participación democrática, donde la rendición de cuentas y la participación ciudadana son elementos clave. De esta forma, lo público de la administración pública en este modelo evita que el Estado se imponga a la sociedad y al mercado, además esto permite estrategias de coordinación que deben ser efectivas para potenciar con mejores resultados la concurrencia de lo privado y lo colectivo a través de una regulación más eficiente por parte de la administración pública.

Como se puede apreciar la confianza es un valor importante para estimular la lealtad de los ciudadanos a las instituciones del gobierno; la confianza es propia de la cultura democrática y debe cultivarse de manera recíproca entre gobernantes y gobernados para que sea el principio rector de la vida pública, además implica reconocer no sólo formas de diálogo abierto, sino aceptar que en la vida pública es preferible la cooperación. En este sentido, una ventaja de la democracia consiste en que invoca fórmulas de entendimiento y cooperación para que la convivencia de los opuestos no se encuentre carente de acuerdos fundamentales que permitan moderar excesos, desigualdades y contrastes.¹⁵⁸

Por otra parte, el hecho de que la legalidad y la jerarquía sean incapaces de determinar de un modo absoluto la conducta es lo que obliga a pensar en otras vías de estructuración del comportamiento en una organización. Este proceso está dando lugar a una promoción de nuevas formas de participación y deliberación pública con la democratización de las estructuras administrativas y

¹⁵⁷ Cfr. Ricardo Uvalle, *La responsabilidad política e ... op. cit.*, p. 103.

¹⁵⁸ Cfr. Freddy Mariñez Navarro, *Tendencias éticas ... op. cit.*, p. 2.

la consolidación de nuevos mecanismos de *accountability*. Los controles externos son, sin duda, necesarios, pero insuficientes; de aquí la necesidad de promover un control interno por parte de los integrantes de la organización. Las elecciones tomadas vienen determinadas por la voluntad del individuo, pero si la voluntad que ha de mover toda organización pública debe perseguir el bien general, las decisiones discrecionales deben estar movidas a su vez por un interés también público y no por el propio interés del funcionario o por tendencias ajenas a lo público. El interés de la colectividad deberá guiar entonces las decisiones que ha de tomar el funcionario, lo que significa que su voluntad particular ha de convertirse, a la hora de ejecutar su trabajo, en una voluntad general, que respete los valores de la ciudadanía. Las normas morales o valores que el funcionario ha de considerar cuando tiene que hacer una elección deben ser aquellos que se derivan del servicio público y de la ciudadanía.¹⁵⁹

En este modelo lo público de la administración pública se fortalece en la medida que la transparencia y la participación en la sociedad en los asuntos de interés público se intensifica. Esta situación no implica que la administración pública pierda autoridad, sino que redefine sus atribuciones por el lado de fortalecer las tareas de regulación, al definir incentivos positivos e incentivos negativos que son fundamentales para establecer nuevas reglas del juego en tiempos que destacan la nueva relación de la sociedad, el mercado y el Estado. Las tareas de la administración pública en un esquema privado-público tienen mayor implicación en términos de responsabilidad y resultados, ya que se convierte en el eje que alienta formas de intervención que favorecen el fortalecimiento de las actividades productivas y de servicios.

Considerar necesario que la ética ocupe un lugar en el proceso administrativo significa que, en el trabajo de la organización, es necesario tener en cuenta principios morales de carácter general para aplicarlos a casos particulares, de modo que sea el interés general el que mueva las acciones específicas de sujetos particulares. Así, el compromiso fundamental que adquiere el individuo que entra a formar parte de una organización pública es el de dirigir sus acciones hacia el logro del bien público, ya que el núcleo de su

¹⁵⁹ Cfr. Agustín Izquierdo, “Ética y ... *op. cit.*”, pp. 315-316.

actividad consiste en contribuir a alcanzar los objetivos de la administración pública. Sin duda, a la hora de considerar qué sea lo más específico de la administración hay que referirse a su carácter público.

El espacio público en este modelo se presenta como una gama heterogénea y diversa de posibilidades, de visiones, de creencias, de percepciones, de problemáticas y de soluciones donde el diálogo y la deliberación permiten sistematizar en forma legítima acuerdos y consensos para la toma de decisiones públicas.¹⁶⁰

Así, lo público de la administración pública responde a la democratización del poder político debido a que en la sociedad se generan procesos que tienden a su redistribución entre diferentes nodos, con lo cual aumenta el número de actores que tienen interés en los asuntos públicos. Para que en una democracia esta relación se convierta en una pieza fundamental de sus instituciones debe adoptar necesariamente una dimensión deliberativa que facilite la *accountability* y la inclusión de la sociedad en las acciones públicas. Con el control de temas, políticas o funcionarios públicos estos mecanismos sociales pueden supervisar no sólo la legalidad de los procedimientos seguidos por los actores gubernamentales y políticos, sino la producción de servicios de alta calidad, la consulta al público sobre estos servicios y la forma en que se prestarán, así como la implicación del ciudadano en su prestación. La negociación, la deliberación pública y el acuerdo político se convierten en instrumentos para establecer convenios sobre lo que es más valioso para la sociedad en su conjunto.

Pero es preciso reconocer que la reflexión sobre fines comunes es muy difícil en sociedades heterogéneas, sobre todo si no se entiende que el objetivo de tal reflexión es definir una ética de mínimos, no una ética comprensiva. La ética de mínimos es válida para definir y explicar la razón de ciertas decisiones, sus sistemas de prioridades y preferencias, sin agotar la elección hasta el punto de eliminar interpretaciones diversas. En general, es inaceptable que una organización pública en sociedades pluralistas pueda optar por una teoría ética comprensiva y desechar las otras. Sin embargo evitar doctrinas comprensivas no implica una aceptación del relativismo moral, de forma que

¹⁶⁰ Cfr. Freddy Mariñez Navarro, *Tendencias éticas ... op. cit.*, p. 13.

cada uno dentro de la administración pueda optar por el camino que desee y que todo sea válido,¹⁶¹ por lo tanto, es preciso hacer frente al reto de construir una ética pública que, sin ser comprehensiva, aporte unos fines y principios universales a los que aplicar, posteriormente, los valores instrumentales de forma coherente y priorizada. Ello exige superar tanto la opción relativista como la mera agregación instrumental de valores y defender un modelo de referencia que permita que los razonamientos del juicio moral de los empleados públicos muestren consistencia y estabilidad, sin atentar contra la imparcialidad y el derecho a la autonomía moral. Lo que lleva a la defensa de una ética universal y generalizable pero no comprehensiva.

De esta forma en este segundo capítulo se ha definido a la moral como un conjunto de principios, preceptos, mandatos, prohibiciones, permisos, patrones de conducta, valores e ideales de vida buena que en su conjunto conforman un sistema más o menos coherente, propio de un colectivo humano concreto en una determinada época histórica; que sirve de base para los juicios morales que cada cual hace sobre los demás y sobre sí mismo. Mientras que la ética constituye una reflexión de los problemas morales; la ética pretende formular una reflexión sobre las distintas morales y sobre los distintos modos de justificar racionalmente la vida moral. La ética pública busca constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable; no dicta normas morales definitivas, sino métodos y fronteras para deliberar sobre el sentido y los contenidos morales de nuestra vida en común. La ética política es una parte de la ética pública, y dentro de la ética política podemos distinguir la ética propia de los niveles políticos y la ética administrativa o ética de los empleados públicos. El principal reto que afronta la ética administrativa es la interiorización de valores en las personas. En este sentido, se identifican tres grandes enfoques de instrumentación de la ética administrativa en la administración pública: a) la administración racional, b) la Nueva gestión pública y c) la gobernanza; particularmente en éste último se aprecia que el diálogo junto con la estrategia son elementos fundamentales, aspectos que serán objeto de atención en el siguiente capítulo.

¹⁶¹ Cfr. Manuel Villoria Mendieta, “Ética postconvencional e instituciones ... op. cit., p.117.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DIALÓGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO III

La política dialógica en la administración pública

Una vez analizada la ética administrativa como instrumento para hacer más pública la administración del Estado por medio de un modelo que aspira a la creación de valor público con base en la participación ciudadana y la introyección de estos valores entre los servidores públicos; corresponde ahora abordar la temática del diálogo como una variable fundamental de un entorno republicano tendiente a la construcción de valor público. Para ello se parte de la idea de que el lenguaje es un sistema de expresiones que emplea símbolos, que representan cosas, entre las que puede haber objetos físicos, o sentimientos e ideas. La interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea roles y hábitos recíprocos que, al volverse rutinas, se constituyen en estructuras estables en forma de organizaciones o instituciones

A partir de lo anterior la realidad social es una comunidad dialéctica configurada por el lenguaje, y en particular, la racionalidad política es una acción humana caracterizada por el habla y el lenguaje que posee un componente ético, puesto que se refiere al bien del hombre, al bien que afecta a los ciudadanos y que varía según las condiciones de cada comunidad y cada ciudadano.

Por su parte la estrategia es, desde un punto de vista militar, la planeación del momento y la forma de combate, sin entrar en detalles. Si a la política se le concibe y socializa desde un enfoque meramente estratégico, ésta fungirá como arena donde se enfrentan y pactan treguas, pasiones, prejuicios e intereses particulares que no pueden ofrecer razones de su validez e importancia pública, o bien, se convierte en una acción que busca el punto de equilibrio entre los fríos cálculos de grupos de interés adversarios. Por ello el diálogo es el mejor medio del que se dispone para superar las crisis a través de la construcción de acuerdos.

El diálogo es el espacio en el que los participantes manifiestan sus intereses, confrontando sus razones por medio del debate, mismo que es regulado por la prudencia. La deliberación se constituye como una de las bases

normativas de la teoría democrática ya que el consenso alcanzado a través de la discusión debería servir como guía normativa para una política democrática. El verdadero debate no solo permite que los participantes defiendan sus intereses y creencias, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores

En este punto la dialéctica se ocupa de los argumentos utilizados en una controversia o en una discusión con un solo interlocutor. Es un procedimiento de exposición y defensa de la propia opinión frente a las objeciones de los demás. La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales; la estructura del argumento es generalmente una mezcla de enunciados fácticos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones. La evidencia no es sinónimo de datos o de información, es una información seleccionada de entre el acervo disponible e introducido en un punto específico del argumento a fin de persuadir. La retórica es la expresión del sentido y la posibilidad de la comunicación por medio del discurso, se refiere a las técnicas del orador que se dirige a una multitud, es el arte de convencer o persuadir. La persuasión tiene lugar por medio de discursos, que argumentan sobre los fines válidos en la acción social y los medios convenientes para alcanzarlos.

Finalmente, cuando las condiciones no permiten el diálogo como ha sido descrito, la siguiente mejor opción para crear valor público es la negociación. Negociar es lo que ocurre cuando dos partes tienen intereses en conflicto pero también tienen una zona de conveniencia mutua donde la diferencia puede resolverse. La negociación es una actividad en la cual las partes que presentan intereses discrepantes se comunican e interactúan influenciándose recíprocamente, con el fin de llegar a un acuerdo mutuamente aceptado que se convierte, desde entonces, en un objetivo común en cuyo logro las partes se comprometen. A través de la negociación las partes interesadas acuerdan líneas de conducta, buscan ventajas individuales o colectivas, procuran obtener resultados que sirvan a sus intereses mutuos. En la negociación se requiere defender los intereses, pero al mismo tiempo compartir un interés común por encontrar una solución favorable a las partes.

3.1. El lenguaje y la política.

La política es una actividad social que se desarrolla por medio del lenguaje. Este último se puede definir como un sistema de expresiones que emplea símbolos, en este caso palabras, que representan cosas, entre las que puede haber objetos físicos, sentimientos, ideas; por ello, la función del lenguaje se debería limitar a reflejar la realidad tan exactamente como sea posible.

Sin embargo, el lenguaje es también una fuerza capaz de incendiar la imaginación e incitar emociones; las palabras ayudan a configurar lo que se percibe pero también estructuran la actitud hacia ello.

Vincular una palabra a un significado preciso es algo difícil de hacer en términos políticos porque estos transmiten ideas, conceptos y valores que son muy complejos en sí mismos y a menudo muy controvertidos; se debe tener presente que la mayor parte de los términos políticos acarrea una connotación ideológica, un conjunto de presunciones y creencias que influye en cómo se usan las palabras y qué significado se les atribuyen.¹⁶²

Desde este enfoque la realidad social es una comunidad dialéctica configurada por el lenguaje, y por tal, la racionalidad política es una acción humana caracterizada por el habla y el lenguaje que posee un componente ético, puesto que se refiere al bien del hombre, al bien que afecta a los ciudadanos y que varía según las condiciones de cada comunidad y cada ciudadano. La racionalidad política también es dialéctica, dado que el ser humano es el único animal con *logos* y el *logos* constituye la *polis*, no hay comunidad política sin lenguaje. Además la racionalidad política es una forma de racionalidad retórica, puesto que el diálogo, que es la esencia de la comunidad, implica diferencias de sentido, distintas convicciones que han de articularse. De este modo, la política exige de la razón que reconduzca los intereses a la formación de la voluntad, y todas las declaraciones de voluntad social y política dependen de las creencias comunes basadas en la retórica. La deliberación por ello es fundamental para la racionalidad política, ya que, frente

¹⁶² Cfr. Andrew Heywood, *Introducción a la teoría política*, México, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 20-21.

al dictamen técnico de los especialistas, potencia el juicio político de los ciudadanos.¹⁶³

La interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea hábitos y roles recíprocos que, al volverse rutinas, se constituyen en estructuras estables en forma de organizaciones o instituciones. En todo este proceso hay una creación colectiva de significados, que determinan la percepción sobre uno mismo, los otros y sobre la sociedad. El origen de estos discursos colectivos no se encuentra en los individuos ni en las estructuras, sino en la interacción entre ambos. Estas estructuras generan normas y expectativas respecto a cómo entender el mundo, qué tipos de comportamiento son legítimos y qué intereses e identidades son posibles.

Dichas construcciones sociales no se crean ni se mantienen por sí mismas; para ello es necesario que haya discursos que les den sentido y legitimidad en un momento dado. Estos discursos responden también a un entorno y a las estrategias y los recursos de los individuos que promueven y definen determinados valores y visiones del mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos que buscan persuadir; en otras palabras, cada discurso refleja también la suma de decisiones individuales y las relaciones de poder en cada sociedad.

En efecto, para que un discurso tenga efectos en la realidad no basta la solidez lógica y la claridad argumentativa; el discurso ha de estar acompañado también de elementos persuasivos que lo conecten con la realidad y con las percepciones de otros actores, así como recursos de poder que lo sostengan frente a discursos alternativos.¹⁶⁴

Desde esta perspectiva las disputas políticas son disputas entre políticos, grupos de interés y ciudadanos que sostienen significados sociales múltiples y cambiantes. La creación de significado es una dimensión crucial en las maniobras políticas ya que significa obtener ventajas en la construcción de creencias sobre eventos, políticas, líderes y problemas.

¹⁶³ Cfr. Francisco Arenas Doltz, “Gramáticas de la deliberación” en Agustín Domingo Moratalla y J. Francisco Lisón Buendía (Editores), *Ética, ciudadanía y desarrollo*, España, Publicacions de la Universitat de Valencia, 2008, p. 174.

¹⁶⁴ Cfr. Guillermo M. Cejudo, “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista” en Mauricio Merino, et al., *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*, México, FCE-CIDE, 2010, pp. 97-98.

Sin embargo, el hecho de que el discurso político incorpore toda una serie de valores y principios no garantiza que, en la práctica del gobierno, dichos valores se respeten plenamente. Una cosa es el discurso y otra la práctica gubernamental. Por una parte, los hechos y los valores están tan entrelazados en la elaboración de políticas, que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público. Lo posible depende a menudo de lo que el sistema político considere justo o aceptable. Muchas restricciones de las políticas públicas sólo pueden flexibilizarse cambiando las actitudes y los valores; como antes vimos, esto involucra siempre cierto grado de persuasión.¹⁶⁵

La política representa el esfuerzo por recrear el vínculo social y establecer significaciones comunes. Las características que perfilan a la política según Hilda Aburto son:¹⁶⁶

1. La política es una actividad humana.
2. La política se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada, en la medida que existan estructuras de poder y/o autoridad.
3. La política es una actividad competitiva.
4. La política se da en torno a la obtención de ventajas, bienes o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades.
5. La política ocurre en una situación de relativa escasez de los bienes o ventajas que se buscan.
6. La política en cuanto a la simple búsqueda y/o la obtención de tales bienes o ventajas por parte de un individuo o grupo, incide en el ámbito del interés común de la comunidad de que se trate.

Por tanto a la política se le identifica como una actividad humana competitiva en torno a la obtención de bienes, ventajas o privilegios escasos, actividad que afecta los intereses de toda la comunidad.

¹⁶⁵ Cfr. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE-CNCP y AP, 1997, p. 43.

¹⁶⁶ Hilda Aburto Muñoz. "Política" en Mario Martínez Silva, *Diccionario de política y administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, pp. 265-271.

Dos ideas que frecuentemente se asocian con el término política son las de orden y conflicto. Para Bovero una comunidad simple se vuelve política en el momento en el cual un grupo se organiza y toma forma con la aparición de una función o papel unificante, polarizando a esta comunidad en gobernantes y gobernados, es decir, que articula una relación específica mando-obediencia.¹⁶⁷

A lo anterior Marcos Kaplan¹⁶⁸ agrega que la función del poder consiste precisamente en la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones, conflictos y debilidades. Así, la política se identifica con la idea del orden colectivo que impide la disgregación de la comunidad, oponiéndose al surgimiento de conflictos internos.

Sin embargo, cuando referimos a la política en el marco de las relaciones entre centros de poder, la idea que sobre la política se tiene, es la idea de un conflicto. Este conflicto es extremo y no se encuentra una verdadera solución, sino que siempre se busca una forma de imposición.

La aparente contradicción entre las dos ideas de política es más bien una diferencia de perspectiva sobre la actuación de los grupos humanos. Es decir, en una perspectiva prevalece una consideración “externa” del grupo, que es visto en una relación de desafío abierto o latente con otros grupos (conflicto). En la otra perspectiva predomina una consideración “interna” del grupo, que es vista en relación con los miembros, a quienes le son impuestas las reglas para la convivencia (orden). La política, como una actividad humana competitiva que afecta los intereses de la comunidad, va de la mano tanto con la contraposición como con la composición de poderes.¹⁶⁹

La política es el arte de construir, reacomodar o recomponer compromisos que se traducen en tipos de valores que son procesados por la estructura decisoria de los grupos de interés. En este sentido la política alude a los procesos de negociación para conjugar posturas disímboles que características del pluralismo democrático.

¹⁶⁷ Cfr. Michelangelo Bovero, “Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder”, en Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1985, p. 43.

¹⁶⁸ Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*. México, UNAM, 1983, p. 152.

¹⁶⁹ Cfr. Michelangelo Bovero, “Lugares clásicos y perspectivas ... *op. cit.*”, p. 41.

En este contexto, el actuar de la administración pública proporciona los espacios institucionales, organizacionales y procedimentales para llevar a cabo el ajuste mutuo de intereses. Las capacidades de la gestión son la base para que el desempeño institucional se acredite con el mejoramiento de las decisiones y las acciones que se conjugan para dar paso al comportamiento del gobierno, sin embargo, el valor de la legitimidad se relaciona con la capacidad y el prestigio que tiene la autoridad para conseguir que la calidad de vida sea la constante en las sociedades que han optado por la convivencia plural y exigente de lo público.

Toda sociedad posee un canon básico de normas y valores socialmente obligatorios, cuya función es la de justificar el orden social existente y asegurar su continuidad. Constituyen un conjunto de obligaciones que han de ser aceptadas por todo individuo que viva en la sociedad, independientemente de su posición social específica.

En este sentido, socializar significa inculcar normas y valores a las generaciones siguientes, a través de las instancias educadoras de una sociedad determinada para así producir formas de comportamiento. La socialización política hace referencia al proceso a través del cual los individuos y los grupos sociales adquieren y transforman los valores, las normas, actitudes e ideologías políticas que guían sus acciones tendientes a la consecución, ejercicio y mantenimiento del poder político dentro de las pautas institucionales.

La socialización política le permite al individuo adquirir una serie de orientaciones básicas:¹⁷⁰

- a) Una idea general de la política, que como actividad, le atribuirá diferentes connotaciones: desorden, confusión, servicio, deber, conflicto, competencia, solidaridad, cooperación; o presión, arbitrariedad, libertad, seguridad.
- b) La percepción de su papel en el escenario político, que lo llevará a actitudes de interés o desinterés, simpatía o rechazo, activismo o inhibición.

¹⁷⁰ Cfr. Josep M. Vallés, *Ciencia política. Una ... op. cit.*, p. 280.

- c) La identificación con algún (os) grupo (s): nacional, de clase, religioso, étnico, que le conducirá a ser consciente de las diferencias colectivas y le llevará a distinguir entre "nosotros" y "ellos".
- d) Su ubicación respecto a algunas dimensiones imaginarias del universo político que las ideologías han construido: así el sujeto se moverá a lo largo de ejes como derecha/izquierda, conservador/progresista, laico/religioso.

