

Las facetas de la gobernabilidad: eficiencia política y administrativa del Estado

Fecha de recepción: 19 de abril de 2012

Fecha de aprobación: 10 de septiembre de 2012

Jaime Espejel Mena^{*}

Misael Flores Vega^{**}

José Luis Rodríguez Mena^{***}

RESUMEN

Una problemática de los nacientes gobiernos democráticos, en los ámbitos nacional y local, es consolidar la democracia política o electoral, y después asegurar la capacidad requerida —arreglos formales— para demostrar una eficiencia, capacidad y coherencia para gobernar con mecanismos democráticos. El débil rendimiento de los gobiernos democráticos ofrece las condiciones para que los empresarios o los partidos políticos aislen o focalicen los bienes públicos al grueso de la sociedad. Así, la gobernanza se nutre de libertades positivas y las dignifica; sin embargo, se requiere de un gobierno como instancia de conducción social que amalgame al capital social y limite las libertades negativas.

PALABRAS CLAVE: gobierno, legitimidad, eficiencia, confianza, valor instituyente, política, administración.

^{*} Doctor en Administración Pública. Profesor de carrera en el Centro Universitario Zumpango, UAEM.

^{**} Politólogo y filósofo. Profesor de Ciencias Políticas en la UAEM.

^{***} Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Profesor de Ciencias Políticas y Administración Pública en el Centro Universitario Zumpango, UAEM.

ABSTRACT

The consolidation of political or electoral democracy in both, local and national fields, is one of the problems of the so called “newly democratic countries” and with that comes the required necessity of proving efficiency, capacity and consistency to govern by democratic means. A weak performance of democratic governments gives the optimal conditions for entrepreneurs and political parties to isolate public goods from the bulk of society. Therefore governance builds itself through the positive liberties by dignifying them. However a government capable of leading a society and join it into one cell of social capital and stopping negative liberties.

KEY WORDS: government, legitimacy, efficiency, trust, institutional values, policy and, administration.

INTRODUCCIÓN

Hoy en día la necesaria institucionalización de la evaluación reclama de la innovación de algunas facetas de la vida humana, la cual se está ampliando considerablemente o se constituye como una norma constante de los gobiernos que se enfrentan con las necesidades de adaptar sus estructuras a nuevas condiciones, demandas y oportunidades.

Este asunto adquiere particular importancia por los constantes cambios que se presentan en la sociedad actual y sus efectos sobre las organizaciones, cuya propia turbulencia conlleva ha-

cia la complejidad. Lo anterior se ha convertido en una categoría significativa para el análisis de las relaciones entre una organización y el mundo externo: la organización del gobierno y de sus instituciones se ven también afectadas por ella.

El cambio y el conflicto se han vuelto algo común en gran parte de las naciones, incluyendo las no occidentales. En el actual periodo de la historia, caracterizado por un constante proceso de democratización, el gobierno y sus instituciones constituyen un factor persistente y dominante en la sociedad nacional e internacional. Como consecuencia, la participación del gobierno y la estructura burocrática han constituido un elemento crucial en el control de esta turbulencia y una determinante fundamental de la legitimidad del gobierno. Esta participación también significa que las instituciones deben reajustarse a las condiciones cambiantes, a las demandas y a las oportunidades, que varían drásticamente de un país a otro y que dependen de los sistemas sociales y políticos vigentes, así como del nivel de desarrollo nacional.

La gobernabilidad como coherencia y flexibilidad política requiere de varios momentos, demanda una legitimidad institucional y una eficiencia política y administrativa. El ejercicio de la dominación del poder político está sujeto a la valoración de los ciudadanos a sus instituciones, a sus integrantes y a sus resultados. La satisfacción o insatisfacción institucional, política y administrativa se puede trasladar a la evaluación de la vida democrática.

El presente documento supone que cuando las normas, reglas, productos y valores de las

acciones del gobierno no tienen una fuente legal o institucional clara, la legitimidad institucional de éstas queda a expensas de la eficiencia política y administrativa, toda vez que la racionalidad y legitimidad no se fundan en circunstancias instituyentes, sino instituidas e impuestas por las organizaciones cambiantes.

La exposición se estructura en cuatro apartados: 1) el gobierno como sistema, 2) eficiencia política y administrativa en el gobierno, 3) eficiencia institucional en el gobierno: confianza y valor instituyente, 4) comentarios finales, se concluye con las referencias bibliográficas.

EL GOBIERNO COMO SISTEMA

El esquema teórico que consideró a una organización como un sistema, es el modelo de *input* y *output*; plantea que el gobierno nutre su legitimidad de entradas o demandas y su conversión interna en resultado o respuestas.

El modelo de sistemas también se ha usado para estudiar la totalidad de estructuras y procedimientos político-administrativos. David Easton (1996a) es el pionero en elaborar un marco de referencia para una teoría del sistema político, mientras que Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) desarrollaron un esquema para los sistemas políticos, considerando particularmente los estudios comparativos en materia política. El sistema administrativo, que funciona dentro del sistema político, se representa por la conjunción de las dependencias burocráticas, las secretarías, entidades paraestatales y demás organismos

gubernamentales centralizados o descentralizados, así como sus procesos internos y externos. Al igual que el sistema político, el sistema administrativo se conforma, a su vez, de varios subsistemas. Kast y Rosenzweig (1977) emplean el término sistema administrativo al referirse a estos subsistemas, es decir, la combinación de la unidad administrativa y todos los elementos y procedimientos que interactúan con la unidad. La actividad de cualquier parte de una organización afecta la actividad de cualquier otra.

En diversas funciones del proceso de conversión el gobierno desempeña un papel central: sus subsistemas se incluyen en estas funciones en diversos grados. Los insumos internos son aspectos importantes del proceso. Las salidas se realizan a través de procesos de conversión: estas pueden ser las iniciativas de ley sometidas a consideración del Congreso o Parlamento, decisiones ejecutivas, reglas y reglamentos, programas gubernamentales, mecanismos y reglamentos para el control y manejo de fuerzas sociales para el mantenimiento de los servicios de seguridad y orden público. Para estos casos debe hacerse una distinción entre las salidas formales y las reales. Las primeras incluyen decisiones formales, las segundas los efectos que estas decisiones tienen en la realidad. Las salidas de los subsistemas del gobierno son similares a las mencionadas previamente, pero también incluyen proposiciones y servicios a otras partes de la estructura: propuestas del gabinete, decisiones del ejecutivo del Estado o decisiones de los especialistas de los procesos gubernamentales (Easton, 1996b).

Se ha planteado que las demandas efectuadas por el medio ambiente –bien sean explícitas o implícitas–, así como los procedimientos e interacciones con la estructura gubernamental, pueden crear tensiones que den origen a una demanda y a la modificación de las estructuras y los procesos. Esto se aplica también a los subsistemas de la estructura. Las salidas que están dirigidas hacia la reorganización de estructuras y procesos se convierten en respuesta –o en desidia– de diversas partes o unidades de la estructura gubernamental y de los individuos incorporados a la organización.

En la relación sistema-medio ambiente, dos factores principales codeterminan los efectos del medio ambiente en las estructuras y procesos organizacionales del gobierno: el grado de apertura de la estructura gubernamental y el tipo de medio ambiente. Respecto al primer elemento, éste nos permite observar en qué medida el cambio espontáneo o inducido de estructuras y procesos del gobierno son provocados o influidos por el medio ambiente. Esto es determinante en la medida en que los miembros o grupos inmersos en la estructura gubernamental busquen y detecten señales del medio ambiente que sean relevantes para la propia estructura del gobierno. Al considerar los aspectos que se abren en las organizaciones e instituciones del gobierno, se devela un tema que ha sido tradicionalmente estimado como una debilidad fundamental de las burocracias políticas, sobre todo por su desinterés hacia las necesidades de la comunidad política. Este

tipo de relación entre la sociedad y el gobierno causa importantes inercias para caracterizar cuándo las estructuras del gobierno son cerradas o abiertas.