Las instituciones no tienen por única finalidad facilitar la coordinación de las acciones individuales, su razón de ser fundamental es instituir simbólicamente y en un horizonte de responsabilidad el mundo común. De esta forma es que no se puede calificar estrictamente como pública una política gubernamental que de entrada se descalifique o boicotee por el conjunto o la mayoría de los ciudadanos, debido a que no están convencidos de los medios, agentes y fines del curso de acción decidido por el gobierno, con el propósito de resolver los problemas y las demandas planteados por ellos. Las actividades de formación del consenso y de promoción de la confianza mediante la comunicación son así, en pleno derecho, componentes esenciales de la política.¹⁷¹

Cabe señalar que es engañoso creer que los acuerdos políticos siempre son un reflejo de la voluntad general, ya que el proceso de decisión político es vulnerable al triunfo de intereses particulares, a la miopía, a la falta de voluntad para conseguir compromisos dolorosos, y a la incapacidad para gestionar el riesgo.¹⁷²

Por ello, en política las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica. Los gobernantes actúan a menudo impulsados por influencias externas o por la fuerza de sus convicciones personales, en tales casos se requieren argumentos posteriores a la decisión para dotarla de una base conceptual, para demostrar que encaja en el marco de la política existente, para aumentar el asentimiento, para descubrir nuevas implicaciones y para adelantarse a las críticas o contestarlas. Entonces, para ser eficaz, la política influye una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los

¹⁷¹ Cfr. Luis Aguilar Villanueva, "Introducción" en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y ... op. cit.*, p. 25.

¹⁷² Cfr. Mark H. Moore, *Gestión estratégica y ... op. cit.*, p. 90.

problemas técnico-económicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantee público ciudadano.

Para la administración de la comunidad política se requiere no sólo una sólida conciencia jurídica, un conocimiento experto probado, destreza técnica y manejo directivo; se exige cultivar la costumbre republicana y democrática de comunicar al público, con evidencias y argumentos convincentes, la razones de por qué una determinada política prefiere ciertos fines, instrumentos y regulaciones, por qué una demanda social específica ha sido incluida o excluida de la agenda de gobierno, por qué un programa incorpora ciertos procedimientos y tiempos, por qué una organización pública se comportan de una cierta manera y no de otra con los ciudadanos.

La acción política es el medio para incidir en la deliberación y la argumentación que tienen como objetivo básico asegurar la cohabitación pacífica y armónica de los contrarios. Con este ajuste mutuo de intereses, la política se constituye en un instrumento que refleja la disposición de los actores para aceptar el reacomodo de valores, preferencias e intereses en operación; de esta forma, la consulta, la deliberación y la competencia interinstitucional, impiden que los gobiernos incurran en la adopción de criterios y decisiones que no reflejen los intereses legítimos de la sociedad.

La cooperación entonces puede ser entendida como el resultado de procesos y recursos que se aprovechan para procurar que las voluntades en conflicto ingresen a la esfera del entendimiento y los arreglos pacíficos. Esto no es fácil, para ello, es necesario contar con capacidades institucionales que permitan reducir los conflictos y aumentar los sistemas de cooperación en todos los órdenes de la vida. Por tal, el compromiso de la administración pública es con las opciones que contribuyen a fortalecer las relaciones de solidaridad que son importantes para revertir la marginación y la exclusión. La equidad es un valor que reclama toma de conciencia para evitar que la desigualdad se reproduzca como elemento que impide a las personas, las comunidades y los Estados, tener mejores horizontes de vida.

Por ello es importante el aprendizaje político, todos aquellos hábitos que adquiere el individuo van formando parte de su personalidad y contribuirán a

que una sociedad sea más estable o inestable, a que concibe a la política como una actividad estratégica o dialógica.

3.2. La noción de estrategia.

Estrategia viene del griego *strategia* cuyo significado es “aptitudes del general”; el *stratego* era considerado un sabio. Entre los autores griegos que mencionan a la estrategia entre sus obras figuran Jenofonte y Tucídides, quienes citan discursos de *strategos* que reflexionan sobre dicha materia. También cabe señalar la obra *El arte de la guerra* de Sun Tzu, escrita alrededor del año 500 a.C. Pensadores como Nicolás Maquiavelo en 1521, Federico el Grande en 1747 y Mauricio de Sajonia en 1757, entre otros, escribirían obras dedicadas a los temas de la estrategia y la táctica.

Durante el siglo XIX Karl von Clausewitz definió a la estrategia como “el uso del encuentro para alcanzar el objetivo de guerra teniendo en cuenta que ésta no es más que la continuación de las relaciones políticas”. Finalmente, el diccionario Webster define a la estrategia como “la ciencia y el arte de emplear fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares de una nación para dar el soporte a las políticas adoptadas en tiempos de paz y guerra”.¹⁷³

La estrategia se distingue de la táctica debido a que ésta última consiste en el combate, y la primera en la planeación del momento y la forma de combate, sin entrar en detalles. Como podemos apreciar la estrategia, en su origen, era un término estrictamente militar, actualmente se aplica a toda suerte de situaciones competitivas.

De esta forma la estrategia en nuestros tiempos es una variable fundamental del fenómeno del cambio, ya que implica un esquema por el que se reconocen y vinculan entre sí diferentes opciones e instrumentos para dirigirlos hacia un mismo fin, con el propósito de pasar de una situación dada a otra definida como ideal; entonces, por estrategia se entiende el conjunto de acciones que realiza una persona u organización para aprovechar las

¹⁷³ Las citas de von Clausewitz y el Diccionario Webster fueron tomada de AA.VV., *Armamento y estrategias militares*, Tomo I, Estados Unidos, Grupo Cultural, 2006, pp. 23-25.

oportunidades y lidiar con las adversidades, con el fin de colocarse en una situación ventajosa o de liderazgo.¹⁷⁴

El enfoque estratégico se ha convertido en un paradigma que cuenta con características muy claras:¹⁷⁵

1. Su desenvolvimiento se da en un contexto turbulento, en el cual no se cuenta con información precisa y la movilidad crea grandes dosis de incertidumbre.
2. Su definición se produce a partir de la relación del sujeto con su contexto, en donde se busca resolver las relaciones complejas que se suscitan entre las decisiones y la realidad a la que pertenece el tomador de decisiones.

Por ello, personas y organizaciones que emplean el enfoque estratégico pretenden lograr:¹⁷⁶

- Una visión hacia el futuro y hacia las acciones requeridas para construirlo: se trata de identificar las variables clave del éxito y desarrollar las iniciativas necesarias para incidir sobre ellas.
- Una comprensión del entorno, el cual se caracteriza por ser inestable, conflictivo y adverso, así como el reconocimiento de una limitada capacidad de control sobre las variables cruciales de ese entorno.
- Una orientación "extrovertida", es decir, apreciar las oportunidades y adversidades que presenta el entorno, y no limitarse a percibir únicamente las necesidades y/o problemas de la operación.
- Posicionamiento, entendido como sobreponerse a las adversidades de manera sostenible, y así, encontrarse en condiciones de responder de manera diferente o inclusive mejor que el resto de los individuos u organizaciones a las expectativas de los ciudadanos/beneficiarios/usuarios/clientes.

¹⁷⁴ Cfr. Ernesto Velasco, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público" en Ernesto Velasco (Compilador), *Gestión estratégica*, México, Siglo XXI, 2010, p. 17.

¹⁷⁵ Cfr. David Arellano Gault, *Gestión estratégica para el sector público*, México, FCE, 2004, p. 20.

¹⁷⁶ Cfr. Ernesto Velasco, "Introducción: las fuentes e ... op. cit., p. 27.

- Un entendimiento no lineal de la realidad; se debe tener claro que en estas condiciones se aplica la regla de los efectos imprevistos y, por tal, las tendencias del pasado no necesariamente son útiles para conocer el futuro.
- Conciencia de las interdependencias entre la organización y los elementos de su entorno.
- Una perspectiva racionalista en donde sea evidente la cadena medios-fines, pero rechazando la visión lineal de la planeación tradicional que lleva a una "ilusión de control".
- Una visión integral de la organización y no departamentalizada en sus componentes funcionales o unidades administrativas.

Entonces, a partir de este enfoque, se entiende que la sobrevivencia tanto de individuos como de organizaciones dependerá de su aptitud para adecuarse a un ambiente cambiante e imponerse a los competidores:

Desde Darwin y Wallace, el concepto de selección natural ha dado pie para que se piense que la competencia y la lucha selvática por la vida son esenciales para que cualquier organismo, especie o sociedad, se desenvuelva.

Bajo estas premisas, sólo el mejor preparado y el más fuerte tendrán posibilidades de sobrevivir. La asimilación del problema de la guerra, como el de la competencia entre empresas en un mercado, es una de las metáforas más socorridas.¹⁷⁷

En este punto, las organizaciones toman conciencia de que su éxito no depende únicamente de la gestión interna de sus recursos; ya que no son un sistema cerrado que se alimenta a sí mismo y que no necesita del contacto con otros entes sociales para desarrollar su actividad.¹⁷⁸ Lo estratégico, de esta forma, se constituye en la brújula de lo operativo, así como éste es el proceso que materializa y da efectividad a aquél.

En el ámbito comercial, cuando cambian las circunstancias del entorno, se demanda a la organización una modificación en el enfoque, misma que deberá estar acorde a los cambios del mercado, para con una mentalidad estratégica, anticipar y aprovechar nuevas oportunidades, desarrollar nuevas capacidades y nuevos productos, acoplarse a los nuevos requerimientos de los clientes, dar seguimiento a las organizaciones competidoras y en general, reactivar e incrementar las ganancias.

¹⁷⁷ David Arellano Gault, *Gestión estratégica para el ... op. cit.*, p. 39.

¹⁷⁸ Cfr. Isabel Bazaga Fernández, "El planteamiento estratégico en el ámbito público" en Ernesto Velasco (Compilador), *Gestión estratégica*, México, Siglo XXI, 2010, p. 101.

En el ámbito público los programas y servicios deben responder a las necesidades de aquellos que los demandan e intentar satisfacer las necesidades de otros colectivos que, no siendo usuarios primarios de los mismos, pueden recibir sus efectos o percibir sus impactos. La eficacia y la legitimidad de la acción pública requieren más que la gestión eficiente de los recursos internos de las organizaciones. En este sentido, se debe tomar conciencia de que para el logro de las metas gubernamentales ya no basta solamente compromiso, voluntad política y buena organización. De esta forma, la orientación a la sociedad debe incluir la preocupación por la definición de las necesidades y de identificación de las demandas de los usuarios de la acción pública.

La acción pública hoy en día se desenvuelve en sociedades complejas, diversas y multiculturales. Los ciudadanos formulan demandas particulares a las que no se puede dar solución de manera estandarizada; ello implica la creación de capacidad técnica para definir y resolver problemas de cada segmento de la sociedad que presente una demanda legítima. Así, las organizaciones públicas han optado por una progresiva especialización que ha disminuido su capacidad de influir a la totalidad del entorno.¹⁷⁹

Sin embargo, una gestión pública verdaderamente estratégica se enfrenta a obstáculos como:¹⁸⁰

- a) Las rutinas internas de las burocracias que suelen prestar más atención a los problemas y requerimientos del día a día y no al logro de los futuros sociales deseados.
- b) La falta de claridad sobre los mandatos institucionales que generan políticas contradictorias.
- c) La inercia programática que mantiene en operación normas y actividades cuya utilidad se ha agotado hace tiempo.
- d) La desconfianza hacia el ciudadano y el temor frente a los riesgos que implica la incorporación de puntos de vista de actores externos a la organización.

¹⁷⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 106.

¹⁸⁰ Cfr. Ernesto Velasco, "Introducción: las fuentes e ... op. cit., pp. 17-18.

- e) La falta de presupuesto para formular investigación y reflexión sobre las tendencias de la época que pueden facilitar o impedir el cumplimiento de los objetivos públicos.
- f) El uso patrimonial y clientelar de la administración que privilegia las ganancias políticas de corto plazo.
- g) La falta de servidores públicos profesionales que posean tanto la capacidad de análisis del entorno, como la habilidad del diseño metódico de estrategias.

En el campo de la política la estrategia supone que dará lugar a un modelo de comportamiento político que pretende explicar la manera como se desarrollan las relaciones de poder entre diversos actores sociales y la forma en que diferentes acciones podrían, por un lado explicar dichas relaciones (modelo político-normativo) y, por otro, modificarlas (modelo político de comportamiento); la síntesis entre ambos modelos es el plan político.¹⁸¹

No se está en guerra cuando se persiguen objetivos políticos o se libra una lucha electoral, pero toda idea política expresada por un individuo o por un grupo divide a la sociedad desde el momento en que es conocida. Toda idea política apunta a cambiar una situación y, todo cambio, genera ganadores y perdedores. Suele ser difícil identificar a los defensores y a los adversarios de una propuesta porque los adversarios permanecen ocultos y realizan una labor encubierta, sobre todo, cuando existe una aprobación verbal generalizada. Por tal, las estrategias políticas son aquellas que buscan imponer concepciones políticas, como la sanción de nuevas leyes, la creación de una nueva estructura en la administración estatal o la ejecución de medidas de desregulación, privatización o descentralización.¹⁸²

Como señala Luis Aguilar Villanueva:

Un político que no reconoce sus propias fortalezas y sus flancos vulnerables, que desconoce cómo y a cuál velocidad aparecen y se extienden los problemas, necesidades y males de su comunidad política, que no presta atención a los movimientos de su entorno económico nacional y mundial, a los cambios tecnológicos y sociales en curso y probables y que además no calcula los efectos que las maniobras de sus competidores y rivales pueden tener para la realización de sus propios planes, viene a ser una suerte de despistado peligroso, a pesar de la nobleza de sus ideales y afanes, o suele ser un

¹⁸¹ Cfr. Carlos Matus, *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 103-104.

¹⁸² Cfr. Peter Schröder, *Estrategias políticas*, México, OEA-Fundación Friedrich Naumann, 2004, pp. 16-17.

sospechoso autoritario, confiado en su poderío, acaso imbatible en el momento, pero a la postre endeble.¹⁸³

Pero, si a la política se le concibe y socializa desde un enfoque meramente estratégico, ésta fungirá como arena donde se enfrentan y pactan treguas, pasiones, prejuicios e intereses particulares que no pueden ofrecer razones de su validez e importancia pública, en caso de que moldeen las políticas del gobierno; o bien se convierte en una acción que busca el punto de equilibrio entre los fríos cálculos de grupos de interés adversarios.¹⁸⁴

No obstante sus aportes, la estrategia contiene elementos polémicos para su instrumentación en la esfera pública:¹⁸⁵

- a) Aunque la competencia se ostenta en este enfoque como el principio del cambio y el progreso social, en contraste, el gobierno de una sociedad consiste en regular la competencia con efectos sociales conflictivos y fomentar tanto la cooperación entre agentes públicos y privados como la integración para el logro de objetivos de beneficio general.
- b) El enfoque competitivo carece de sentido en el ámbito de la prestación de los servicios públicos a ciudadanos que son legítimos derechohabientes y usuarios.
- c) Es mínima la posibilidad de que en cualquier comunidad política exista un plan integral estratégico, en el sentido de que su agenda, acciones e instrumentos vayan a ser compartidos por todos sus miembros. La idea que prevalece en todo plan de gobierno es coexistir con otras visiones de futuro otros planes de actores políticos y civiles relevantes, cuyo derecho a pronunciarse sobre la agenda pública está asegurado, sin posibilidad legal de ser silenciados.
- d) Los gobiernos democráticos son gobiernos temporales con periodos de tiempo precisos y con elecciones periódicas que pueden llevar al poder a otros dirigentes, portadores de otros proyectos que serán considerados también de valor estratégico para la comunidad política.

¹⁸³ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y ... op. cit.*, pp. 237-238.

¹⁸⁴ Cfr. Daniel Innerarity, *El nuevo espacio ... op. cit.*, pp.24-41; y Luis Aguilar Villanueva, "Introducción" en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y ... op. cit.*, p. 23.

¹⁸⁵ Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y... op. cit.*, pp. 266-267.

A la visión estratégica en política se le debe corregir el propósito de superioridad y ventaja competitiva sobre los rivales puesto que el gobierno de una sociedad busca regular la competencia y fomentar la cooperación para el logro de objetivos comunes. Una respuesta posible para conciliar al enfoque estratégico con la necesidad de cooperación en el espacio público, consiste en mantener la naturaleza competitiva de la estrategia y aceptar, a la vez, la pertinencia de que la cooperación pueda ser la mejor estrategia para lograr los objetivos públicos, en ciertas circunstancias, a través de diálogos abiertos y ajustes recíprocos, actitud política que es consustancial a las condiciones de gobierno democrático. La cooperación no puede convertirse en la esencia de la estrategia, ni se podrá considerar que la cooperación sea, sin más, la estrategia más productiva en cualquier circunstancia.

Por ello, se considera que la política no debe limitarse a ser entendida solamente como un conjunto de maniobras encaminadas a conseguir que un individuo o grupo se mantengan en el poder, que cuenten con la capacidad para neutralizar una oposición, o que se encuentren en condiciones de gestionar una situación de crisis, satisfacer una exigencia o calmar una agitación; ya que de esta manera la política perderá su carácter de instancia de mediación, porque no podrá transformar las opiniones privadamente elaboradas, limitándose entonces a escenificar su confrontación pública.

3.3. Diálogo y deliberación.

El ser humano es un ser discursivo, un ser dialógico, ya que a través del lenguaje va construyendo el sentido de su mundo y de su vida en común. De esta forma el diálogo fundamenta la coexistencia cooperativa entre los diversos grupos sociales. Dicha coexistencia permite el establecimiento de pactos y la solución pacífica de disputas. El término diálogo procede del griego *logos* (discurso) y *diá* (entre) y que literalmente significa “discurso entre personas”. El diálogo desde hace mucho tiempo se ha desarrollado en diferentes ámbitos de la vida social, situación que se genera sobre todo cuando se pretende remover los obstáculos para el intercambio de opiniones y el entendimientos entre los individuos.

Así, desde la antigüedad, por ejemplo para Sócrates y los sofistas, el diálogo fue una herramienta imprescindible en su labor y, en el caso de Sócrates la conversación era una actividad fundamental con sus discípulos. Más tarde, San Agustín consideró que el diálogo es un instrumento para encontrar la verdad. Durante la época de la Ilustración al diálogo se le concibió como un método racional para la solución de las controversias, con base en la tolerancia y el espíritu laico.

Actualmente, Laura Baca Olamendi, destaca los trabajos de Martin Buber, quien afirma que el sentido fundamental de la existencia humana debe remitirse al principio dialógico que permite una comunicación existencial entre “yo y tu”. Para Buber hay dos tipos de diálogo, el falso en el que los individuos creen que se comunican mutuamente, cuando lo único que hacen es alejarse unos de otros. En contraste el diálogo verdadero es aquel en el que se establece una “relación viva” entre las personas.¹⁸⁶

Siguiendo a Olamendi, para Jünger Habermas la acción comunicativa es un comportamiento lingüístico que se dirige a los otros en la búsqueda de un acuerdo, en vista de acciones comunes, y es diferente a la acción estratégica en cuanto que ésta última se orienta a la obtención de ciertos comportamientos a través de la amenaza y el engaño.¹⁸⁷

El diálogo es motivado por la pluralidad de intereses individuales, de grupos, de clases sociales, pueblos o naciones. Se trata de un encuentro donde los interlocutores se comprometen libremente con la finalidad de lograr un acuerdo. El diálogo es el mejor medio que se dispone para superar las crisis a través de la construcción de acuerdos y con ello encontrar soluciones temporales a las diferencias que ocasiona la convivencia social, con toda su pluralidad de creencias, valores, expectativas; sin embargo, podemos adoptar dos actitudes distintas:¹⁸⁸

1. El discutir por discutir sin ningún deseo de averiguar si podemos llegar a entendernos.

¹⁸⁶ Cfr. Laura Baca Olamendi, *Diálogo y democracia*, México, IFE, 1996, pp. 18-19.

¹⁸⁷ Cfr. *Ibid.*, pp. 19-20.

¹⁸⁸ Cfr. Adela Cortina, *Ética mínima*, Madrid, Técnos, 2009, p. 96.

2. Tomar el diálogo en serio, porque nos preocupa el problema y queremos saber si podemos entendernos.

La primera actitud convierte el diálogo en un absurdo, la segunda hace que el diálogo tenga sentido, como una búsqueda cooperativa de la justicia y la corrección. El diálogo es el espacio en que los participantes manifiestan sus intereses, confrontando sus razones por medio del debate, mismo que es regulado por la prudencia. Las personas que entablan un diálogo poseen diferentes concepciones del mundo, orientan sus vidas y acciones de manera diferente, poseen diferentes valores. El consenso entre los seres humanos sólo es posible si no se ocupan únicamente de sus intereses particulares; en este sentido, la desconfianza hacia todo lo que pretende instaurarse como universal se fundamenta en que toda visión del mundo está condicionada por intereses particulares.¹⁸⁹

El consenso es una concordancia entre voluntades y, por lo tanto, un acuerdo de opiniones, mientras que en contraste el disenso se relaciona con la divergencia y la falta de acuerdo entre las partes. El binomio consenso-disenso puede ser entendido, también, como conformidad-inconformidad con un determinado sistema normativo o institucional. Dichas manifestaciones de acuerdo y desacuerdo deben expresarse, justamente, a través del ejercicio del diálogo. Debemos precisar que la aceptación del individuo de la regla de la mayoría no significa consentimiento absoluto; mientras que un disenso extremo que desborda los cauces institucionales pone en riesgo las bases de la pluralidad y la propia existencia del disenso.