Algunos factores que hacen explícita la apertura de los gobiernos hacia las demandas sociales son las siguientes. En primer lugar, depende de cómo se compongan los altos niveles de la burocracia, qué valores predominen en el seno de la comunidad política y qué tan plural sea la clase política que toma las decisiones. En segundo lugar, el marco normativo para la toma de decisiones, las habilidades y competencias de los responsables de diseñar políticas eficientes, y una correlación entre las demandas de la sociedad civil y el cambio organizacional de la estructura administrativa. En tercer lugar, la relación de las autoridades políticas con las estructuras administrativas, máxime porque la relación no siempre es simétrica, ya que a veces un mismo agente cumple los dos roles (Morlino, 1985).

Respecto al segundo elemento, el tipo de medio ambiente impulsa el cambio organizacional en virtud de que éste es inducido desde el exterior del sistema. Bajo esta lógica, las organizaciones que sobreviven a las presiones del medio ambiente se deben a la calidad y cantidad de sus recursos. En contraparte, las organizaciones cuya autonomía del sistema es relativa son menos susceptibles a condiciones externas, al igual que a las oportunidades de cambio.

Esto puede también aplicarse a los subsistemas del gobierno. Si son relativamente

independientes es posible que se vean menos afectados por influencias externas, lo cual no necesariamente limita su capacidad de cambio. Si la estructura gubernamental –en un sentido amplio– tiende a ser estática y conservadora, el grado de autonomía de un subsistema puede afectar favorablemente su capacidad relativa para el cambio (Rustow, 1992).

El grado del cambio externo inducido también está determinado por la naturaleza del medio ambiente. Diversos esfuerzos se han realizado para clasificar los medios ambientes organizacionales (Mintzberg, 2002), de manera particular resaltamos la importancia de aquellos medios que contienen elementos comunes y que no son mutuamente excluyentes.

Hasta aquí podemos decir que la explicación de la eficiencia política y administrativa que formuló el enfoque de sistemas, se fundó en una relación causal y formal. El ejercicio de la dominación propia del poder político precisa algo más que hechos, la eficiencia es también resultado de sentimientos y anhelos de los ciudadanos. En suma, es pertinente la necesidad de una estrategia sustantiva de planeación y ejecución de la eficiencia política y administrativa al interior y exterior de la estructura gubernamental. Los cambios y reformas improvisadas e incoherentes pueden resolver necesidades urgentes y temporales, pero representan respuestas vulnerables a la debilidad fundamental del sistema y desatienden las propiedades sistemáticas de la estructura gubernamental.

EFICIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO

El cambio y la transformación son inseparables de la naturaleza del individuo. Los contextos políticos, sociales, económicos y culturales con los que nació la administración pública clásica en el Estado de bienestar ya no son los mismos. Hoy en día la eficiencia y eficacia política y administrativa, como fuentes de generación y regeneración del Estado, son pieza clave en la forma de llevar la nueva gestión pública. A pesar de los constantes cambios la administración pública, perdura con otros principios y otras formas de operar, pero se mantiene intacta la necesidad de una fuente de legitimación y su proceso de gobernar (Arenilla, 2010).

En un primer momento fueron relevantes los elementos estructurales de las organizaciones del gobierno, la eficiencia política y administrativa se basaba en una eficiencia jurídica, la administración pública en buena medida cumplía sus funciones de vinculación y articulación social, a través de la atención de los viejos y nuevos problemas sociales con un mínimo de impuestos y con una política social fuerte. Los cambios en la estructura y en el poder, como producto de las funciones que se le atribuía a la administración pública, fueron legalizados o formalizados. Los procedimientos se establecían con el ánimo de reglamentar y formalizar las estructuras e instrumentos legales para proteger al ciudadano y a las instituciones de violaciones o abusos de poder (Blanco y Gomà, 2002).

En su momento la eficiencia política y administrativa del Estado de bienestar no bastó con circunscribirse a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente del marco institucional formal. Buena parte de la administración pública, en efecto, atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteamientos tradicionales de las ciencias administrativas o jurídicas. Se comenzó a suponer que suele haber presente en todo gobierno, capacidades y acciones para resolver un sinnúmero de conflictos de interés que surgen dentro del ámbito del sistema político. Las causas de la crisis del viejo Estado de bienestar adquirieron consenso, a ello contribuyeron las crisis financieras, la crisis del petróleo y los duros programas presupuestarios de la década de los setenta (Arenilla, 2011).