El consenso total no sólo impide la disgregación de las opiniones discordantes de los distintos grupos sociales, sino que también nulifica el diálogo y condena cualquier expresión disidente por considerarla perniciosa para el orden político, ya que un régimen que requiere de un consenso unánime para ser legítimo, debe estar fundado sobre el consenso de todos, y no puede obtener los resultados esperados sino imponiendo el consenso obligatorio. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, caracterizadas

¹⁸⁹ Cfr. Julián Molina Zambrano, “Las condiciones ideales del diálogo y la vinculación de la ética y la política” en Juan Diego Ortiz Acosta y Jesús Arturo Navarro Ramos (Coordinadores), *Ética y política. Ruptura o afinidad en un país convulso*, México, Universidad de Guadalajara-ITESO, p. 38.

por su acentuado pluralismo, resulta imposible la existencia de consenso unánime.

Llegar a un consenso por medio del diálogo equivale a eliminar o superar la amenaza de la violencia social, consolidando la comunidad de seres humanos. De esto se puede inferir que la vida política y las instituciones públicas son constitutivamente discursivas. Así como el diálogo permite construir acuerdos, también posibilita la expresión de desacuerdos sobre determinadas ideas o concepciones. Lo que significa que, en algunas ocasiones, los interlocutores no sólo buscan defender sus intereses particulares, sino que no están en puestos a ceder, transformando con ello el diálogo en una mera discusión, frustrando de esta manera la posibilidad del acuerdo.

Pero, como señala Ambrosio Velasco,¹⁹⁰ la posibilidad de que en una comunidad exista una actitud de diálogo no depende únicamente de la pluralidad cultural y de una actitud de apertura y aprendizaje dialógicos hacia lo distinto y lo distante, sino que también está en función de la existencia de espacios públicos, plurales y tolerantes que aseguren la plena libertad de interpretaciones y discusiones diversas, así como de instituciones democráticas que procesen esas discusiones en acuerdos y decisiones políticas.

El diálogo, particularmente en la democracia, tiene que ser un diálogo sin otra intención que el propio dialogar, y de esta forma las decisiones serán el resultado de esta acción.¹⁹¹ En la democracia la mediación, entendida como la interacción entre las acciones de los disidentes y las de quienes manifiestan su conformidad con una situación determinada, se encuentra referida fundamentalmente a los métodos, reglas y pautas del quehacer político y, por esa vía, a las modalidades con las que se articulan la mayoría y las minorías. La mediación fundada en el diálogo desempeña un importante papel en la adecuada articulación entre ambos elementos; puede representar una actitud que facilita el acuerdo en la medida en que las partes aceptan ceder en sus posiciones originales.¹⁹²

¹⁹⁰ Cfr. Ambrosio Velasco Gómez, *Republicanism y multiculturalismo*, México, Siglo XXI, 2006, pp. 111-112.

¹⁹¹ Cfr. Francisco Arenas Doltz, "Gramáticas de ... op. cit., p. 162.

¹⁹² Cfr. Laura Baca Olamendi, *Diálogo y ... op. cit., p. 21.*

La pretensión a la que se aspira con el diálogo en una sociedad heterogénea es transformar al hombre común en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública, o por lo menos, atento a las opiniones que se vierten sobre los asuntos públicos para, de esta manera, encontrarse en condiciones de entender y aceptar las políticas del gobierno, e incluso, contribuir en su elaboración. A fin de alcanzar este objetivo el poder político debe crear ámbitos de diálogo, y para que éste sea fructífero, debe existir confianza mutua entre las partes, lo que sólo puede lograrse cuando el poder político y los actores de la sociedad están resueltos a actuar en forma transparente. Además, son los afectados quienes tienen que decidir qué intereses deben ser primariamente satisfechos, pero para que tal decisión pueda ser racional, no dogmática, el único procedimiento moralmente correcto para alcanzarla es el del diálogo, culminando en un consenso entre los afectados.

El diálogo como elemento constitutivo de la elaboración de las políticas es un factor propio e irrenunciable de los regímenes democráticos, ya que la elección y desarrollo de una política es resultado de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica. Así, el diálogo debe ser seguido por la acción. Sólo puede crearse confianza si las personas creen que sus opiniones son escuchadas y tenidas en cuenta.¹⁹³

Por otra parte, y como ya se ha señalado, la confrontación democrática asegura el establecimiento de acuerdos entre los diferentes actores, evita la exclusión o la nulificación de alguno de los contendientes y garantiza la gobernabilidad, ya que con ello se busca institucionalizar y hacer lícito el disenso. En esta lógica, ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de las minorías, particularmente su derecho a convertirse en mayoría. La democracia contribuye a definir de manera libre y colectivamente cuáles son las necesidades y expectativas y, por consiguiente, cuál ha de ser la orientación del gobierno en sus leyes, programas y presupuestos. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse,

¹⁹³ Cfr. Magne Bondevic Kjell, “Ética, valores humanos y desarrollo: una perspectiva noruega” en Bernardo Kliksberg (Compilador), *La agenda ética pendiente de América Latina*, México, FCE, 2005, p. 18.

argumentarse, difundirse entre el público y, además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos.

La deliberación se constituye así como una de las bases normativas de la teoría democrática (desde las posturas comunitarista y republicana), ya que el consenso alcanzado a través de la discusión debe servir como guía normativa para una política democrática, además de concebir al ciudadano como una persona prudente, capaz de participar en una deliberación racional sobre los asuntos comunes, planteamiento que apunta a revitalizar el papel del ciudadano en la vida política.

Sin embargo, el proyecto de democracia deliberativa, lejos de romper con el modelo liberal, en buena medida es deudor de la teoría de John Rawls en la concepción de persona razonable, así como en el desarrollo de su idea de deliberación, donde ocupa un lugar fundamental la razón pública, de tal forma que, cuando los ciudadanos o sus representantes enfrentan desacuerdos de tipo moral, deberían razonar conjuntamente hasta alcanzar decisiones mutuamente aceptables y no limitarse a resolver las cuestiones por el sistema de suma de voluntades individuales característico de la democracia procedimental.¹⁹⁴

En este sentido el proceso deliberativo se lleva a cabo sobre tres ideales:¹⁹⁵

1. El principio de reciprocidad; en el proceso deliberativo las personas tenderán a hacer concesiones en vista a que los demás las hagan también; este principio es fundamental para una sociedad pluralista ya que permite vivir en el marco de desacuerdos morales sin pretender necesariamente resolverlos, se trata más bien de llegar a un acuerdo mutuamente aceptable con base en el respeto mutuo, de tal forma que los ciudadanos al justificar las políticas públicas, deben esgrimir razones que puedan ser aceptadas por todos.

¹⁹⁴ Cfr. Pedro Jesús Zafrilla Pérez, "Democracia deliberativa, ¿una propuesta liberal?" en Agustín Domingo Moratalla y J. Francisco Lisón Buendía (Editores), *Ética, ciudadanía y desarrollo*, España, Publicacions de la Universitat de Valencia, 2008, p. 179-181.

¹⁹⁵ Cfr. *Ibid.*, pp. 182-183.

2. El principio de publicidad; establece que las razones sobre las que se sustentan las decisiones deben ser transparentes. La publicidad garantiza el requisito de la reciprocidad y obliga a la transparencia gubernamental.
3. El principio de responsabilidad; atañe a aquellos que participan en la deliberación. Esta responsabilidad recae en los representantes políticos de la ciudadanía y no se limita a sus electores, sino que se extiende a todas las personas que forman parte de la comunidad política y a las futuras generaciones.

Las virtudes o cualidades deliberativas, a diferencia de la tolerancia estricta, se hacen con la voluntad y la habilidad para entender al otro y entenderse con él. Así, “el verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores”.¹⁹⁶ Para que este proyecto se pueda llevar a cabo, los defensores de la democracia deliberativa enfatizan la necesidad de que los ciudadanos posean una serie de virtudes deliberativas:¹⁹⁷

- a) El respeto mutuo; es la virtud fundamental sobre la que descansa la deliberación y está ligada al principio de reciprocidad. El ciudadano virtuoso respeta a sus conciudadanos (y a otros seres humanos), intentando entender y evaluar honestamente sus propuestas y las evaluaciones de éstos sobre sus propias propuestas. Lo hace también ofreciendo razones que los otros puedan entender.
- b) La integridad cívica; esta virtud se refleja en el hecho de que las personas se comporten de una forma coherente con aquello que defiendan, pero esto no debe confundirse con el estar ceñido dogmáticamente al núcleo de sus valores y objetivos, ya que una persona puede adoptar nuevos valores.
- c) La magnanimidad cívica; esta virtud se muestra en relación con los argumentos y las razones de aquellos que discrepa con nosotros. Las

¹⁹⁶ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y ... op. cit.*, p. 42.

¹⁹⁷ Cfr. Pedro Jesús Zafrilla Pérez, “Democracia deliberativa ... op. cit.”, pp. 183-184.

personas entienden que las propuestas y posiciones de los otros son las que sinceramente creen, y no tratan de encontrar en sus palabras intenciones estratégicas ocultas.

El potencial que ofrece la deliberación sólo puede aprovecharse con el auxilio de reglas y procedimientos apropiados, ya que el debate sin regulación conduce con facilidad a la discusión interminable e incluso a la violencia. A fin de evitar o reducir estos peligros, en todos los regímenes democráticos modernos se ha institucionalizado cuidadosamente la deliberación pública, con el propósito de asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores; de ahí la importancia de construir un espacio público para la deliberación informada y la confrontación de discursos alternativos en condiciones de igualdad.

3.4. Dialéctica, argumento y evidencia.

La dialéctica se ocupa de los argumentos utilizados en una controversia o en una discusión con un solo interlocutor, en la dialéctica se ejercen el diálogo y la controversia, en donde se encuentran implicadas categorías como la autocomprensión, finitud, temporalidad, opinión y transformación de sí mismo y del interlocutor en el diálogo.¹⁹⁸

Majone nos recuerda que, para los griegos, la dialéctica tiene tres usos principales: como método de examen crítico de los fundamentos y los supuestos de las diversas disciplinas especializadas; como técnica para defender las opiniones propias y procedimientos para aclarar las cuestiones polémicas; y como proceso educativo que transforma al hombre común en un ciudadano informado y al especialista en una persona capaz de comunicarse con sus conciudadanos.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Cfr. Francisco Arenas Dolz, “Gramáticas de la ... op. cit., pp. 155 y 173.

¹⁹⁹ Cfr. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y ... op. cit.*, pp. 40-41.

Las premisas de las que hace uso la dialéctica son puntos de vista razonables, conocidos y difundidos en la comunidad, y la conclusión a la que llegan no es una prueba formal sino el entendimiento compartido del asunto en discusión. La dialéctica es un procedimiento de exposición y defensa de la propia opinión frente a las objeciones de los demás y, en consecuencia, contribuye a esclarecer y dimensionar las cuestiones en controversia y a depurar las razones que sustentan la propia posición

Si bien la dialéctica se emplea con un solo interlocutor, la finalidad de la argumentación es acrecentar la adhesión de un auditorio a las tesis que se presentan para su aprobación; no se trata de una adhesión puramente intelectual, sino que la argumentación crea siempre una disposición a la acción, a ser puesta en práctica. La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas, es así que la discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas.²⁰⁰

La argumentación difiere de la demostración formal en tres sentidos importantes.²⁰¹

- a) La demostración es posible sólo dentro de un sistema formalizado de axiomas y reglas de inferencia. La argumentación no parte de axiomas, sino de opiniones, valores o puntos de vista rentables; utiliza inferencias lógicas pero no se agota en sistemas deductivos de enunciados formales.
- b) Una demostración trata de convencer a todos aquellos que cuentan con los conocimientos técnicos requeridos, mientras que la argumentación trata de provocar o incrementar la adhesión a las tesis que se presentan para su consentimiento.
- c) La argumentación no se limita a producir un acuerdo puramente intelectual, sino que trata de incitar a la acción, o por lo menos de crear una disposición para actuar en el momento apropiado.

²⁰⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 36.

²⁰¹ Cfr. *Ibid.*, p. 58.

El punto de partida de un argumento no es un conjunto de supuestos abstractos, sino puntos de vista existentes entre la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión. Los argumentos de los analistas pueden ser más o menos técnicos, más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación. El político requiere argumentos no sólo para aclarar su posición respecto a un problema sino también para atraer más simpatizantes. En el proceso de la política se pueden identificar actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las que un gobierno ha decidido hacer una cosa y no otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos y no otros.²⁰²

La estructura del argumento será por lo general una mezcla compleja de enunciados fácticos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones; no hay un procedimiento único para la construcción de un argumento ya que los datos y las pruebas pueden seleccionarse en diversas formas de entre la información disponible; tomando en cuenta estos elementos, cualquier política pública está expresada en argumentos contruidos con el propósito de convencer. El contenido técnico formal de una política es importante, pero nunca suficiente para transmitir, por sí mismo, la justificación de la decisión tomada; los argumentos de políticas son entonces una mezcla compleja de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones que buscan, por un lado, comunicar la decisión y, al mismo tiempo, justificarla y legitimarla.²⁰³

No basta tener un discurso retórico bien estructurado, es necesario tener algún tipo de impacto en la audiencia objetivo, para ello se deben considerar los siguientes elementos que contribuyen a mejorar el "factor de aceptación" de los argumentos:²⁰⁴

1. Debe haber simetría entre la solución ofrecida y la percepción sobre el problema.

²⁰² Cfr. Luis Aguilar Villanueva, "Introducción" en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y ... op. cit.*, p. 24.

²⁰³ Cfr. Guillermo Cejudo, "Discurso y ... op. cit.", pp. 108-109.

²⁰⁴ Cfr. *Ibid.*, pp. 107-108.

2. Utilizar metáforas que contribuyan a relacionar los argumentos de política con las ideas y los conceptos usados comúnmente por la audiencia objetivo.
3. La ambigüedad permite que cada quien entienda lo que le conviene.
4. Empleo de la idea del bienestar común como justificación.
5. Seleccionar cuidadosamente las ideas a expresar en la petición del beneficio a fin de omitir argumentos que pudieran generar escepticismo.
6. Seleccionar cuidadosamente las ideas a expresar en la petición del beneficio a fin de descalificar a los argumentos opuestos.

El argumento, entonces, se presenta como una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones objetivas: con deducciones matemáticas y lógicas, habrá también inferencias estadísticas, empíricas y analógicas, referencias opiniones de expertos, estimaciones de beneficios y costos y aclaraciones de diversas clases. Esta complejidad hace imposible toda verificación directa, sencilla, del argumento por lo que se deberá recurrir a diversos criterios que dependerán de los métodos analíticos empleados, de la credibilidad y robustez de las conclusiones y de ciertas convenciones sobre la adecuación y la eficacia.

En este punto es importante señalar que la evidencia no es sinónimo de datos ni de información, es una información seleccionada de entre el acervo disponible e introducido en un punto específico del argumento a fin de persuadir. La elección poco apropiada de los datos, el emplearlos en un punto equivocado del argumento y un estilo de presentación inadecuado para el auditorio al que se dirige el argumento son factores que pueden destruir la eficacia de la información como evidencia.

De esta forma, una evaluación incorrecta del vigor y pertinencia de la evidencia podría conducir a conclusiones erróneas, los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto e incluso la credibilidad del analista.

3.5. Retórica y persuasión.

Paralelo al tema de la argumentación se desarrollan los tópicos de convencer y persuadir. La retórica es la expresión del sentido y la posibilidad de la comunicación por medio del discurso, se refiere a las técnicas del orador, que se dirige a una multitud, es decir que la retórica, en una primera aproximación, puede ser definida como el arte de convencer o persuadir.

Sin embargo, la retórica no se reduce a ser una técnica de persuasión, ni tampoco simplemente a un arte del orador profesional que se dirige a un público, ni menos aún el arte de hablar de aquello que carece de fundamento; además la retórica no es únicamente el arte de hablar bien, sino también el arte de escuchar debidamente.²⁰⁵

La retórica es inseparable de la dialéctica, ninguna de ellas renuncia a la comprensión como tarea: si lo importante para la dialéctica es la pregunta, para la retórica lo central es la respuesta. Sin embargo, a pesar de la estrecha relación entre dialéctica y retórica, ésta difiere de aquella en algunos rasgos:²⁰⁶

- a) La retórica se aplica a situaciones concretas: la deliberación de una asamblea, el juicio de un tribunal, el ejercicio público de la asamblea.
- b) La retórica no puede convertirse en una disciplina puramente argumentativa, porque se dirige al oyente.
- c) La retórica no puede convertirse en una técnica vacía y formal a causa de su vinculación con los contenidos de las opiniones admitidas o aprobadas por la mayoría.

Por otra parte, el ámbito por excelencia de la dialéctica, la argumentación y la retórica es el de los valores. En la sociedad moderna retórica y ética se han venido a concebir como extremos opuestos; la retórica se ha entendido solamente como el arte de persuadir, creencia que simplifica y empobrece la riqueza de aspectos de una retórica fundamental. La retórica, referida al horizonte ético-político de la praxis, es afín a la hermenéutica. De este modo, la

²⁰⁵ Cfr. Francisco Arenas Doltz, “Gramáticas de la ... op. cit., pp. 163 y 166.

²⁰⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 159.

hermenéutica se puede definir justamente como el arte de comentar lo dicho o lo escrito.²⁰⁷

Por otra parte, la persuasión tiene lugar por medio de discursos, que argumentan sobre los fines válidos en la acción social y los medios convenientes para alcanzarlos. El estilo, la elegancia de la expresión y los modos de comunicación novedosos son a menudo medios importantes para obtener apoyo para una idea nueva y superar la hostilidad del prejuicio y/o la inercia institucional.

Sin embargo, no cualquier discurso funciona por igual ya que debe haber un vínculo entre la percepción de los problemas y las soluciones propuestas. Se requiere que quienes proponen políticas públicas las presenten como adecuadas para alcanzar propósitos deseables. Por ello no importa solamente el análisis del contenido del discurso, sino también el proceso de construcción del mismo, ya que si el discurso se origina exclusivamente entre los tomadores de decisión, es probable que su capacidad para legitimar la política pública sea menor que si el discurso se generara a partir de la interlocución entre los distintos actores que intervienen en la definición de los problemas y la especificación de alternativas.²⁰⁸

Los gobernantes tienden a pensar según categorías tradicionales, o en términos de alternativas excesivamente restringidas en relación con sus propios objetivos. Se necesita la persuasión para introducirlos a considerar diferentes formulaciones o enfoques para el problema que se discute, porque es posible que los efectos psicológicos de los argumentos fácticos no sean lo bastante fuertes como para superar la inercia de patrones tradicionales de pensamiento. La experiencia enseña también que los hechos y las estadísticas rara vez son suficientes para lograr que cambie el comportamiento, incluso después de que ha quedado clara la necesidad de un cambio. Por esta razón, las políticas públicas que tratan de inducir a los ciudadanos a que adopten estilos de vida más saludables, por ejemplo, tienden a depender de la persuasión por lo menos tanto como de la información objetiva.²⁰⁹

²⁰⁷ Cfr. *Ibid.*, pp. 154 y 172-173.

²⁰⁸ Cfr. Guillermo Cejudo, "Discurso y ... op. cit., pp. 109-110.

²⁰⁹ Cfr. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y ... op. cit.*, p. 76.

De esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas: cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su versión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca.

3.6. La negociación.

Negociar es lo que ocurre cuando dos partes tienen intereses en conflicto pero también tienen una zona de conveniencia mutua donde la diferencia puede resolverse. La negociación es una actividad en la cual las partes que presentan intereses discrepantes se comunican e interactúan influenciándose mutuamente, con el fin de llegar a un acuerdo mutuamente aceptado que se convierte, desde entonces, en un objetivo común en cuyo logro las partes se comprometen.²¹⁰

La negociación es una situación estratégica, ya que las acciones de una parte dependen de lo que haga la otra. Los integrantes inician planteando sus intereses; los motivos que tiene cada negociador dan como resultado conductas que se traducen en propuestas verbales con las que una parte intenta persuadir a la otra. A través de la negociación las partes interesadas acuerdan líneas de conducta, buscan ventajas individuales o colectivas, procuran obtener resultados que sirvan a sus intereses mutuos.

La negociación es un proceso que posee etapas y normas que se deben cumplir durante su ejecución. Dichas etapas constituyen los ingredientes básicos que ayudan a conseguir que las partes involucradas lleguen a acuerdos mutuamente satisfactorios; además, dejan la posibilidad de realizar futuras negociaciones con la contraparte. En el proceso de negociación es determinante la disposición que pueda existir para aceptarlo; asimismo, también es fundamental la comunicación entre quienes están negociando. De hecho, en todas las negociaciones la buena comunicación facilita el llegar a acuerdos.

²¹⁰ Cfr. Francisco Gerardo Barroso Tanoira, *Negociación y administración intercultural*, México, Universidad Anáhuac-Universidad del Mayab, 2007, p. 1.

Negociar es redefinir un problema para generar la mejor opción que satisfaga los intereses de las partes y, como consecuencia, éstas logren comprometerse en un acuerdo que puedan cumplir. Cada conflicto es diferente y por tal es necesario detectarlo, prevenirlo y manejarlo para poder negociarlo.

En la negociación se requiere defender los intereses, pero al mismo tiempo compartir un interés común por encontrar una solución favorable a las partes. Son factores que influyen en la negociación:²¹¹

1. Información. Mientras más información se tenga sobre el oponente, más ventaja puede uno obtener en la negociación y llegar a un acuerdo ventajoso para nosotros y probablemente ventajoso para él.
2. Tiempo. El manejo del tiempo puede ser importante en el desarrollo de una negociación, quien esté desesperado tiene las de perder.
3. Poder. Aquí se le define como la capacidad para conseguir que las cosas se hagan aunque los otros no lo deseen. El poder está basado en la percepción, si uno piensa que tiene poder, entonces lo tiene. Mientras más importante, insustituible y escaso sea el recurso que posea una parte de la negociación, mayor poder tendrá sobre su oponente y mejores resultados puede obtener.

Además, son componentes de una negociación los siguientes:

1. Sujetos negociadores. Se refiere a las partes involucradas en el proceso de negociación, y se clasifican en tres tipos:
 - a) Antagonistas cooperadores: Son quienes buscan una solución provechosa para todos, cediendo en algunas de sus demandas y haciendo concesiones con tal de llegar a un buen acuerdo. Quieren llegar a la transacción, no tienen intenciones malévolas pero tampoco son altruistas. Desconfían un poco de los otros, se mueven dentro de límites.
 - b) Antagonistas estridentes: Son quienes buscan su beneficio propio y ofrecen concesiones, concentrándose más en la ventaja sobre el otro y

²¹¹ Cfr. *Ibid.*, p. 3-8.

buscando resultados favorables para ello. En ocasiones son malévolos y no puede confiarse en ellos ya que hacen promesas engañosas y traicionan los acuerdos.

c) Socios completamente colaboradores: Son completamente abiertos y esperan honestidad total. No tiene manejo estratégico de posturas.

2. Materia de negociación. Puede ser de contenido amplio (varios temas a tratar) o de contenido restringido (puntual). Pueden ser temas económicos, sociales, de negocios, entre otros.

3. Lugar de negociación. Se refiere al lugar donde se llevará a cabo la negociación.

Al llevar a cabo una negociación se debe conocer previamente el tipo de negociación en la cual se va a participar. Si se conoce el tipo de negociación se podrá tener una preparación encaminada a obtener mejores beneficios, es así que a continuación se presentan en el siguiente cuadro los tipos de negociación.

CUADRO NÚMERO 3
TIPOS DE NEGOCIACIÓN

Criterio	Negociación cooperativa	Negociación competitiva	Método Harvard
Participantes	Amigos	Adversarios	Solucionadores
Meta	Acuerdo	Victoria	Buen acuerdo
Relación	Cultivan	Condicionan	Cultivan
Concesiones	Hacen	Demandan	Hacen/Demandan
Con el problema	Suaves	Duros	Duros
Con la gente	Suaves	Duros	Suaves
Con los otros	Confían	Desconfían	Neutrales
Posición	Muy flexibles	Muy rígidos	Intereses
Avance	Hacen Ofertas	Hacen Amenazas	Exploran intereses
Límites	Los muestran	Los esconden	Evitan tenerlos
Unilateralidad	Aceptan pérdidas	Demandan ganancias	Mutua ganancia

Fuente: José B. Parra V.; Evelinda Santiago J; Misael Murillo M.; Candy Atonal N., "Estrategias para negociaciones exitosas" en *e-Gnosis*, México, Universidad de Guadalajara, volumen 8, 2010, pp. 4-5.

El éxito en la solución de un problema específico dependerá de la capacidad para definirlo y analizarlo, de la habilidad para seleccionar entre los cursos de acción que se determinen como viables para afrontar el problema y alcanzar los objetivos trazados para su solución y de la aptitud para ejecutar y controlar, oportunamente, la decisión tomada, que siempre será susceptible de ser mejorada. Cualquier método de negociación se debe juzgar con base en tres criterios:²¹²

- a) Conducir a un acuerdo sensato, si el acuerdo es posible.
- b) Ser eficiente en tiempo, energía y recursos gastados para llegar al acuerdo.

²¹² Cfr. Jorge Ignacio Paz, "Negociación: competencia gerencial por antonomasia" en *Revista EIA*, Colombia, Escuela de Ingeniería de Antioquia, número 1, febrero, 2004, p. 90.

c) Mejorar, o por lo menos no deteriorar la relación entre las partes.

Un acuerdo sensato puede definirse como aquel que satisface los intereses legítimos de ambas partes dentro de lo posible, que resuelve los conflictos de intereses con equidad, que es durable y que tiene en cuenta los intereses de la comunidad.

En este tercer capítulo se ha podido apreciar que la interacción humana crea roles y hábitos recíprocos que, al volverse rutinas, se constituyen en estructuras estables en forma de organizaciones o instituciones. Además la realidad social es una comunidad dialéctica configurada por el lenguaje, y en particular, la racionalidad política es una acción humana caracterizada por el habla y el lenguaje. En contraste, si a la política se le concibe y socializa únicamente desde un enfoque estratégico, ésta fungirá como arena donde se enfrentan y pactan treguas, pasiones, prejuicios e intereses particulares que no pueden ofrecer razones de su validez e importancia pública, o bien, se convierte en una acción que busca el punto de equilibrio entre los fríos cálculos de grupos de interés adversarios. Por ello el diálogo es el mejor medio del que se dispone para superar las crisis a través de la construcción de acuerdos. Pero, cuando las condiciones no permiten el diálogo, la siguiente mejor opción para crear valor público es la negociación. La negociación es una actividad en la cual las partes que presentan intereses discrepantes se comunican e interactúan influenciándose recíprocamente, con el fin de llegar a un acuerdo mutuamente aceptado que se convierte, desde entonces, en un objetivo común en cuyo logro las partes se comprometen. A continuación el capítulo IV permitirá apreciar la forma en que la ética administrativa y la política dialógica modifican la administración estatal con la introducción de mecanismos como la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernaza para combatir la corrupción y así ampliar la esfera pública.

CAPÍTULO IV

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO CONTRA LA CORRUPCIÓN: TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBERNANZA

CAPÍTULO IV

La actividad administrativa del Estado contra la corrupción: transparencia, rendición de cuentas y gobernanza

La corrupción es un intercambio clandestino entre dos ámbitos: el político y/o administrativo y el económico-social; este intercambio permite a los privados acceder a recursos públicos de manera privilegiada, mientras que a los personajes públicos les ofrece beneficios materiales presentes o futuros. En este marco, se pretende establecer que la ética administrativa y la política dialógica modifican a la administración estatal con la puesta en marcha de la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza como mecanismos republicanos que permiten ampliar la esfera pública, y combatir la corrupción.

En este sentido, la legalidad y la certidumbre se entienden como valores de la ética administrativa que inhiben las prácticas de corrupción; la legalidad implica que se cuenta con autoridades, procedimientos, tiempos y ámbitos de competencia que se encargan de la elaboración e instrumentación de las normas y que los responsables proceden con base en ese marco de valores y reglas. Mientras que la certidumbre alude a la confianza de los gobernados de conocer las normas a cumplir en nombre del interés público por parte de la autoridad, lo cual implica que no hay oportunidad para que la discrecionalidad reemplace al espíritu y contenido de las normas vigentes.

Por su parte, la transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder político sea más público y, por tal, más responsable ante los ciudadanos. Es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, sino en su operación, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encomendadas. Un Estado accesible y visible genera un ambiente de confianza y certidumbre en el modo de cumplir las reglas del juego que establece las modalidades y tiempos para su eficacia funcional, evitando que la corrupción dañe el conjunto de la vida en común. Así, lo manifiesto, lo visible y lo público son valores que alimentan el sentido y alcance de la transparencia, dichos valores la caracterizan como un proceso interactivo. El valor de la transparencia se origina con mayor vigor en los ambientes en favor de la

democracia y en esa medida ingresa al debate y deliberación públicos que son las herramientas con las cuales se atienden y resuelven de manera pacífica los problemas de orden público.

La *accountability* se debe ubicar en el marco del régimen político parlamentario, el cual en su origen fue diseñado con el propósito de evitar la concentración del poder político en una sola persona. En este contexto, la *accountability* se aprecia como un instrumento del que hace uso el gobernante para justificar ante su electorado las decisiones tomadas. Para evitar un voto de censura como paso previo a la destitución del cargo, el ministro rinde cuentas a sus colegas en el parlamento, a los electores de su distrito y a los ciudadanos en general. Así la *accountability* tiene un carácter obligatorio para los ministros a fin de darle estabilidad al gobierno del que forman parte. Con estos elementos se puede señalar que la rendición de cuentas es un proceso que va de arriba hacia abajo, es decir, de gobernantes hacia los gobernados; sin embargo, para complementar el sentido de la voz *accountability*, debe sumarse la idea de transparencia. En función con lo anterior, la rendición de cuentas entendida como obligación, debe abarcar necesariamente tres dimensiones: a) información oportuna al público; b) justificación de las decisiones tomadas; y c) sanciones a los funcionarios que no trabajen satisfactoriamente.

Con el propósito de abordar la noción de gobernaza, es necesario diferenciarla de los términos gobierno y gobernabilidad. La concreción de la categoría Estado se da a través del gobierno, lo cual implica conjugar factores como el régimen político y la administración pública. En un sentido amplio, el gobierno es un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad autónoma, en beneficio de la cual ejercen el monopolio del poder coactivo. Mientras que en un sentido estricto las organizaciones gubernamentales son estructuras administrativas formales establecidas por la Constitución o las leyes públicas, dirigidas por funcionarios elegidos, y financiadas principalmente por los impuestos, pertenecientes al Estado.

La gobernabilidad es definida como la capacidad de ejercer a la vez la legitimidad y la eficacia. La legitimidad es la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso que permita la obediencia sin que sea

necesario recurrir a la fuerza. Sólo la legitimidad hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber. Pero, no basta con producir los bienes y servicios que el ciudadano reclama, deben ser distribuidos adecuadamente, obteniendo la rentabilidad o el impacto esperado. También hacer un gran esfuerzo de comunicación a fin de hacer visibles los resultados de la acción pública y con esto acercar la administración a los ciudadanos. La funcionalidad de la democracia se apoya en la gestión pública, dado que los movimientos institucionales que genera necesitan de agendas, estructuras, decisiones y acciones. La gobernabilidad, entonces, es la capacidad que tiene el gobierno de un Estado de construir consensos y articular respuestas que produzcan el impacto esperado. En un entorno democrático, las tareas del gobierno tienen que ubicarse en el plano de relaciones de cooperación, de consulta pública, de deliberación entre los actores; la tarea de gobernar es impensable sin la participación de los ciudadanos en los procesos políticos.

Finalmente, gobernanza alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social como las regulaciones no jerárquicas; dicho concepto se refiere a todas las formas de regulación social de los asuntos colectivos en las que el interés público tiene primacía frente al sujeto. Asegurar la cooperación implica la práctica del discurso dialógico para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y capitalizar ventajas que pueden generarse con el acuerdo político de voluntades. Por lo tanto, la administración pública ya no puede estar ensimismada, debe ser también la administración de la sociedad con sentido de lo público. La gobernanza entendida como gobierno en red, tiene tres aspectos esenciales: a) implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; b) implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y c) conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno. La gobernanza también puede plantearse en términos de interactividad, ya que este modelo de gobernanza se basa en interacciones amplias y sistemáticas entre gobernantes y gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado. Así cada actor puede aportar conocimiento relevante u otros recursos; ninguno tiene todo el

conocimiento o los recursos necesarios para hacer funcionar una política pública.

4.1. Privatizando el espacio público: la corrupción.

La palabra corrupción viene del latín *corrumpo*, corromper, echar a perder, alterar, falsificar, manchar, descomponer: *corrumpere tabulas publicas* (falsificar los registros públicos); *corrumpere a liquem pecunia* (sobornar, cohechar a alguno con dinero); *corruptus iudex* (juez sobornado); *corrumpere mores civitate* (pervertir las costumbres ciudadanas).²¹³

El término corrupción implica que las cosas no son como deberían de ser: han sido pervertidas, torcidas, manipuladas, distorsionadas, desviadas o de cualquier manera sacadas fuera de su camino previsto. La corrupción es el uso indirecto del poder público para obtener beneficios privados.²¹⁴

La corrupción puede ser definida como un intercambio clandestino entre dos ámbitos: el político y/o administrativo y el económico-social; es un intercambio oculto por el hecho de que viola normas públicas, jurídicas y éticas, y sacrifica el interés público a favor de los intereses privados. Este intercambio permite a los privados acceder a recursos públicos de manera privilegiada y con nula transparencia y competencia; mientras que a los personajes públicos corruptos les ofrece beneficios materiales presentes o futuros para sí mismos o para la organización de la que forman parte.²¹⁵

La corrupción como intercambio de favores requiere la presencia de cuatro elementos constitutivos:²¹⁶

1. La violación de normas y reglas o su inexistencia.
2. Que dicha violación se desarrolle en el transcurso de un intercambio clandestino entre actores del ámbito del poder político gubernamental y la sociedad civil.

²¹³ Cfr. Sopena, *Diccionario latín-español*, Tomo I, Barcelona, Sopena, 2002, p. 447.

²¹⁴ Cfr. José Juan Sánchez González, “La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio”, en *RAP Revista de Administración Pública*, México, INAP, número 125, volumen XLVI, México, INAP, mayo de 2011, p. 16.

²¹⁵ Cfr. Donatella de la Porta e Yves Meny, “Democracia y corrupción” en *Revista Metapolítica*, México, número 45, volumen 10, enero-febrero, 2006, p. 38.

²¹⁶ Cfr. Franco Cazzola, “Conceptualizando la corrupción” en *Revista Metapolítica*, México, número 45, volumen 10, enero-febrero, 2006, p.44.

3. Que dicha violación tenga como objetivo la apropiación de recursos de origen público para su utilización no prevista normativamente.
4. Que el intercambio tenga como consecuencia alterar los procesos de decisión gubernamentales.

La corrupción se manifiesta en las áreas donde quien detenta el poder de decisión público no se encuentra controlado por normas vinculantes; la corrupción sustituye el interés público por el privado, niega los principios de igualdad y transparencia ya que favorece el acceso privilegiado y secreto de algunos actores a los recursos públicos.

Con la corrupción se genera un daño social debido a que el Estado adquiere bienes y/o servicios a un mayor costo y/o con menor calidad, lo que se traduce en una pérdida de ingresos públicos, al mismo tiempo que se otorgan derechos a quienes, en principio, no reunían las condiciones normativas para merecerlos. Asimismo, cuando la administración pública genera costos adicionales incumple sus tareas sociales, deteriorando el sentido de lo público.

Las prácticas de corrupción vulneran al Estado de Derecho y pueden desperdiciar recursos públicos, disminuir la inversión, tanto extranjera como interna, retardar el crecimiento de la economía y disminuir la gobernabilidad y la confianza ciudadana. Los derechos de propiedad deben ser garantizados por medio de autoridades imparciales, tribunales confiables, registros de la propiedad actualizados y seguros. Ante la carencia de estos elementos no habrá confianza de los inversionistas. La corrupción afecta de manera decisiva la creencia que la sociedad tiene de la efectividad de los mecanismos para participar e influir en las decisiones colectivas y, en general, el grado de compromiso que ofrece el gobierno. La credibilidad y legitimidad de un orden jurídico y político tiene que sustentarse en la certidumbre, la transparencia y la rendición de cuentas para evitar el ejercicio patrimonialista del poder político.

Con base en los ámbitos en los que se comenten actos de corrupción, es posible distinguir entre corrupción privada y corrupción pública; en la

corrupción pública, a su vez, se puede distinguir entre la corrupción política y la corrupción administrativa.²¹⁷

- a) Corrupción política. La corrupción política sustituye el interés público por intereses privados, erosiona las raíces de una sociedad democrática y niega los principios de igualdad y transparencia al otorgar a ciertos actores un acceso privilegiado y oculto a los recursos públicos. Este tipo de corrupción es la más grave ya que alcanza la esfera donde se definen los asuntos que conciernen o afectan a los miembros de toda la comunidad; de tal forma que la acción concertada se logra por medio de negociaciones y acuerdos individuales de carácter privado, las más de las veces en forma encubierta, aunque la temática de la negociación tenga que ver con cuestiones de carácter general. La corrupción política puede producirse de manera individual por un político o por una camarilla de políticos que obtienen canonjías y privilegios de todo tipo, aunque también se encuentra referida a lo que sucede con los partidos políticos y sus representantes.
- b) Corrupción administrativa. Cuando las costumbres administrativas (creencias, hábitos, inercias, prácticas, rutinas) son nocivas, se dilapida la riqueza de un país. Aquí los empleados públicos usan la discrecionalidad que tienen sobre decisiones específicas para obtener beneficios propios o de terceros, que pueden, en ocasiones, consistir en regalos, favores o gratificaciones.

Si los regímenes políticos son corruptos, los servidores públicos pueden estar vinculados a servir con fidelidad a ese régimen. La corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimenta de la otra. Ahora bien, la corrupción dominante es la política: donde los políticos son corruptos es más fácil que surja la corrupción administrativa, aun cuando el servicio público profesionalizado pueda atenuar la expansión del fenómeno.

La legalidad y la certidumbre son valores que inhiben las prácticas de corrupción. La legalidad implica que se cuenta con autoridades,

²¹⁷ Cfr. José Octavio López Presa, *Corrupción y cambio*, México, FCE, 1998, pp. 29-34.

procedimientos, tiempos y ámbitos de competencia que se encargan de la elaboración e instrumentación de las normas y que los responsables proceden con base en ese marco de valores y reglas. La administración pública tiene que realizar su función con apego a la legalidad, cumpliendo las normas de interés general, preservar los valores de la vida comunitaria y reforzar los vínculos de solidaridad, participación y representación de la sociedad. Por su parte la certidumbre alude a la confianza de los gobernados de conocer las normas a cumplir en nombre del interés público por parte de la autoridad, con énfasis en que su actuación es previsible con apego a las normas formales y públicas, lo cual implica que no hay oportunidad para que la discrecionalidad reemplace al espíritu y contenido de las normas vigentes, sino que el cumplimiento de éstas no admite variantes o situaciones de ventaja para unos en detrimento de los demás.

Cuando la corrupción es notoria el desánimo de los ciudadanos va en aumento a partir de que la tarea imparcial de la autoridad no se cumple. Una administración sin vigilancia, controles y penalización eficaz, constituye un incentivo que alienta conductas indeseables, así como la reproducción de una cultura burocrática que consume los recursos públicos de manera desordenada incidiendo negativamente en la gestión fiscal y presupuestal del Estado.²¹⁸

En este sentido, la corrupción puede provocar dos consecuencias para la democracia:²¹⁹

- a) Para el común de los ciudadanos se da por sentado que la forma más eficaz de acceder a los bienes y servicios que ofrece el poder político es a través de las redes de la corrupción, creencia que generaliza la reproducción del sistema, convirtiéndose, por tanto, en parte del entramado institucional.
- b) El ejercicio del voto se formula sobre la base del interés personal y no sobre principios de compromiso cívico.

²¹⁸ Cfr. Ricardo Uvalle, "Presentación" en José Juan Sánchez González, *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM, 2012, p. 19.

²¹⁹ Cfr. José Juan Sánchez González, *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM, 2012, pp. 92-95.

Por tal, la corrupción es la manifestación del *ethos* antidemocrático, ya que corroe, socava y contradice los valores de la democracia, sustentando la toma de decisiones de funcionarios y ciudadanos en creencias como el egoísmo, el patrimonialismo, los privilegios, la utilización inescrupulosa de los débiles, los explotables y los indefensos; se perturban las instituciones democráticas al comprar el voto, impulsar el fraude electoral, generar desconfianza en las instituciones públicas y distorsionar la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

En un régimen democrático de gobierno la transparencia y la rendición de cuentas son consideradas como elementos importantes, ya que los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social, y quienes los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. La transparencia y la rendición de cuentas así contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares.

4.2. El valor de la transparencia como manifestación de confianza y certidumbre.

Transparencia proviene de la voz *transparency*, que resulta de algo que es transparente.²²⁰ La transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder político sea más público y, por tal, más responsable ante los ciudadanos. Así la transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, sino en su operación, por la manera en que desarrolla las actividades que tiene encomendadas.

Los valores de la democracia tienen como premisa central la existencia de un poder abierto y responsable que no oculte información a los ciudadanos; así un Estado accesible y visible genera un ambiente de confianza y certidumbre en el modo de cumplir las reglas que establece las modalidades y tiempos para su eficacia funcional, evitando de esta manera que la corrupción dañe el conjunto de la vida en común.

²²⁰ Cfr. Frank Abate (Editor), *The Oxford American Desk Dictionary*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 636.

La información pública le posibilita al poder político una mayor eficacia en la toma de decisiones, además de constituirse en el núcleo de los derechos que los ciudadanos tienen para conocer lo que el Estado realiza en su representación. Un poder político responsable informa y asume los costos de su actuación ante el público ciudadano.

Desde el punto de vista organizacional, es posible ubicar a la transparencia pasiva y a la transparencia activa, ambas son los extremos de un continuo que va de la simple publicación de datos y cifras a la elaboración de informes detallados sobre el uso de facultades legales, presupuestos públicos y resultados obtenidos. La mayor o menor intensidad de dicha transparencia depende de la capacidad de ciudadanos y organizaciones por demandar información y hacer uso extensivo de ella y de la sensibilidad de las instancias gubernamentales para producir información útil y relevante.²²¹

Por ello un requisito fundamental es una sociedad interesada en los asuntos de gobierno, ya que este esfuerzo por transparentar sería inútil si no hay espectadores que se interesen por ver lo que sucede al interior del gobierno.

La transparencia en la información se encuentra en función de los siguientes atributos, lo cuales van que van más allá del limitarse al simple hecho de publicar documentos y datos existentes:²²²

- La información debe ser de calidad; es decir, veraz, clara y oportuna.
- La información debe ser congruente; debe permitir que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
- La información debe ser de fácil acceso; comprensiva, relevante y confiable.

En este punto, cabe señalar que existen diferencias entre transparencia y derecho a la información. La transparencia de la administración pública tiene

²²¹ Cfr. *Ibid.*, p.107.

²²² Cfr. Helena Hofbauer, y Juan Antonio Cepeda, "Transparencia y rendición de cuentas" en Mauricio Merino, (Coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE, 2005, p. 30.

como objeto mejorar el control democrático del gobierno por parte de la sociedad. En contraste, el derecho a la información constituye un elemento de la ciudadanía.

Al hacer la información pública, la transparencia permite superar el empleo de información como arma política, ya que gracias a la transparencia la información se encuentra disponible tanto para el público en general como para todos los políticos y funcionarios. En donde hay decisiones discrecionales es importante que se aplique la transparencia, en virtud de que con el acceso a datos confiables y oportunos se produce una mejor toma de decisiones en diferentes ámbitos.²²³

- a) En términos económicos la información favorece la certeza en las transacciones que se llevan a cabo en el mercado, impactando con ello de manera favorable en un incremento en los niveles de inversión, crecimiento y empleo.
- b) En términos sociales la información fomenta el desarrollo de lazos comunitarios y ciudadanos sobre tópicos que son de su interés.
- c) En términos políticos la información genera un incremento de la calidad ciudadana al expandir las libertades y prerrogativas de participación, reunión, asociación y expresión en torno a los asuntos considerados públicos.
- d) En términos administrativos la información mejora el funcionamiento de las organizaciones públicas en el momento en que los funcionarios se encuentran sujetos a procesos de supervisión, vigilancia y control.
- e) En términos jurídicos la información se expresa tanto en el reconocimiento de una garantía fundamental para los ciudadanos, como en la constitución de un diseño institucional tendiente hacia la democratización mediante la regulación del secreto.

Particularmente la tarea de gobierno se apoya en una gran cantidad de información que es producida, seleccionada y clasificada con el propósito de apoyar en la toma de decisiones, instrumentación y evaluación las políticas

²²³ Cfr. Maximiliano García Guzmán “Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México” en Ricardo Uvalle Berrones, (Coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM, 2011, pp. 283-284.

públicas. La información gubernamental hace referencia a la forma en que el Estado interviene mediante la administración pública, situación que da lugar a la formación de archivos, expedientes y registros que clasifican los problemas, recursos y soluciones concebidos e instrumentados para dar tratamiento a los asuntos públicos. En este contexto, la administración pública es la encargada de generar datos que se transformen en información útil y oportuna para llevar a cabo la tarea de gobernar:

Con la transparencia se hace público lo relacionado con las políticas públicas, los presupuestos, los planes de desarrollo, en los proyectos de inversión, la canalización de los recursos de modo específico, los apoyos a diversos grupos de la sociedad, los costos de operación del estado, el sueldo que reciben los dirigentes y los cuadros de la burocracia; el impacto de las políticas públicas, lo relacionado con el financiamiento del gasto, los beneficios sociales, el costo de las políticas aplicadas, en suma, todo aquello vinculado a las tareas de gobierno que tienen incidencia en la vida pública y en el espacio diferenciado de lo público.²²⁴

De esta forma, el fin de la transparencia consiste en evitar que la administración pública sea la “caja negra” que impide el paso de la luz para que los ciudadanos conozcan el estado que guardan los asuntos públicos. Lo manifiesto, lo visible y lo público son valores que alimentan el sentido y alcance de la transparencia, dichos valores la caracterizan como un proceso interactivo. El valor de la transparencia se origina con mayor vigor en los ambientes en favor de la democracia y en esa medida ingresa al debate y deliberación públicos que son las herramientas con las cuales se atienden y resuelven de manera pacífica los problemas de orden público. En este sentido, la transparencia se puede presentar en dos formas: a) la transparencia opaca, que ocurre cuando la información que las organizaciones gubernamentales producen y ofrecen no describe cómo trabajan realmente, o cómo se adoptan decisiones en su interior, o bien, cómo manejan y se adaptan a los efectos de ellas; en contraste, b) la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable

²²⁴ Ricardo Uvalle, "Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho", en Ricardo Uvalle (Coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM, 2011, p. 151.

acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos.²²⁵

El auge de los espacios públicos, como espacios compartidos, incluyentes y visibles, acelera las ventajas de la transparencia para evitar que las prácticas del poder sean una temática de discusión exclusiva de élites políticas y cuerpos burocráticos. El conocimiento de lo que hace el poder es un asunto de interés público, motivo por el cual, la transparencia se erige en una práctica que posibilita el ejercicio democrático de gobierno.

La transparencia permite asegurar que el poder político tenga límites, la publicidad del poder estatal se constituye en una garantía a fin de que sea sometido a restricciones en favor de la sociedad civil. Pero, la publicidad también quiere decir que existe una visibilidad de las decisiones y acciones que se adoptan en nombre de la colectividad.²²⁶

Pero, transparencia no implica rendir cuentas, sugiere solamente el desarrollo de un sistema que pone la información a disposición de los ciudadanos que deseen consultarla, y en donde eventualmente pudieran detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y entonces si exigir la rendición de cuentas.

4.3. La rendición de cuentas como un ejercicio de diálogo republicano.

Una primera dificultad que presenta el abordaje de esta temática lo constituye el hecho de que la idea de rendición de cuentas enfrenta un reto lingüístico en el hecho de que dicha noción deriva del término anglosajón *accountability*. *Accountability* se deriva de *account* que significa cuenta, relato, informe, tener en cuenta algo, registros financieros, entre otros; *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que hace alusión al acto de dar cuentas.²²⁷

²²⁵ Cfr. José Juan Sánchez González, "Usos y significados de la *accountability* en la Administración Pública" en *Revista IAPEM*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, número 83, septiembre-diciembre, 2012, p. 106.

²²⁶ Cfr. Ricardo Uvalle, "Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho", en Ricardo Uvalle (Coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM, 2011, pp. 135-136.

²²⁷ Cfr. Frank Abate (Editor), *The Oxford American Desk Dictionary*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 5.

En este último sentido, *accountability* se debe ubicar en el marco del régimen político parlamentario,²²⁸ el cual en su origen fue diseñado con el propósito de evitar la concentración del poder político en una sola persona. En este contexto, la *accountability* se aprecia como un instrumento que emplea el gobernante para justificar ante su electorado las decisiones tomadas. Para evitar un voto de censura como paso previo a la destitución del cargo, el ministro rinde cuentas a sus colegas en el parlamento, a los electores de su distrito y a los ciudadanos en general. Así la *accountability* tiene un carácter obligatorio para los ministros a fin de darle estabilidad al gobierno del que forman parte.

Se podría señalar entonces que la rendición de cuentas es un proceso que va de arriba hacia abajo, es decir, de gobernantes hacia los gobernados. Sin embargo para complementar el sentido de la voz *accountability*, debe sumarse la idea de transparencia.

Nuevamente, pensando en la cultura política que le dio origen al término, si algo la caracteriza es la importancia que tiene el diálogo como un ejercicio cotidiano de una sociedad democrática y sumamente participativa, la cual arranca con la discusión sobre la interpretación de la Biblia y se extiende a la discusión sobre los tópicos que integran el espacio público; para ello la transparencia permite que el flujo arranque en los gobernados demandando información a los gobernantes, complementando de esta forma a la rendición de cuentas.

Se puede entender a la rendición de cuentas como una relación en la que un actor informa, explica y justifica su conducta ante otro actor, no como propaganda o información destinada al público en general, ya que la explicación está explícitamente dirigida a ese otro actor y no al azar. El actor está obligado a rendir cuentas y no en libertad de hacerlo o no. Bajo esta circunstancia se genera la posibilidad de llevar a cabo debate, juicio y sanción; además, la rendición de cuentas debe de ser pública y no sólo informes internos.²²⁹

²²⁸ Cfr. Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, España, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1995, pp. 40-49.

²²⁹ Cfr. Guillermo M. Cejudo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009, pp. 22-23.

La *accountability* tiene dos dimensiones básicas:²³⁰ primero la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*); segundo incluye la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Por lo anterior es que en inglés *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, mientras que en español la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario.²³¹ La rendición de cuentas, por lo tanto, se definirá como la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus mandantes, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.²³²

En función con lo anterior, la rendición de cuentas entendida como obligación, debe abarcar necesariamente tres dimensiones.²³³

1. Información oportuna al público.
2. Justificación de las decisiones tomadas.
3. Sanciones a los funcionarios que no trabajen satisfactoriamente.

Esta obligación es el primer paso para generar evaluaciones sistemáticas y debates públicos en torno a la toma de decisiones gubernamental, empleando los datos obtenidos como medio de prueba o de indicio respecto a las posibles responsabilidades en que pudieran incurrir los funcionarios públicos sobre su desempeño.²³⁴

Es así que saber sobre las políticas públicas abre las puertas a la ciudadanía de hacer consultas, de hacer preguntas sobre lo que el gobierno hace con los recursos públicos sin tener que justificar el porqué de su interés. Esta posibilidad, en términos operativos, implica para las organizaciones

²³⁰ Cfr. Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2006, pp. 13-16.

²³¹ Cfr. *Ibid.*, p. 11.

²³² Cfr. José Juan Sánchez González, “Usos y significados de la *accountability* en la Administración Pública” en *Revista IAPEM*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, número 83, septiembre-diciembre, 2012, p. 99.

²³³ Cfr. Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición ... op. cit.*, p. 13.

²³⁴ Cfr. Maximiliano García Guzmán, “Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia” en *RAP Revista de Administración Pública*, México, INAP, número 130, volumen XLVIII, enero-abril de 2013, p. 98.

gubernamentales esfuerzos tendientes a diseñar e instrumentar sistemas de información que les permitan la recopilación de tipos específicos de datos, la clasificación de información general y reservada, así como la existencia de estructuras administrativas que se encuentren en condiciones de dar respuesta de manera eficiente y oportuna.²³⁵

En este orden de ideas, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas.²³⁶

- a) Pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones; es decir que la rendición de cuentas cobra una dimensión informativa.
- b) Pueden pedir a los funcionarios públicos que *expliquen* sus decisiones; es decir, que la rendición de cuentas cobra una dimensión argumentativa.

La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información, y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. De ahí que en el centro de la rendición de cuentas se encuentra la idea de diálogo, ya que rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas, mientras que exigir cuentas es la oportunidad de hacer preguntas incómodas; es un juego interactivo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos.

Se debe distinguir entre la rendición de cuentas, entendida como el objetivo por alcanzar; de los mecanismos de rendición de cuentas, que se definen como los medios establecidos para determinar si las responsabilidades delegadas han sido desempeñadas de manera satisfactoria. Si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de medir y cuantificar, al referirse a mecanismos de rendición de cuentas se hace alusión a instituciones

²³⁵ Cfr. Maximiliano García Guzmán, “Estado de derecho y ...”, op. cit., pp. 97-98.

²³⁶ Cfr. Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición ...* op. cit., p. 14.

e instrumentos concretos que son los que garantizan el control ciudadano sobre los gobernantes.²³⁷

Existen dos tipos de mecanismos de rendición de cuentas: a) entre ciudadanos y órganos de gobierno (de tipo vertical) y b) entre órganos de Estado (de tipo horizontal).²³⁸

En la rendición de cuentas vertical se involucra a dos o más actores vinculados por la cesión de un poder o mandato, esto es, por ejemplo la ocupación de un cargo público por elección popular. El mecanismo fundamental de la rendición de cuentas vertical es la realización de elecciones libres y justas, complementándolo con las libertades de prensa y de asociación. Sin embargo, el problema que presentan las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas vertical es que sólo se llevan a cabo cada cierto periodo (tres o seis años en el caso de México) y, por tal, su efectividad se encuentra limitada por las deficiencias que aquejan al sistema de partidos, la falta de información sobre las plataformas políticas y, en general, por el desapego entre los ciudadanos y sus representantes.²³⁹ También se puede extender la idea de rendición de cuentas vertical a todas aquellas situaciones en las que alguien cede a otro la responsabilidad de cumplir una función o atender una cierta necesidad, quedando establecidos los deberes y derechos de cada parte.

Mientras que la rendición de cuentas de tipo horizontal es producto y consecuencia de las limitaciones y defectos de la democracia indirecta. La imposibilidad práctica de que los ciudadanos vigilen efectivamente a cada autoridad hace necesario que alguien más se dedique a esta importante función. En este sentido la rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de agencias estatales que tienen la facultad legal y la capacidad de supervisar y sancionar las acciones y omisiones de otros actores y agencias del Estado. Este tipo de organizaciones comprende a los organismos de fiscalización, las instituciones defensoras de derechos humanos, las fiscalías especiales, y las comisiones anticorrupción; pero, cuando la división de

²³⁷ Cfr. Guillermo M. Cejudo, *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009, p. 23.

²³⁸ Cfr. Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición ... op. cit.*, pp. 33-36.

²³⁹ Cfr. Guillermo M. Cejudo, *La construcción de un ... op. cit.*, p. 24.

poderes es real, el Congreso y el Poder Judicial son los principales mecanismos de control horizontal.²⁴⁰

Además de la rendición de cuentas vertical y horizontal Guillermo Cejudo plantea como un tercer mecanismo de rendición de cuentas a la exigida desde la sociedad. La rendición de cuentas social depende así de la actividad de grupos ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación que se encuentren en condiciones de exponer irregularidades en el gobierno, para atraer la atención pública a temas específicos, o para exigir acción por parte de alguna organización; dichos mecanismos de rendición de cuentas social son relevantes en entornos en los que los mecanismos verticales u horizontales, son incompletos, débiles o disfuncionales.²⁴¹

Cada uno de los mecanismos de rendición de cuentas, en cualquiera de sus variantes, funciona como parte de un sistema complejo, por lo que su efectividad depende de la correcta operación del conjunto. Este entramado institucional convenientemente diseñado tiene la capacidad para generar sinergias y reforzar la efectividad de cada mecanismo aislado y de la rendición de cuentas en general. Sin embargo este sistema puede correr el riesgo de que los diferentes mecanismos se sobrepongan y/o se estorben mutuamente.²⁴²

Aún cuando la transparencia y la rendición de cuentas representan costos administrativos y que pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno no desvíe su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que son de beneficio público. La rendición de cuentas, de manera particular, apela en la gobernanza al diálogo crítico en el que diversas representaciones ciudadanas hacen preguntas y esperan respuestas de las organizaciones y autoridades públicas por medio de argumentos, pero si estos no convencen a los grupos interesados y/o a la ciudadanía en general, existe el recurso de imponer una sanción a dicho actor gubernamental.

²⁴⁰ Cfr. *Ibid.*, pp. 24-25.

²⁴¹ Cfr. *Ibid.*, p. 25.

²⁴² Cfr. *Ibid.*, p. 26.

4.4. Ampliando el espacio público: la gobernanza como un ejercicio de confianza y corresponsabilidad.

Gobierno, gobernabilidad y gobernanza no son sinónimos ya que poseen contenidos semánticos que no pueden equiparse como iguales; se trata de tres conceptos interrelacionados, pero que es necesario separar para efectos analíticos, particularmente la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza.

Gobernabilidad consiste en reflexionar acerca de las capacidades del gobierno, mientras que la gobernanza hace énfasis en la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivo de la sociedad.

4.4.1. El gobierno.

El Estado constituye una categoría histórica singular distinta a las otras formas de organización del poder político que le antecedieron (la *polis* y el *imperio*). Los rasgos que identifica al Estado son principalmente la centralización del poder coercitivo en una instancia unitaria y exclusiva que ejerce la fuerza en un territorio concreto, desarrollando en esta función una cada vez mayor impersonalidad e integrando, con otros Estados, una comunidad internacional en la que goza de respeto a su existencia.

La concreción de la categoría Estado se da a través del gobierno. De esta forma, el gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; entonces, hablar de gobierno, implica conjugar factores como el régimen político y la administración pública. El régimen político es el conjunto de estructuras jurídicas que coordinan y distribuyen los mecanismos de la decisión política, mientras que la administración pública es el conjunto de organizaciones características del Estado que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas por una sociedad.

El gobierno se relaciona con el antiguo arte de la dirección, los griegos usaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco, mientras que los romanos empleaban el vocablo *gubernaculum* para el timón del barco, y por extensión a toda acción de dirigir o conducir; durante la Edad

Media se utilizó la expresión *gubernare rempublicam*, misma que con el tiempo se simplificó como *gubernus*, y posteriormente *gubernius*, las palabras *gobernador* y *gobierno* derivan de estos dos términos.

Hacia el siglo XV en Europa el arte del gobierno se refiere a la combinación de habilidades y capacidad política que el príncipe tiene para dirigir fuerzas convergentes y divergentes, coincidentes y discrepantes, aliadas y opuestas, nuevas y tradicionales, favorables y contrarias como se desprende de las ideas expresadas en el género literario de los Espejos de Príncipes²⁴³ y cuyo autor más destacado es Nicolás Maquiavelo.

En un sentido amplio, el gobierno es un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad autónoma, en beneficio de la cual ejercen el monopolio del poder coactivo.²⁴⁴

Por su parte Arbós y Giner señalan que el gobierno desde el momento de la aparición del Estado, y aun antes, consiste en una institución que se erige en el núcleo central de una comunidad política que reúne o intenta reunir al menos las siguientes condiciones:²⁴⁵

- a. Ostenta la autoridad suprema de un Estado, su soberanía;
- b. Transmite órdenes que los ciudadanos deberían obedecer;
- c. Distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad;
- d. Distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados;
- e. Se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la

²⁴³ Este género literario tiene su origen en los antiguos reinos de la India y Persia, son manuales que contemplan un programa político de enseñanza–aprendizaje que busca capacitar e instruir en las áreas de la política y la administración a los miembros de la clase dominante. Cfr. Juan José Sanabria, “La construcción del estudio de la administración pública” en *Revista IAPEM*, México, número 45, enero-abril, pp. 36-40.

²⁴⁴ Cfr. David Apter, “Gobierno” en AA.VV., *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Tomo 5, España, Aguilar, p. 173.

²⁴⁵ Cfr. Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI, 1993, p. 4.

conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia.

Richard Rose indica que las organizaciones gubernamentales son estructuras administrativas formales establecidas por la Constitución o las leyes públicas, dirigidas por funcionarios elegidos, y financiadas principalmente por los impuestos, pertenecientes al Estado. De esta forma, gobernar comprende la movilización de leyes, dinero, empleados y la conversión de estos recursos en resultados a través de los programas con el propósito de mantener la eficacia y el consenso político.²⁴⁶

La tarea de gobierno es compleja, porque son complejos los asuntos públicos, ya que la decisión en esta materia implica considerar diversos factores que inciden en su comportamiento. Son decisiones que exigen análisis, valoración y solución.²⁴⁷

Un gobierno debe tener capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos, gestionarlos, al tiempo que procura conservar su propio poder. De esta forma, a la gobernabilidad, en un primer momento, se puede entenderla como la capacidad de gobernar, capacidad que implica saber mantener en su lugar a las demás fuerzas políticas y tener mínimamente satisfechos a los sectores sociales más combativos.²⁴⁸

4.4.2. La gobernabilidad.

Desde un punto de vista gramatical la palabra *gobernabilidad* se clasifica como un sustantivo abstracto (es decir, como aquel conjunto de vocablos que designan cualidades, estados o propiedades que requieren residir en algo para poder existir), por lo que significaría, literalmente, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”; *governable* significaría, “capaz de ser gobernado”; mientras

²⁴⁶ Cfr. Richard Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los problemas gubernamentales*, México, FCE, 1998, pp. 51-53.

²⁴⁷ Cfr. Ricardo Uvalle, “Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública” en Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, 2012, p. 47.

²⁴⁸ Cfr. Victoria Camps, “Ética del buen gobierno” en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (Editores), *Buen gobierno y política social*, España, Ariel, 1997, p. 19.

que su opuesto *ingobernable* designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado”.²⁴⁹

El Diccionario de la Real Academia Española no registra *governabilidad*, aunque si contempla el adjetivo *governable*: “que puede ser gobernado”, y los términos *governación* y *governanza*, ambos definidos como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”.²⁵⁰

En *The Oxford American Dictionary* el vocablo *governance* es definido como: “*act or manner of governing*”; mientras que, *governability*, *governableness*: “*the state or quality of being governable*”; y *governable*: “*capable of being governed*”. La palabra *governabilidad* fue utilizada por primera vez, en inglés, hacia la primera parte de la década de 1870 por sir Walter Bagehot, aunque luego habría caído en desuso hasta su resurgimiento en 1975 en el marco del *Reporte para la Comisión Trilateral* formulado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki.²⁵¹

La Comisión Trilateral en 1973 agrupó a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos con el propósito de analizar los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, así como en sus relaciones con los países de la esfera socialista y América Latina.

Crozier, Huntington y Watanuki emplearon el vocablo *governability* en *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, para introducir un término que no se confundiera con otros de uso más asentado en el lenguaje político de entonces. De tal forma que identifican como causa de los problemas de *ingovernabilidad* a una sobrecarga de demandas a las que el Estado respondía con la expansión de su campo de acción, lo que provoca inevitablemente una crisis fiscal:

De manera más concreta, el diagnóstico de la situación llevaba a plantear la existencia de cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático que se referían: i) a la deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo; ii) a la "sobrecarga" del gobierno debido a la expansión de la participación

²⁴⁹ Cfr. Antonio Camou, “Estudio preliminar” en Antonio Camou (Compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO-IIS UNAM-Plaza y Valdés, 2001, p. 18.

²⁵⁰ Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Tomo I, España, Espasa Calpe, 1992, p. 1043.

²⁵¹ Cfr. Frank Abate (Editor), *The Oxford American Desk Dictionary*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 251.

política y del desarrollo de las actividades gubernamentales; iii) a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos, y iv) al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad.²⁵²

Se pueden agrupar los resultados de este diagnóstico alrededor de dos elementos, por un lado los de orden formal que remiten a la estabilidad de las instituciones, y por otro el ámbito de la acción de gobierno a través de la política económica.

Una de las claves para lograr la gobernabilidad pareciera ser entonces la estabilidad política, misma que es caracterizada por los autores del *Reporte* como: “i) la ausencia de violencia; ii) la longevidad o duración gubernamental; iii) la existencia de un régimen constitucional legítimo; iv) la ausencia de cambio estructural, y v) atributo de una sociedad multifacética”.²⁵³

El propio Huntington atribuye la violencia y la inestabilidad en Asia, África y América Latina como “resultado del rápido cambio social y la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas”.²⁵⁴ En tal sentido, una sociedad será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, en los ámbitos económico, social y político. Pero la estabilidad no es condición suficiente, aunque si necesaria para el buen rendimiento de las instituciones que aseguren la gobernabilidad de la sociedad.

Así, Salvador Giner y Sebastián Sarasa explican que los costos de la desintegración social son políticos y económicos: se pagan en calidad de vida, seguridad personal y vidas humanas.²⁵⁵ No puede ser aceptable que un gobierno sea calificado de mejor que otro cuando necesita basarse más en la vigilancia y la represión policial de las clases subordinadas que en una buena y justa administración de recursos entre toda la ciudadanía. La gobernabilidad no puede fundarse en un Estado que requiere intervenir gran cantidad de esfuerzos de vigilancia policial y presidios, y en el que una buena parte de los

²⁵² Manuel Alcántara Sáenz, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Chile, FCE, 1995, P. 33.

²⁵³ *Ibid.*, p. 25.

²⁵⁴ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, España, Paidós, 1997, p. 16.

²⁵⁵ Cfr. Salvador Giner y Sebastián Sarasa, “Prefacio” en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (Editores), *Buen gobierno y política social*, España, Ariel, 1997, pp. 14-15.

ciudadanos no son tales, sino súbditos desintegrados que no participan en los asuntos públicos y que a menudo velan por su supervivencia recurriendo a la violencia personal contra sus conciudadanos.

El conflicto social sin mecanismos institucionales es sumamente negativo, porque desvía recursos que se destinan a actividades productivas y porque, a su vez, desalienta dichas actividades por la incertidumbre que provoca. El conflicto social se genera cuando los principales actores sociales no pueden coordinarse para buscar el beneficio mutuo. Las sociedades pueden hacerse de una gama de instituciones que procuren que las fallas de coordinación sean menos probables. El imperio de la ley, una judicatura de calidad, instituciones políticas y representativas, elecciones libres, uniones de comercio independientes, asociaciones civiles, la representación institucional de grupos minoritarios y el seguro social son ejemplos de tales instituciones.²⁵⁶

Por lo tanto, además de la estabilidad, uno de los aspectos que también debe tenerse en cuenta a la hora de analizar la gobernabilidad es la política económica, dado que las finanzas públicas, la política comercial, la política fiscal y monetaria tienen estrechas relaciones con procesos políticos. Como establece Tomassini la economía opera dentro del marco institucional del gobierno, el cual le proporciona orientación y estímulo, y a su vez el gobierno depende de la capacidad para manejar la economía.²⁵⁷

En este tenor, José Ayala señala que el Estado de derecho se convierte en un factor crucial para crear condiciones de estabilidad y confianza en los inversionistas y ahorradores, ya que en una sociedad donde los derechos se encuentran restringidos, merced a una débil aplicación de la ley, se detecta una fuerte presencia de todo tipo de monopolios y un intercambio precario que lleva irremediablemente a la corrupción, la ineficacia y la inequidad.²⁵⁸

Para generar condiciones de gobernabilidad, por lo tanto, no basta como lo cree la Trilateral, con la institucionalización del conflicto, sino que se requiere además el logro del desarrollo socioeconómico vía la eficacia de la acción del gobierno. En este sentido Arbós y Giner establecen que la gobernabilidad consiste en la capacidad de ejercer a la vez la legitimidad y la eficacia. En los siguientes apartados se profundizará sobre estos elementos.²⁵⁹

²⁵⁶ José Ayala Espino, *Fundamentos institucionales del mercado*, México, UNAM, 2002, pp. 60-61.

²⁵⁷ Cfr. Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Estados Unidos, El Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, p. 13.

²⁵⁸ Cfr. José Ayala Espino, *Fundamentos institucionales ... op. cit.*, pp. 11-15.

²⁵⁹ Cfr. Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad ... op. cit.*, p. 5.

a) Legitimidad.

El poder político es el poder que apela en última instancia a la fuerza para resolver los conflictos que acarrearían la disgregación interna de la comunidad y su supresión desde el exterior. El poder coactivo para que sea considerado como poder político debe impedir que el recurso de la fuerza sea ejercido por otros sujetos, para ello necesita eliminar otros centros individuales que ejercen poder coercitivo, como los feudos, y concentrar la fuerza en un solo punto, es decir, instituir el poder soberano.

Pero si se quiere distinguir el mandato del poder político de la intimidación del bandido es necesario concebir al poder político como un poder autorizado. Si el poder político se funda tan sólo o principalmente en la amenaza o en el temor de las penas o sanciones o en la promesa de premios, no se mueve eficaz y permanentemente a los sujetos que integran la comunidad a la obediencia.

Así, el hecho de centralizar la posesión de los recursos del poder político (principalmente la fuerza) no es condición suficiente para la obediencia, además es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios que confieren el derecho, universalmente reconocido, de gobernar. El poder político es una relación de poder que se ejerce sobre los actos de los hombres y no sobre cosas, por tanto, tarde o temprano, el poder político debe cimentarse en el consenso de los súbditos para ser aceptado. Sólo la legitimidad hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber.

Según Karl W. Deutsch una forma en que puede definirse la legitimidad se refiere a lo que se hace en política, es decir, la compatibilidad de una acción o prácticas políticas con el código de valores prevaleciente en la comunidad.²⁶⁰ La legitimidad es la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso que permita la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza. Todo poder trata de ganarse la confianza de la comunidad para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su

²⁶⁰ Cfr. Karl Deutsch, *Política y gobierno*, España, FCE, 1976, p. 29.

derecho; y desde el punto de vista del súbdito la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer. Lo contrario del poder legítimo es el poder de facto.

A propósito de lo anterior, Norberto Bobbio define un régimen democrático como “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.²⁶¹ En este sentido las reglas establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*, con el objeto de mirar por la sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior de un grupo dado.

Aquí cabe señalar que un “buen gobierno” es de quien gobierna con base en las leyes. Para Aristóteles la ventaja del gobierno por las leyes es que éstas no tienen pasiones que necesariamente se encuentran en todo hombre. La ley en este sentido impide los cambios bruscos. Así, durante siglos la subordinación del rey a la ley tiene el valor de un principio moral o religioso. Desde el punto de vista del súbdito la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido, lo contrario del poder legal es el poder arbitrario. La legalidad, por tanto, tolera el ejercicio discrecional del poder, pero excluye el ejercicio arbitrario, o sea, los actos realizados con un juicio exclusivamente personal de una situación dada por el titular de dicho poder.

Es así como la legitimidad de las autoridades, hoy, no depende tan solo de las urnas, sino de su capacidad de ofrecer ciertos servicios públicos, sin un juicio personal, así como la de servir de uno u otro modo los intereses de la ciudadanía en general y, en especial, la de aquellos sectores de la población más necesitados de asistencia.

La gente siente que un gobierno es legítimo o ilegítimo no sólo por la forma en que llegó al poder, sino por lo que hace. Uno de los principales retos de las organizaciones públicas a nivel mundial radica en estructurar un gobierno eficaz, es decir, que pueda dar respuesta a las demandas de la población. En la demanda por eficacia gubernamental la sociedad cuestiona a las instituciones legislativas, a todos los órganos destinados a la ejecución de las decisiones políticas, y también a las instituciones dedicadas a la administración de la justicia.

²⁶¹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1991, p. 9.

b) Eficacia.

La acción gubernamental sobre asuntos específicos de intenso interés público se ha convertido en punto crítico tanto de consenso como de conflicto. La sociedad otorga su confianza y apoyo a los gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas. Por tal uno de los principales retos que actualmente afrontan las organizaciones públicas a nivel mundial radica en estructurar un aparato decisorio eficaz. Según Morlino los factores que influyen en la eficacia decisoria de un régimen son:²⁶²

1. El grado de diferenciación estructural dentro del régimen. La diferenciación estructural indica la proliferación de nuevas instituciones políticas y/o la articulación de las ya existentes, y la modificación de las relaciones entre las distintas instituciones políticas, nuevas o antiguas. Este elemento es muy importante para los países subdesarrollados en los que la menor adaptabilidad, la menor articulación y especialización de las estructuras de gobierno pueden crear problemas insuperables para la eficacia decisoria.
2. La cantidad de recursos extraídos del ambiente externo y de las miembros de la comunidad política. Los recursos estarán en función del grado de desarrollo económico, de los recursos naturales existentes en el país y las prestaciones que puede obtener el régimen (el servicio militar por reclutamiento, prestaciones económicas y fiscales, por ejemplo.).
3. La habilidad de las autoridades en el empleo de estos recursos y, de modo más general, para hacer funcionar las instituciones.
4. La presencia de directrices políticas concertadas. Se trata de la presencia de ciertas directrices políticas concertadas y más o menos consolidadas en las élites gobernantes. De ordinario vienen acompañadas por la presencia de mayorías gubernamentales y parlamentarias estables dentro de un régimen democrático.

²⁶² Cfr. Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, España, Centro de estudios constitucionales, 1985, pp. 228-231.

5. La presencia de una disposición a la obediencia a las autoridades constituidas, ya que facilita la ejecución de todas las decisiones tomadas por las autoridades.

La acción de gobierno a través de la administración pública en una situación de recursos escasos tiene que preocuparse por la relación costo–beneficio. La administración pública cumple cinco grandes tareas que le son propias.²⁶³

1. La reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno, es decir, que comprende el ámbito de las relaciones internacionales contemplando, incluso, tentativas de expansión.
2. La reglamentación de las relaciones entre los miembros de la sociedad es decir, el orden interno tanto entre los individuos como entre los grupos.
3. El aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, garantizando principalmente el abastecimiento de los recursos que le son necesarios, por ejemplo la recaudación de impuestos.
4. La prestación de abastecimiento y servicios que buscan satisfacer necesidades colectivas más allá de la seguridad interior y exterior.
5. La conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos que pueden ser, por ejemplo, la integración nacional, la igualdad social, la democratización, el crecimiento económico, la mejora de la salud pública o la elevación del nivel educativo.

Sin embargo la administración pública ha de ser sensible a las demandas de los ciudadanos a las que tiene que dar respuesta, comprendiendo facetas que van desde la distribución de los espacios, pasando por el lenguaje que emplea o incluso los procedimientos que utiliza en su relación con los ciudadanos.

Es de esta forma que no basta con producir los bienes y servicios que el ciudadano reclama, deben ser distribuidos adecuadamente, obteniendo la rentabilidad o el impacto esperado. También hacer un gran esfuerzo de

²⁶³ Cfr. Renate Mayntz, *Sociología de la administración pública*, España, Alianza, 1987, p. 55.

comunicación a fin de hacer visibles los resultados de la acción pública y con esto acercar la administración a los ciudadanos.

La preocupación por la eficacia responde a la asociación entre la legitimidad de la acción pública y el manejo adecuado de los recursos públicos, por tal, la eficacia es una condición de funcionamiento vinculada a la consolidación de sistemas democráticos, ya que como lo expresa Ricardo Uvalle:

Gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y próspera. Significa definición política para articular proyectos públicos. Significa construir consensos sin soslayar los disensos. Significa incorporar las energías individuales y públicas a las tareas de interés general. Por eso gobernar con eficacia o deficiencia tiene inmediata reacción ciudadana, la cual se manifiesta como recompensa o castigo electoral. La permanencia o el desalojo del timón del gobierno es la verdadera evaluación que los ciudadanos realizan sobre la acción de gobierno.²⁶⁴

Si la gobernabilidad es un asunto de resultados, la gestión pública es el medio que permite convertir en acciones específicas todo aquello relacionado con planes y políticas públicas. La gestión pública es entendida de esta forma como el centro de las capacidades institucionales, esto en virtud de que suministra los medios que posibilitan el movimiento de las instituciones para asegurar la consistencia de los sistemas políticos. Los cuadros burocráticos son el núcleo de la gestión pública ya que son portadores de capacidades directivas y operativas que les permiten organizar e instrumentar las políticas públicas que se definen en virtud a la presión de la pluralidad política y social.²⁶⁵

De esta forma la funcionalidad de la democracia se apoya en la gestión pública, dado que los movimientos institucionales que genera necesitan de agendas, estructuras, decisiones y acciones. En este punto cabe señalar que la gestión pública no se limita al aspecto técnico o tecnológico, ya que genera valores que la comprometen con el desarrollo integral de la sociedad y la aplicación de políticas públicas que transformen positivamente condiciones de vida.

²⁶⁴ Cfr. Ricardo Uvalle, “El redimensionamiento de la administración pública” en *El Cotidiano*, México, año 12, número 72, octubre de 1995, p. 5.

²⁶⁵ Cfr. Ricardo Uvalle, “Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública” en Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, 2012, p. 56

El resultado de la gestión pública se relaciona con el grado de aceptación o rechazo que los gobiernos tienen en la vida comunitaria. Como ya se ha señalado, la legitimidad por resultados es fundamental para los gobiernos, de esta forma la gestión pública se constituye en el medio que permite el cumplimiento de las metas colectivas, producto de múltiples arreglos institucionales.

Para la democracia, la gestión pública es pieza fundamental para transformar positivamente condiciones y relaciones de vida. Para la gestión pública, la democracia es el núcleo de compromisos que acreditan la razón institucional del gobierno, lo cual implica destacar, en todo momento, la relación tensa y compleja entre los gobernantes y los gobernados. Entre uno y otros media el compromiso de la oferta de gobierno, la cual es la suma de compromisos que la autoridad define en un periodo determinado.²⁶⁶

La eficacia de la acción de gobierno medida a través de su capacidad para encontrar soluciones a problemas específicos se pone a prueba en situaciones que repercuten en la estabilidad de la sociedad. Aquí Alcántara identifica los siguientes factores:²⁶⁷

1. La existencia de un problema concebido como "sin arreglo".
2. La existencia de una desavenencia irreconciliable en la vida política que lleva a la polarización excluyente.
3. El crecimiento de la violencia privada incontrolada por el gobierno.
4. La dislocación de sectores sociales (producida, por ejemplo, por procesos de industrialización rápida).
5. Conflictos multirraciales o multitribales.
6. La alienación de la inteligencia (el desencanto de las élites culturales que poseen los símbolos de integración de una sociedad), y
7. La humillación en la guerra.

La gobernabilidad, entonces, es la capacidad que tiene el gobierno de un Estado de construir consensos y articular respuestas que produzcan el impacto esperado. Además, en un entorno democrático, las tareas del gobierno tienen

²⁶⁶ Cfr. *Ibid.*, pp. 58-60.

²⁶⁷ Cfr. Manuel Alcántara Sáenz, *Gobernabilidad ...op. cit.*, p. 156.

que ubicarse en el plano de relaciones de cooperación, de consulta pública, de deliberación entre los actores; la tarea de gobernar es impensable sin la participación de los ciudadanos en los procesos políticos. Por ello la gobernabilidad democrática implica crear condiciones que:²⁶⁸

1. Favorezcan los acuerdos institucionales que orientan la dirección de la sociedad hacia el cumplimiento de las metas comunes.
2. Generar certidumbre con el cumplimiento de las normas convenidas para evitar dudas y sobresaltos entre los actores sociales y políticos.
3. Que los conflictos sean abordados mediante reglas institucionales para diluir la discrecionalidad y el arreglo de camarillas.
4. Conjugar el crecimiento económico con la distribución de los beneficios para ventaja de la sociedad y el Estado.
5. Asegurar la vigencia de la igualdad y la libertad como principios irrenunciables de la sociedad moderna.
6. Abrir canales de entendimiento y cooperación para estabilizar conflictos y contradicciones.
7. Que las autoridades favorezcan las prácticas incluyentes a favor de las personas, grupos y organizaciones sociales.
8. Aplicar políticas consensuadas que diluyan las desigualdades sociales, políticas y económicas.
9. Favorecer las prácticas democráticas como la transparencia y la rendición de cuentas.
10. Asegurar la satisfacción de los bienes y servicios públicos más allá de cuestiones partidarias o ideológicas.

La gobernabilidad entonces es un término propio de la Ciencia Política, que se refiere a la capacidad de gobierno, fincado en eficacia decisoria y legitimidad, a continuación se analizará el término gobernanza, una noción que como se verá es propia de la administración pública.

²⁶⁸ Cfr. Ricardo Uvalle, "Sociedad abierta, gobernabilidad ...op. cit., pp. 53-54.

4.4.3. La gobernanza.

La gobernanza se caracteriza por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad. El concepto de gobernanza supone introducir una nueva reflexión sobre el papel del Estado y de la sociedad en las decisiones públicas y su interacción en situaciones en las que los recursos están dispersos. El Estado se vuelve menos poderoso y opera, en una red conformada también por actores privados, como un actor más, acoplándose a las relaciones entre el Estado y la sociedad de manera flexible.²⁶⁹

Gobernanza alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social como las regulaciones no jerárquicas; dicho concepto se refiere a todas las formas de regulación social de los asuntos colectivos en las que el interés público tiene primacía frente al sujeto. Como se puede apreciar ambas tendencias tienen como elemento común el papel protagónico del ciudadano, ya que por un lado se reconoce el derecho y la obligación de los ciudadanos a corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por otro la acción de gobierno no debe olvidar que el ciudadano es la fuente de legitimidad de los gobiernos. Asegurar la cooperación implica la práctica del discurso dialógico para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y capitalizar ventajas que pueden generarse con el acuerdo político de voluntades. Por lo tanto, la administración pública ya no puede estar ensimismada, debe ser también la administración de la sociedad con sentido de lo público.

De esta forma, en el marco de estos planteamientos, los ciudadanos ya no pueden seguir siendo solamente el objeto de la acción pública, es decir, que el ciudadano ya no se limita a un papel pasivo de receptor de acciones que, diseñadas desde el núcleo de las organizaciones, se proyectan hacia la sociedad, sin contemplar dimensiones como la participación. El reconocimiento del ciudadano como sujeto de la acción pública le dota de un contenido activo,

²⁶⁹ Cfr. Agustí Cerrillo I Martínez, “La gobernanza hoy Introducción” en Agustí Cerrillo I Martínez (Coordinación y traducción), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 13-15.

de una capacidad para influir directamente en el proceso de adopción de decisiones.²⁷⁰

El ejercicio del gobierno que se basa en la gobernanza significa lograr un reequilibrio entre las funciones tradicionales del Estado y las nuevas asumidas, por los actores provenientes del campo empresarial y de la sociedad civil.²⁷¹

Así, la gobernanza puede plantearse en términos de interactividad²⁷², ya que este modelo de gobernanza se basa en interacciones amplias y sistemáticas entre gobernantes y gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado. Cada actor puede aportar conocimiento relevante u otros recursos; ninguno tiene todo el conocimiento o los recursos necesarios para hacer funcionar una política pública.

De esta forma, la frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción que está basada en el reconocimiento de las interdependencias, de tal forma que ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados.²⁷³

Gobernanza alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social como las regulaciones no jerárquicas; dicho concepto se refiere a todas las formas de regulación social de los asuntos colectivos en las que los intereses públicos tienen primacía frente al sujeto.

Las organizaciones pueden tratar de evitar o influir en la interdependencia adquiriendo recursos cruciales encontrando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para cohesionar a otros actores o cambiando las expectativas y metas. El poder es un concepto central en el modelo de dependencia de recursos y está conectado con la posesión de

²⁷⁰ Cfr. Isabel Bazaga Fernández, “El planteamiento estratégico en ... op. cit., pp. 106-107.

²⁷¹ Cfr. José Antonio Rosique, “¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: el estudio de dos casos” en Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno, (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, 2012, p. 76.

²⁷² Cfr. José Juan Sánchez González, “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)” en Bertha Lerner, Ricardo Uvalle, y Roberto Moreno, (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, 2012, pp. 249-252.

²⁷³ Cfr. Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza” en Cerrillo I Martínez, Agustí (Coordinación y traducción), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, p. 61.

recursos o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores.²⁷⁴

En un contexto de escasez de recursos y por ende, de necesario aprovechamiento de capacidades efectivas, las redes abren camino para que los gobiernos no reproduzcan patrones de gestión y desempeño fincados en políticas centralistas, onerosas e improductivas. De esta manera para la implementación de políticas públicas es importante tomar en cuenta la capacidad de poner en marcha una acción pública por medio de la construcción de redes con organizaciones y actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o internacionales, e incluso privados, por ello la implementación puede ser entendida como el proceso de formación de redes de actores entre sociedad y gobierno, donde se transforma una decisión de política en relaciones de dependencia con intercambio de recursos entre las organizaciones cuyo resultado genera un impacto en la sociedad.

José Juan Sánchez González señala que la gobernanza entendida como gobierno en red, tiene tres aspectos esenciales:²⁷⁵

1. Implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político.
2. Implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales.
3. Conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.

Por lo anterior, la posibilidad de hacer una reforma de la administración pública al estilo de la gobernanza-red dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de las políticas.

Algunas de las características de las redes que expresan y completan este concepto de gobernanza son las siguientes:²⁷⁶

²⁷⁴ Cfr. Erik-Hans Klijn, “Redes de políticas públicas: Una visión general” en W.J.M. Klickert y J.F. Koppenjan (Editores), *Managing Complex Networks*, London, Sage, 1998, p 17.

²⁷⁵ Cfr. José Juan Sánchez González, “Usos de los conceptos de ... op. cit., p. 247.

- Las redes se utilizan para conseguir una identificación mejor y más específica de los usuarios y la mejor manera de satisfacer sus necesidades.
- Las vinculaciones son interactivas; si los beneficios de la participación no superan el coste, la red no será viable.
- Las redes requieren un nivel básico de autorregulación; pueden estar enmarcadas por directrices o por marcos reguladores formales, pero su gestión tiene requerimientos específicos.
- Los participantes en una red han de compartir un propósito común que deberá estar definido ya que la composición concreta de los intereses generales se realiza a través de la interacción en la red tomando en cuenta los intereses y expectativas de todos intervinientes en la misma
- Las redes son estructuras dinámicas que cambian en cuanto a su modalidad, número y roles de participantes.
- Las redes vinculan personas.
- La viabilidad de las redes más amplias requiere la capacidad de crear y mantener un sentido de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas.

La estructura de la gobernanza se caracteriza por organizaciones formales y por redes entre organizaciones. En este sentido el acto de gobernar consiste en “direccionar” y poner a prueba las capacidades institucionales. Bajo esta concepción, la administración pública no es autónoma ya que utiliza organizaciones del sector privado en la provisión de servicios públicos, particularmente los sociales, así como redes de otros actores no gubernamentales.

Las negociaciones en las arenas de poder tienen como premisa la importancia de la diversidad, hecho que influye en la visualización del tipo de sociedad que se analiza y valora. El gobierno de redes postula la adopción de

²⁷⁶ Cfr. Joan Prats i Catalá, *De la burocracia al ... op. cit.*, pp. 148-149.

soluciones sobre la base de escuchar y reconocer al otro, dado que ocupa un lugar importante en la gestión de los asuntos comunes.

Las relaciones de poder no son fruto de más acción estatal, sino del aumento de las presiones ejercidas desde la sociedad; las redes se caracterizan por no responder a patrones formales y verticales de autoridad, sino a la combinación de relaciones no jerárquicas que se estructuran entre diversos actores con objetivos compartidos. La nueva conformación del espacio público y el aprecio por la democracia como forma de gobierno son procesos que han modificado la idea tradicional del Estado-nacional soberano a la idea contemporánea de Estado-red, cambios a los que no se ha visto ajena la administración pública, misma que, ha pasado de un sistema cerrado y de autocomplacencia a un esquema de gobernanza.

La gobernanza no suprime las formas de gobierno burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas y coadyuva en su construcción al impulsar el cambio a formas más flexibles, a gestionar el conflicto y construir consensos en virtud a la organización de espacios públicos para la deliberación basados en normas y procedimientos consensados, intercambiar información, comunicarse mejor, actuar con transparencia y rendir cuentas en todas las direcciones.²⁷⁷

El concepto de gobernanza no apuesta por una optimización "técnica" del sistema de gestión, sino por formas de gobierno en red con verdadera alternativa a la jerarquía tradicional. Lo específico de la gobernanza es la colaboración entre el Estado y la sociedad civil, la colaboración no significa únicamente cooperación directa entre el Estado y los actores sociales, sino también la superposición de regulaciones. La activación del espacio público, su integración y coherencia, son más importantes que en la optimización fragmentada. De esta forma el ideal democrático exige la inclusión simétrica de todos los intereses en juego en cada política pública, de tal forma que el ninguneo de grupos de interés significativos pone en riesgo la legitimación del ejercicio de gobierno.

²⁷⁷ Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza ... op.cit.* p. 45.

CUADRO NÚMERO 4
DIFERENCIAS ENTRE NEW PUBLIC MANAGEMENT Y GOBERNANZA

Del <i>management</i>	A la gobernanza
Transferencia de responsabilidades	Reparto de responsabilidades
Adjudicación de prestaciones	Activación de prestaciones
Privatización (<i>outsourcing</i>)	Co-responsabilidad
Contratos (corto plazo)	Cooperación (largo plazo)
Dinero y competencia como incentivos	Integración de instrumentos de gobierno (mercado, comunidad, jerarquía)
Relaciones de intercambio económico	Diálogo social y democrático
Optimización vertical	Integración horizontal
Orientación hacia el cliente	Compromiso ciudadano

Fuente: Daniel Innerarity, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006, p. 207.

La gobernanza comparte con el *New Public Management* un escepticismo hacia las formas de gobierno jerárquicas, sin embargo no presupone que el mercado sea la única alternativa al gobierno jerárquico. La gobernanza no suprime las formas de gobierno burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas y coadyuva en su construcción al impulsar el cambio a formas más flexibles, a gestionar el conflicto y construir consensos en virtud a la organización de espacios públicos para la deliberación basados en normas y procedimientos consensados, intercambiar información, comunicarse mejor, actuar con transparencia y rendir cuentas en todas las direcciones.²⁷⁸

La gobernanza considera que los problemas sociales no se arreglan mediante una eficiente administración, sino cooperando con los sectores sociales afectados. Se trataría de implicar a los actores sociales en la solución de los problemas, motivarlos y activarlos, para no convertirlos en ciudadanos dependientes o en clientes irresponsables. La idea de gobernanza proporciona

²⁷⁸ Cfr. *Ibidem*.

una nueva orientación de la administración pública con sus características podrían sintetizarse del siguiente modo:²⁷⁹

1. Ya no tiene sentido una escala jerárquica y una delimitación rígidas de los ámbitos de poder.
2. Gobernar es una combinación de procedimientos, en la que además de decisiones unilaterales existe confianza, cooperación y mercado.
3. Los procesos para atender problemas son más importantes que las estructuras jerárquicas estrictamente delimitadas, de manera que es la lógica de los asuntos que están en juego la que establece la forma en que se deberán articular las diversas instancias que intervienen a fin de tratar de darles una atención integral.

En una sociedad caracterizada por una gran heterogeneidad interior y por una diversidad de flujos y redes hacia el exterior, el gobierno ya no puede ejercerse directamente a partir de un centro único. Este modo de gobernar es característico de aquellas sociedades donde la democracia se está institucionalizando y aportando más eficiencia y legitimidad al actuar público; la gobernanza plantea condiciones más complejas para el ejercicio de su autoridad. Los nuevos objetivos del gobierno, además de la eficiencia, son el fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso.

En este cuarto capítulo se definió a la corrupción como un intercambio clandestino entre dos ámbitos: el político y/o administrativo y el económico-social; este intercambio permite a los privados acceder a recursos públicos de manera privilegiada, mientras que a los personajes públicos les ofrece beneficios materiales presentes o futuros. En este marco, la legalidad y la certidumbre se entienden como valores de la ética administrativa que inhiben las prácticas de corrupción; la legalidad implica que se cuenta con autoridades, procedimientos, tiempos y ámbitos de competencia que se encargan de la elaboración e instrumentación de las normas y que los responsables proceden con base en ese marco de valores y reglas. Mientras que la certidumbre alude

²⁷⁹ Cfr. Daniel Innerarity, *El nuevo espacio ... op. cit.*, pp. 209-210.

a la confianza de los gobernados de conocer las normas a cumplir en nombre del interés público por parte de la autoridad, lo cual implica que no hay oportunidad para que la discrecionalidad reemplace al espíritu y contenido de las normas vigentes.

Por su parte, la transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder político sea más público y, por tal, más responsable ante los ciudadanos. Un Estado accesible y visible genera un ambiente de confianza y certidumbre en el modo de cumplir las reglas del juego que establece las modalidades y tiempos para su eficacia funcional, evitando que la corrupción dañe el conjunto de la vida en común. El valor de la transparencia se origina con mayor vigor en los ambientes en favor de la democracia y en esa medida ingresa al debate y deliberación públicos que son las herramientas con las cuales se atienden y resuelven de manera pacífica los problemas de orden público.

La rendición de cuentas, por su parte, es un proceso que va de los gobernantes hacia los gobernados. La rendición de cuentas entendida como obligación, debe abarcar necesariamente tres dimensiones: a) información oportuna al público; b) justificación de las decisiones tomadas; y c) sanciones a los funcionarios que no trabajen satisfactoriamente.

Finalmente, la gobernanza alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social como las regulaciones no jerárquicas; dicho concepto se refiere a todas las formas de regulación social de los asuntos colectivos en las que el interés público tiene primacía frente al sujeto. Asegurar la cooperación implica la práctica del discurso dialógico para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y capitalizar ventajas que pueden generarse con el acuerdo político de voluntades. La gobernanza entendida como gobierno en red, tiene tres aspectos esenciales: a) implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; b) implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y c) conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno. La gobernanza planteada en términos de interactividad, establece un modelo que se basa en interacciones amplias y

sistemáticas entre gobernantes y gobernados; en donde cada actor puede aportar conocimiento relevante u otros recursos; ninguno tiene todo el conocimiento o los recursos necesarios para hacer funcionar una política pública.

CONCLUSIONES

El objetivo general planteado en la investigación es analizar el papel que deben desarrollar la ética administrativa y la política dialógica, entendidos ambos como instrumentos que permiten hacer más pública la actividad administrativa del Estado, a fin de generar un espacio público republicano de gobierno, que combata a la corrupción y propicie la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza. Para alcanzar este propósito la investigación se dividió en cuatro capítulos.

El capítulo uno inicia con la definición del término democracia, para lo cual se identifican dos grandes formas de abordar dicha cuestión: la empírica y la normativa. El enfoque empírico de la democracia analiza cómo se manifiesta de hecho la democracia en una sociedad dada, su funcionamiento, sus instituciones, sus sujetos y actores, los comportamientos a ella asociados, los condicionamientos objetivos sobre los que opera. Por su lado, el enfoque normativo de la democracia pretende establecer los principios e ideales a los que una democracia debería ajustarse para merecer tal nombre.

La noción de democracia normativa remite a la idea de espacio público, el cual es enunciado como el conjunto de procedimientos por medio de los cuales las decisiones políticas colectivas son formuladas, discutidas y adoptadas; de esta forma, lo público caracteriza a aquello que es de interés general y apela a un espacio de acción en el que todos los miembros de una comunidad política resuelven dialógicamente los asuntos que se refieren a toda la sociedad. La noción de espacio público determina la concepción que se tenga del Estado y de la administración pública.

En torno a la idea del espacio público actualmente se hacen presentes tres teorías que buscan definirlo: el liberalismo, el comunitarismo y el republicanismo. Para el liberalismo del siglo XXI el ser humano se constituye como un ser autónomo que convive en sociedad con ciudadanos libres e iguales, para esta corriente de pensamiento la integración de las personas dentro de una comunidad se produce no porque exista una comunidad con carácter prioritario sino porque los individuos identifican sus propios intereses con los de la comunidad política en la que desean vivir, la integración se

produce por y para el bienestar de cada ciudadano, no por ni para un supuesto bienestar de la comunidad. En contraste el comunitarismo plantea que la vida comunitaria tiene elementos que la impulsan más allá del individualismo. El republicanismo y el comunitarismo coinciden en apelar a la construcción y fortalecimiento de una esfera pública, misma que el liberalismo desdeña colocando en el centro de su discurso al individuo; y también coinciden en otorgar un lugar fundamental a la ética de las virtudes necesaria para el establecimiento ideal del autogobierno. Sin embargo, sus diferencias se aprecian en la forma de construir la esfera pública, ya que mientras que en el comunitarismo la guía para la toma de decisiones se encuentra en las tradiciones de la comunidad, en el republicanismo se hace uso del establecimiento del diálogo para que la comunidad decida con autonomía, y sin mirar al pasado, cuáles son los valores con los cuales quiere vivir.

Democracia y espacio público son las fuerzas que han ido moldeando el relieve estatal. Actualmente el Estado es la forma dominante de organización del poder político, ya que casi todas las personas en nuestro planeta son ciudadanos de uno de ellos. El Estado puede conceptualizarse como una forma de organización del poder político, determinada por procesos históricos, que dan como resultado la constitución de instituciones con capacidad de movilizar recursos que le permitan imponer orden, vigilar las fronteras y recaudar impuestos.

Cuando crece la diversidad y la singularidad de las demandas sociales expresadas por colectivos y grupos, la pretensión estatal de atender a todas ellas termina por ser limitada debido a la falta de información y de recursos. Con el auge de las redes los movimientos sociales y políticos generan relaciones para establecer formas de comunicación que les permitan sumar apoyos a fin de lograr una mayor legitimidad y articular sus iniciativas y luchas con más intensidad. Así, el Estado-red se caracteriza por compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y órdenes de gobierno; una mayor flexibilidad en los procedimientos de gobierno y una diversidad de espacios para establecer la relación entre gobiernos y ciudadanos.

Los cambios que han operado en la delimitación del espacio público y la concepción de la democracia también modifican el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y por ende, a la administración pública. En

general a la administración pública se le critica principalmente que haya dejado de ser pública y de reducir su capacidad de gestión. La administración pública ya no puede estar ensimismada, debe ser la administración de la sociedad con sentido de lo público. Los nuevos objetivos del gobierno, además de la eficiencia, son el fortalecimiento de la cohesión social y política, la participación, la cooperación y el compromiso.

Una vez abordadas estas cuestiones, el capítulo dos inicia señalando que la moral y la ética se refieren a la conducta humana, particularmente en lo que se refiere a hábitos, creencias y valores. Las creencias son una interpretación del hábito y se encuentran más enraizadas en los individuos que las ideas. Por su parte los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción; los valores han de encarnarse en la vida del hombre a través de la realización de actos, convirtiéndose en hábitos que permitan alcanzarlos. Los valores particulares de una persona están siempre en relación con los valores sociales, pues cada persona se enfrenta a las demás en la satisfacción de sus necesidades; además, la sociedad crea determinadas representaciones de valores que deben regular dicha satisfacción de necesidades que se imponen en la forma de obligaciones y prohibiciones.

Posteriormente se define a la moral como un conjunto de principios, preceptos, mandatos, prohibiciones, permisos, patrones de conducta, valores e ideales de vida buena que en su conjunto conforman un sistema más o menos coherente, propio de un colectivo humano concreto en una determinada época histórica; este sirve de base para los juicios morales que cada cual hace sobre los demás y sobre sí mismo. Mientras que la ética es una disciplina filosófica que constituye una reflexión de los problemas morales; es un saber normativo, es decir, un saber que busca orientar las acciones de los seres humanos. La ética pretende formular una reflexión sobre las distintas morales y sobre los distintos modos de justificar racionalmente la vida moral. Por lo tanto, el objetivo de la ética es el estudio de los principios de la conducta humana que guían y controlan nuestras elecciones, dichos principios suelen ser concebidos como una fuente de obligación interna que impulsa la acción; por lo tanto, se trata de una reflexión sobre los principios de responsabilidad subjetiva en la conducta de los individuos.

La ética pública busca definir lo que está bien y lo que está mal para una colectividad dada, es decir, que pretende señalar aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable. La ética pública afecta a todos los individuos en tanto miembros de una sociedad; sin embargo no dicta normas morales definitivas, sino métodos y fronteras para deliberar sobre el sentido y los contenidos morales de la vida en común. La ética pública, por tal, es un instrumento esencial que sirve de complemento a las democracias contemporáneas en la función de sus instituciones, en la transparencia, en el ejercicio presupuestario, así como en la conducta idónea de los servidores públicos.

La ética política es una parte de la ética pública, y dentro de la ética política podemos distinguir la ética propia de la esfera política y la ética administrativa o ética de los servidores públicos. Los principios éticos en el ámbito de la ética política deben especificar los derechos y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad en su conjunto.

Por su parte, el principal reto que afronta la ética administrativa no es la identificación de valores sino su interiorización en las personas. Es posible saber cuáles son los valores éticos deseables, pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria, logrando que las cualidades éticas aniden en la vida de los servidores públicos. El que existan zonas oscuras para la organización dentro de la organización, justifica por sí mismo el hecho de considerar la ética dentro de la administración como la fuerza subjetiva que mueve al funcionario allí donde la propia organización no es capaz de ejercer su influjo. El desafío consiste en encontrar la forma de concientizar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. En este sentido, se identifican tres grandes modelos de instrumentación de la ética administrativa en la administración pública: a) la administración racional, b) la Nueva gestión pública y c) la gobernanza.

En la administración racional se promovió para el empleado público una ética de naturaleza convencional, es decir, que no planteaba ni grandes debates ni encendidas críticas; bastaba la lealtad institucional, la obediencia y el respeto a las órdenes recibidas para tener la conciencia tranquila. Sin

embargo, a pesar de todas las normas, se producen desviaciones en el comportamiento de las organizaciones públicas; además, cuando se intenta reducir al máximo el margen de discrecionalidad mediante una gran profusión de instrucciones, surgen con bastante frecuencia inconsistencias y contradicciones, que se puede usar como justificación para distintos cursos de acción.

Con la Nueva gestión pública el poder político estatal dejó de poseer el monopolio sobre los conocimientos y los recursos políticos e institucionales para gobernar, además, se generó un incremento en la influencia de actores no gubernamentales en las decisiones públicas, al mismo tiempo que, como resultado de la crisis fiscal, se impulsaron políticas reductoras del papel del Estado. En este modelo se buscó reforzar la capacidad administrativa de los gobiernos con la introducción de mejoras en las estrategias de las instituciones públicas, además de la incorporación de la filosofía y las prácticas en la gestión de calidad, buscando siempre la satisfacción de los usuarios. A ello le corresponde un comportamiento ético basado en el cumplimiento de resultados que justifican recursos o procedimientos como la gestión de insumos y productos. Esta nueva forma de administrar lo público tuvo como objetivo la búsqueda de un sector público que funcionara con criterios de eficacia y resultados. Pero la eficacia no es un valor que produzca resultados unívocos y por todos aceptados. Además, con la ausencia de leyes, reglas, convenciones sociales o reciprocidad social, los clientes y las empresas privadas actúan solamente sobre la base de su interés.

La gobernanza se basa en la creación de valor público, acción que a su vez se caracteriza por tomar los mandatos como punto de partida y no como fines por sí mismos. Éste tipo de gestión también se enfoca a los resultados operativos (su productividad, efectividad y eficiencia), pero desde la importancia y pertinencia del impacto, de tal manera que se amplía la forma en la que se mide el desempeño del gobierno y en que se guían las decisiones sobre políticas públicas. En esta tendencia de gestión pública, se ubica una ética pública basada en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado que exige participación democrática, donde la rendición de cuentas y la participación ciudadana son elementos clave.

De esta forma, una vez analizada la ética administrativa como instrumento para hacer más pública la administración del Estado por medio de un modelo que aspira a la creación de valor público con base en la participación ciudadana y la introyección de estos valores entre los servidores públicos; corresponde abordar en el capítulo tres la temática del diálogo como una variable fundamental de un entorno republicano tendiente a la construcción de valor público. Se inicia entonces señalando que el lenguaje es un sistema de expresiones que emplea símbolos, en este caso palabras, que representan cosas, entre las que puede haber objetos físicos, sentimientos, e incluso ideas. La realidad social, desde esta perspectiva puede ser vista como una comunidad dialéctica configurada por el lenguaje; en donde la racionalidad política es una acción humana caracterizada por el habla y el lenguaje, que posee un componente ético, dado que hace referencia al bien del hombre, al bien que afecta a los ciudadanos. La interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea roles y hábitos recíprocos que, al volverse rutinas, se constituyen en estructuras estables en forma de organizaciones o instituciones.

Posteriormente, se aborda la tarea de diferenciar a la estrategia y al diálogo como dos formas de entender a la política. En primer lugar, la estrategia, desde un punto de vista militar, se distingue de la táctica debido a que ésta última consiste en el combate, y la primera en la planeación del momento y la forma del combate, sin entrar en detalles. Si a la política se le concibe y socializa desde un enfoque estratégico, ésta fungirá como una arena donde se enfrentan y pactan treguas, pasiones, prejuicios e intereses particulares que no pueden ofrecer razones de su validez e importancia pública, o bien, se convierte en una acción que busca el punto de equilibrio entre los fríos cálculos de grupos de interés adversarios.

El diálogo, por su parte, es el medio del que dispone una comunidad para superar las crisis a través de la construcción de acuerdos; es el espacio en el que los participantes manifiestan sus intereses, confrontando sus razones por medio del debate, mismo que debe ser regulado por la prudencia. En este sentido, la deliberación se constituye como una de las bases normativas de la teoría democrática ya que el consenso alcanzado a través de la discusión debería servir como guía normativa para una política democrática. El verdadero

debate no solo permite que los participantes defiendan sus intereses y creencias, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores.

La dialéctica se ocupa de los argumentos utilizados en una controversia o en una discusión con un solo interlocutor. Es un procedimiento de exposición y defensa de la propia opinión frente a las objeciones de los demás. La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales; la estructura del argumento es generalmente una mezcla de enunciados fácticos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones. Es importante destacar que la evidencia no es sinónimo de datos o de información, es una información seleccionada de entre el acervo disponible e introducida en un punto específico del argumento a fin de persuadir. Aquí destaca la retórica como la expresión del sentido y la posibilidad de la comunicación por medio del discurso; se refiere a las técnicas del orador que se dirige a una multitud, es el arte de convencer o persuadir; y por ello la persuasión tiene lugar por medio de discursos, que argumentan sobre los fines válidos en la acción social y los medios convenientes para alcanzarlos.

Cuando las condiciones no permiten el diálogo como ha sido descrito, la siguiente mejor opción para crear valor público es la negociación. Negociar es lo que ocurre cuando dos partes tienen intereses en conflicto pero también tienen una zona de conveniencia mutua donde la diferencia puede resolverse. La negociación es una actividad en la cual las partes que presentan intereses discrepantes se comunican e interactúan influenciándose recíprocamente, con el fin de llegar a un acuerdo mutuamente aceptado que se convierte, desde entonces, en un objetivo común en cuyo logro las partes se comprometen. A través de la negociación las partes interesadas acuerdan líneas de conducta, buscan ventajas individuales o colectivas, procuran obtener resultados que sirvan a sus intereses mutuos. En la negociación se requiere defender los intereses, pero al mismo tiempo compartir un interés común por encontrar una solución favorable a las partes.

Finalmente, en el cuarto capítulo se define a la corrupción como un intercambio clandestino entre dos ámbitos: el político y/o administrativo y el económico-social; este intercambio permite a los privados acceder a recursos

públicos de manera privilegiada, mientras que a los personajes públicos les ofrece beneficios materiales presentes o futuros. En este marco, se estableció que la ética administrativa y la política dialógica modifican a la administración estatal con la puesta en marcha de la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernaza como mecanismos republicanos que permiten ampliar la esfera pública, y combatir la corrupción.

La corrupción se manifiesta en las áreas donde quien detenta el poder de decisión público no se encuentra controlado por normas vinculantes. Es posible distinguir entre corrupción privada y corrupción pública, y dentro de esta última, la corrupción política y la corrupción administrativa. En la corrupción política se sustituye el interés público por intereses privados, erosionando así las raíces de una sociedad democrática y negando los principios de igualdad y transparencia al otorgar a ciertos actores un acceso privilegiado y oculto a los recursos públicos. Por su parte, en la corrupción administrativa los empleados públicos usan la discrecionalidad que tienen sobre decisiones específicas para obtener beneficios propios o de terceros.

Se señaló que la legalidad y la certidumbre son valores que inhiben las prácticas de corrupción. La legalidad implica que se cuenta con autoridades, procedimientos, tiempos y ámbitos de competencia que se encargan de la elaboración e instrumentación de las normas y que los responsables proceden con base en ese marco de valores y reglas; y la certidumbre alude a la confianza de los gobernados de conocer las normas a cumplir en nombre del interés público por parte de la autoridad, lo cual implica que no hay oportunidad para que la discrecionalidad reemplace al espíritu y contenido de las normas vigentes.

En cuanto a la transparencia, esta se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder político sea más público y, por tal, más responsable ante los ciudadanos; es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático, en cuanto a su origen, sino en su operación, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encomendadas: un Estado accesible y visible genera un ambiente de confianza y certidumbre en el modo de cumplir las reglas del juego que establece las modalidades y tiempos para su eficacia funcional, evitando que la corrupción dañe el conjunto de la vida en común. Lo manifiesto, lo visible y lo

público son valores que alimentan el sentido y alcance de la transparencia, dichos valores la caracterizan como un proceso interactivo; de esta forma, el valor de la transparencia se origina con mayor vigor en los ambientes en favor de la democracia y, en esa medida, ingresa al debate y deliberación públicos, que son las herramientas con las cuales se atienden y resuelven de manera pacífica los problemas de orden público.

Por su parte, a la *accountability* se le ubicó en el marco del régimen político parlamentario, el cual en su origen fue diseñado con el propósito de evitar la concentración del poder político en una sola persona; de esta forma la *accountability* se aprecia como un instrumento del que hace uso el gobernante para justificar ante su electorado las decisiones tomadas. Para evitar un voto de censura, como paso previo a la destitución del cargo, el ministro rinde cuentas a sus colegas en el parlamento, a los electores de su distrito y a los ciudadanos en general. Así la *accountability* tiene un carácter obligatorio para los ministros a fin de darle estabilidad al gobierno del que forman parte. En consecuencia, la rendición de cuentas es un proceso que va de los gobernantes hacia los gobernados; por tal, la rendición de cuentas es entendida como una obligación que debe abarcar 1) información oportuna al público; 2) justificación de las decisiones tomadas; y 3) sanciones a los funcionarios que no trabajen satisfactoriamente.

Con el propósito de abordar la noción de gobernaza, primero se le diferenció de los términos gobierno y gobernabilidad. La concreción de la categoría Estado se da a través del gobierno, lo cual implica conjugar factores como el régimen político y la administración pública: el régimen político es el conjunto de estructuras jurídicas que coordinan y distribuyen los mecanismos de la decisión política; mientras que la administración pública fue definida como el conjunto de organizaciones características del Estado que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas por una sociedad. Así, en un sentido amplio, el gobierno es un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad autónoma, en beneficio de la cual ejercen el monopolio del poder coactivo; y en un sentido estricto, las organizaciones gubernamentales son estructuras administrativas formales establecidas por la

Constitución o las leyes públicas, dirigidas por funcionarios elegidos, y financiadas principalmente por los impuestos, pertenecientes al Estado.

La gobernabilidad, por su parte, consiste en la capacidad de ejercer a la vez la legitimidad y la eficacia. La legitimidad es la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso que permita la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza, sólo la legitimidad hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber. Sin embargo no basta con producir los bienes y servicios que el ciudadano reclama, deben ser distribuidos adecuadamente, obteniendo la rentabilidad o el impacto esperado. La funcionalidad de la democracia se apoya en la gestión pública, dado que los movimientos institucionales que genera necesitan de agendas, estructuras, decisiones y acciones. La gobernabilidad, entonces, es la capacidad que tiene el gobierno de un Estado de construir consensos y articular respuestas que produzcan el impacto esperado.

En un entorno democrático, las tareas del gobierno tienen que ubicarse en el plano de relaciones de cooperación, de consulta pública, de deliberación entre los actores; la tarea de gobernar es impensable sin la participación de los ciudadanos en los procesos políticos. Una vez señalado lo anterior, con el término gobernanza se alude tanto a las distintas formas de coordinación de la acción social, como a las regulaciones no jerárquicas; es decir, que dicho concepto se refiere a todas las formas de regulación social de los asuntos colectivos en las que el interés público tiene primacía frente al sujeto. Asegurar la cooperación implica la práctica del discurso dialógico para exponer motivos y razones, con el fin de superar obstáculos y capitalizar ventajas que pueden generarse con el acuerdo político de voluntades. Por lo tanto, la administración pública ya no puede estar ensimismada, debe ser también la administración de la sociedad con sentido de lo público.

Así, la gobernanza entendida como gobierno en red, tiene tres aspectos esenciales: a) implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; b) implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y c) conlleva a una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.

También a la gobernanza se le puede plantear en términos de interactividad, ya que este modelo de gobernanza se basa en interacciones amplias y sistemáticas entre gobernantes y gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado, de modo que cada actor puede aportar conocimiento relevante u otros recursos; ninguno tiene todo el conocimiento o los recursos necesarios para hacer funcionar una política pública.

Es de esta forma que con la introducción en la estructura y función de la administración del Estado de la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza se logrará una ampliación la esfera del espacio público, en detrimento de los agentes privados que a través de prácticas corruptas intentan socializar costos y privatizar beneficios. Estos tres elementos, que forman parte de la tradición republicana de gobierno, se encuentran sustentados en los planteamientos formulados por una ética administrativa preocupada por introyectar en los servidores públicos la importancia de colocar al ser humano en el centro de su actividad cotidiana creando valor público a partir de la participación ciudadana; así como la idea de un ejercicio dialógico de la política que, haga uso de la dialéctica, la argumentación, la retórica y la persuasión, sin descuidar la dimensión estratégica.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Armamento y estrategias militares*, Tomo I, Estados Unidos, Grupo Cultural, 2006

Abate, Frank (Editor), *The Oxford American Desk Dictionary*, Oxford University Press, New York, 1998.

Aburto Muñoz, Hilda, "Política", en Martínez Silva, Mario, *Diccionario de política y administración pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1981, Tomo II, pp. 265 - 271.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, 1982.

-----, "Estudio introductorio" en Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE-CNCP y AP, 1997, pp. 13-34.

-----, "Introducción" en Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, fondo de cultura económica, 1997, pp.

-----, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa, *La naturaleza de lo público en la administración pública moderna*, México, INAP, 2012.

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, Chile, 1995.

Almada, Carlos, "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte" en Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP-FCE, 1994, pp. 254-269.

Anderson, Benedic, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE, 2007.

Apter, David E., "Gobierno", en AA.VV., *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Tomo 5, Aguilar, España, 1979, pp. 173-186.

Arbós Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI, 1993.

Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público*, México, FCE, 2004.

----- y Lepore, Walter, *Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público*, México, CIDE, 2006.

Arenas Dolz, Francisco, "Gramáticas de la deliberación" en Moratalla, Agustín Domingo y Lisón Buendía, J. Francisco (Editores), *Ética, ciudadanía y desarrollo*, España, Publicacions de la Universitat de Valencia, 2008, pp. 151-177

Ayala Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM, México, 2002.

Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de ciencia administrativa*, Madrid, Tecnos, 2000.

Baca Olamendi, Laura, *Diálogo y democracia*, México, IFE, 1996.

Barroso Tanoira, Francisco Gerardo, *Negociación y administración intercultural*, México, Universidad Anáhuac-Universidad del Mayab, 2007.

Bautista, Oscar Diego, *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, España, Desclée de Brouwer, 2009.

Bazaga Fernández, Isabel, "El planteamiento estratégico en el ámbito público" en Velasco, Ernesto, (Compilador), *Gestión estratégica*, México, Siglo XXI, 2010, pp. 96-121.

Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza editorial, 1977.

Bilbeny, Norbert, *La revolución en la ética. Hábitos y creencias en la sociedad digital*, Barcelona, Anagrama, 2005.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1991.

-----, *Estado, gobierno y sociedad, Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1994.

Bodino, Juan, *Los seis libros de la república*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

Bondevik Kjell Magne, "Ética, valores humanos y desarrollo: una perspectiva noruega" en Kliksberg, Bernardo (Compilador), *La agenda ética pendiente de América Latina*, México, FCE, 2005, pp. 13-23.

Bovero, Michelangelo, "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder", en Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1985, pp. 37-64.

Camou, Antonio, "Estudio preliminar", en Camou, Antonio (Compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO–IIS UNAM–Plaza y Valdés, México, 2001, pp. 15–58.

Camps, Victoria, "Creer en la ética" en Garzón, Valdés, Ernesto y Salmerón, Fernando (Editores), *Epistemología y cultura. En torno a la obra de Luis Villoro*, México, UNAM, 1993, pp. 119-132.

-----, "Ética del buen gobierno", en Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (Editores), *Buen gobierno y política social*, Ariel, España, 1997, pp. 19–24.

Canales Aliende, José Manuel, *Lecciones de administración y de gestión pública*. España, Universidad de Alicante, 2002.

Castells, Manuel, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza, 2009.

Cejudo, Guillermo M., *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

-----, "Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista" en Merino, Mauricio, et, al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, FCE-CIDE, 2010, pp. 93-125.

Cerrillo I Martínez, Agustí, "La gobernanza hoy Introducción" en Cerrillo I Martínez, Agustí (Coordinación y traducción), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 11-35.

Colomer, Josep M., *Grandes imperios, pequeñas naciones*, Barcelona, Anagrama, 2006.

Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 2001.

-----, y Martínez, Emilio, *Ética*, Madrid, Akal, 2008.

-----, *Ética mínima*, Madrid, Tecnos, 2009.

Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, CLAD, 1997.

Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para ciudadanos*, México, Taurus, 2006.

Del Águila, Rafael, "La democracia" en Del Águila, Rafael (Editor), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 139-157.

Deutsch, Karl W. *Política y gobierno*, Madrid, FCE, 1976.

Díaz Núñez, Luis Gerardo, "La ética en el contexto de la globalización" en Díaz Núñez, Luis Gerardo (Coordinador), *Ética y globalización. Una mirada interdisciplinaria*, México, Torres Asociados, 2009, pp. 197-213.

Dieterlen, Paulette, *Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía*. México, UNAM, 2010.

García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981.

García Guzmán, Maximiliano, "Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México" en Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM, 2011, pp. 283-313.

Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián, "Prefacio", en Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (Editores), *Buen gobierno y política social*, Ariel, España, 1997, pp. 11-18.

Du Gay, Paul, *En elogio de la burocracia*, España, Siglo XXI, 2012.

Hayek, Friedrich A., *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza, 2000.

Heywood, Andrew, *Introducción a la teoría política*, México, Tirant lo Blanch, 2011.

Hofbauer, Helena y Cepeda, Juan Antonio, "Transparencia y rendición de cuentas" en Merino, Mauricio (Coordinador), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE, 2005, pp. 36-46.

Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, España, 1997.

Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa, 2006.

Izquierdo, Agustín. "Ética y administración" en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Compiladores) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 313-334.

Kammler, Jörg, "Funciones de gobierno" en Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt, *Introducción a la ciencia política*, España, Anagrama, 1971, pp. 183-196.

Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*. México, UNAM, 1983.

Kooiman, Jan, "Gobernar en gobernanza" en Cerrillo I Martínez, Agustí (Coordinación y traducción), *La gobernación hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 57-81.

Klijn, Erik-Hans, "Redes de políticas públicas: Una visión general" en Klickert, W.J.M. y Koppenjan, J.F. (Editores), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1998.

Lindblom, Charles, "Democracia y estructura económica" en Chambers, William y Salisbury, Robert H., *La democracia en la actualidad. Problemas y perspectivas*, México, UTHEA, 1967, pp. 98-156.

Lippman, Walter, *Retorno a la libertad*, México, UTHEA, 1940.

López Presa, José Octavio, *Corrupción y cambio*, México, FCE, 1998.

Luis XIV, *Memorias*, México, FCE, 1989.

Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE-CNCP y AP, 1997.

Maquiavelo, Nicolás, *De principatibus*, traducción, notas y estudio introductorio Arteaga Nava, Elizur y Trigueros Gaisman, Laura, México, Trillas, 1993.

Mariñez Navarro, Freddy, *Tendencias éticas en la gestión pública*, XV Congreso del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de noviembre, 2010.

Massie, Robert K., *Pedro el Grande. Su vida y su mundo*, Madrid, Alianza, 1986.

Matus, Carlos, *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI, 1989.

Mayntz, Renate, *Sociología de la administración pública*, Alianza Universidad, España, 1987.

Merino, Mauricio, "Introducción" en Merino, Mauricio (Compilador), *Ética pública*, México, Siglo XXI, 2010.

-----, "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas" en Merino, Mauricio, et. al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, FCE-CIDE, 2010, pp. 27-60.

Molas Ribalta, Pere, "El impacto de las instituciones centrales" en Wolfgang Reinhard, *Las élites del poder y la construcción del Estado*, México, FCE, 1997, pp. 37-60.

Molina Zambrano, Julián, "Las condiciones ideales del diálogo y la vinculación de la ética y la política" en Ortiz Acosta, Juan Diego y Navarro Ramos, Jesús Arturo (Coordinadores), *Ética y política. Ruptura o afinidad en un país convulso*, México, Universidad de Guadalajara-ITESO, pp. 30-40.

Moreno del Río, Carmelo, *La comunidad enmascarada*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, 2000.

Moore, Mark H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998.

Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1985.

Pettit, Philip, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1999.

Prats i Catalá, Joan, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de la Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, España, INAP, 2005.

Pipitone, Ugo, *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*, México, FCE, 1995.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Tomo I, Espasa Calpe, España, 1992.

Rose, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, FCE, México, 1998.

Rosique, José Antonio, "¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: el estudio de dos casos" en Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno, (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, 2012, pp. 65-98

Salcedo Aquino, José Alejandro, *Tradiciones democráticas en conflicto y multiculturalismo*, México, Plaza y Valdés-Ediciones Acatlán, 2007.

Sanabria, Juan José, "La violencia del Estado: Guerra y ejército" en Jiménez, Marco A. (Editor), *Subversión de la violencia*, México, Juan Pablos-Ediciones Acatlán, 2007, pp. 269-296.

Sánchez González, José Juan, "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)" en Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, 2012, pp. 217-268.

-----, *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM, 2012.

Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, Barcelona, Crítica, 2005.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2005.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2006.

Schmitter, Philippe y Kart, Terry Lynn, "Qué es ... y qué no es la democracia" en Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996, pp. 37-49.

Schröder, Peter, *Estrategias políticas*, México, OEA-Fundación Friedrich Naumann, 2004.

Seara Vázquez, Modesto, "Globalismo y regionalización" en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Paradojas de un mundo en transición. Seminario Internacional*, México, SRE, 1993, pp. 27-40.

Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Argentina, Aguilar, 1988.

Sopena, *Diccionario latín-español*, Tomo I, Barcelona, Sopena, 2002.

Sosa, José, "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio" en Sosa, José (Compilador), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 17-45.

Sotelo, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Madrid, Trotta, 2010.

Thurow, Lester, *El futuro del capitalismo*, Argentina, Javier Vergara, 1996.

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, El Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, IAPEM, 2003.

-----, "Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho", en Uvalle, Ricardo (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM, 2011, pp. 129-163.

-----, "Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública" en Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, 2012, pp. 33-64.

-----, "Presentación" en José Juan Sánchez González, *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM, 2012, pp. 13-44.

-----, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, UNAM, 2013.

Vallès, Josep M., *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007.

Velasco, Ernesto, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público" en Velasco, Ernesto (Compilador), *Gestión estratégica*, México, Siglo XXI, 2010, pp. 17-64.

Velasco Gómez, Ambrosio, *Republicanism and multiculturalism*, México, Siglo XXI, 2006.

Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, IFAI, 2008.

Villaverde Rico, María José, *La ilusión republicana. Ideales y mitos*, Madrid, Tecnos, 2008.

Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. España, Tecnos, 2000.

-----, y Del Pino Matute, Eloísa, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 2001.

-----, *La corrupción política*, España, Síntesis, 2006.

-----, "Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la administración española" en *XII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de Octubre al 2 de noviembre de 2007.

Villoro Luis, *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*, México, FCE, 1997.

-----, *Creer, saber, conocer*, México, Siglo XXI, 1999.

-----, *De la libertad a la comunidad*, México, FCE- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2005.

-----, *Los retos de la sociedad por venir*, México, FCE, 2007.

-----, *Tres retos de la sociedad por venir: justicia, democracia, pluralidad*, México, Siglo XXI, 2009.

Von Justi, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, México, IAPEM, 1996.

Zafrilla Pérez, Pedro Jesús, "Democracia deliberativa, ¿una propuesta liberal?", en Moratalla, Agustín Domingo y Lisón Buendía, J. Francisco (Editores), *Ética, ciudadanía y desarrollo*, España, Publicacions de la Universitat de Valencia, 2008, pp. 179-208.

HEMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., "Política pública y gobierno del Estado" en *La revista del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, número 4, octubre de 1990, pp. 233-255.

Almazán Ortega, José Luis, "Valores éticos y educación en los valores" en *Diálogo y debate*, México, año 3, número 13, julio-septiembre de 2000, pp. 24-48.

Cazzola, Franco, "Conceptualizando la corrupción" en *Metapolítica*, México, número 45, enero-febrero, 2006, pp. 41-51.

Della Porta, Donatella y Mény, Yves, "Democracia y corrupción" en *Metapolítica*, México, número 45, enero-febrero, 2006, pp. 35-39.

García Guzmán, Maximiliano, "Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia" en *RAP Revista de Administración Pública*, México, INAP, número 130, volumen XLVIII, enero-abril de 2013, pp. 87-107.

Medellín Mendoza, Laura Nelly, "Reflexiones acerca de la esfera republicana-deliberativa y la gobernanza" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, volumen, LII, número 208, enero-abril, 2010, pp. 63-77

Parra V., José B.; Santiago J., Evelinda; Murillo M., Misael; Atonal N., Candy, "Estrategias para negociaciones exitosas" en *e-Gnosis*, México, Universidad de Guadalajara, volumen 8, 2010, pp. 1-13.

Paz, Jorge Ignacio, "Negociación: competencia gerencial por antonomasia" en *Revista EIA*, Colombia, Escuela de Ingeniería de Antioquia, número 1, febrero, 2004, pp. 81-98.

Rivero, Ángel, "Republicanismo y neo-republicanismo" en *Revista Isegoría*, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Filosofía, número 33, 2005, pp. 5-11.

Sanabria López, Juan José, "La construcción del estudio de la Administración Pública", en *Revista IAPEM*, México, número 45, enero-abril 2000, pp. 35-76.

Sánchez González, José Juan, "La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio" en *RAP Revista de Administración Pública*, México, INAP, número 125, volumen XLVI, mayo de 2011, pp. 13-44.

-----, "Usos y significados de la *accountability* en la Administración Pública" en *Revista IAPEM*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, número 83, septiembre-diciembre, 2012, pp. 93-122.

Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, España, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.

Uvalle Berrones, Ricardo, "El redimensionamiento de la administración pública", en *El Cotidiano*, México, año 12, número 72, octubre 1995, pp. 3-12.

-----, "Gestión de redes institucionales" en *Convergencia*, México, UAEM, volumen 16, número especial, 2009, pp. 41-72.

-----, "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea" en *Revista Convergencia*, México, UAEM, número 49, enero-abril 2009, pp. 73-102.

-----, "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar" en *Convergencia*, México, UAEM, año 18, número 55, enero-abril, 2011, pp. 37-68.

Villoria Mendieta, Manuel, "Ética postconvencional e instituciones en el servicio público" en *Revista española de Investigaciones sociológicas*, España, Centro de investigaciones sociológicas, volumen 117, 2007, pp. 109-140.

Zorrilla Martínez, Pedro, "Ética y administración pública", en *RAP Revista de administración pública*, México, INAP, número 100, abril de 1999, pp. 225-232.