La eficiencia administrativa, en la versión de la nueva gestión pública, tiene como fuente de legitimidad el reconocimiento público, más que al apego formal o al esquema constitucional. El apoyo del ciudadano a un Estado en buena medida es resultado de un desempeño eficiente y eficaz: cuando se reduce la desigualdad, la pobreza, se fortalece el Estado democrático, y la ciudadanía a través de la prestación de servicios, leyes, acciones, y es complementado cuando el público observa que el desempeño de las decisiones es justo, es decir, cuando la gestión pública crea un valor (Barzelay, 2003). La corriente de la nueva gestión pública pone el centro de atención de la eficiencia administrativa en el logro de resultados o en el mejor manejo de los asuntos públicos.

La nueva gestión pública, la búsqueda de la calidad, la gobernabilidad o el cumplimiento de códigos de ética alimentan la reflexión sobre las instituciones públicas con la finalidad de que gocen de una mayor legitimidad y aceptación por los ciudadanos.

La base de la nueva gestión pública es la eficiencia de resultados, la legitimidad se concreta con la evaluación de la gestión pública. Las prioridades ciudadanas determinan las acciones del gobierno, el cumplimiento de éstas es medido periódicamente, la competitividad que demuestra el aparato público es necesaria para lograr la satisfacción del ciudadano. El binomio ciudadano-cliente es el que valida las acciones del gobierno. La administración pública es la gestora de las contradicciones que ocurren en su interior. La medición de los resultados y la satisfacción del ciudadano vienen a sustituir a la eficiencia legal-racional (Baena del Alcázar, 2010).

Se entiende por eficiencia política la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento determinado. A su vez, la capacidad administrativa, considerada como un caso particular o una derivación lógica de la primera, podría visualizarse como el potencial institucional y operativo que permite instrumentar los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la constitución política del Estado en cuestión.

En buena medida la autoridad de cualquier institución, como tan persuasivamente lo

ha argumentado Max Weber (1998), se basa a la postre en la creencia popular de legitimidad. Por ello los desafíos considerables y persistentes a la legitimidad de las instituciones gubernamentales deben verse con preocupación, pues amenazan con menoscabar la capacidad del gobierno. En este sentido, la legitimación de un Estado democrático se sustenta en su constitución política y el proceso político por el cual se renueva el poder político y su clase gobernante.

La calidad distintiva del Estado moderno consiste en que depende del proceso administrativo como instrumento principal para forjar la política nacional. No obstante, se pueden presentar las condiciones que creen y expliquen la instauración de dependencias u organizaciones para compensar las deficiencias institucionales en la formulación y administración de la propia política nacional. El que el proceso de gestión adquiera cierta autonomía, genera el riesgo de despersonalizar la responsabilidad política que adquieren los gobernantes, después de un proceso político democrático.

Instituciones, sistemas y estructuras desenvuelven su trayectoria en el ámbito de los poderes del Estado y de los ámbitos de gobierno. Esos son elementos que pueden definirse como la estructura del poder formal. A su vez, sobre esas jurisdicciones gravitan los partidos políticos y los grupos de interés que definen a la sociedad pluralista. Estos elementos forman la capa del poder informal que condiciona la provisión de insumos y la obtención de productos públicos. Instituciones, sistemas y estructuras aparecen

entonces gobernados por superestructuras de poder piramidal, en ocasiones formal y preciso, y en otras informal y difuso. Los agentes inteligentes de la organización administran a las células o subunidades de la acción pública; sobre su toma de decisiones gravitan, con mayor o menor notoriedad, las directrices de los secretarios, ministros o de los directores de los sistemas; en las subunidades pesan las orientaciones de los partidos a que pertenecen, la presión de los grupos y la opinión pública, las organizaciones religiosas o los militares.

La separación de poderes sigue abierta a controversia teórica como secuela de las prácticas constitucionales (Günther y Cancio, 2003). En un primer momento representó un equilibrio entre la eficiencia política y la eficiencia administrativa: la acción pública quedaba sujeta, en última instancia, a la aprobación, interpelación o censura de los representantes del pueblo. Sin embargo, desde la aparición de los partidos políticos, el equilibrio quedó amenazado. En los regímenes presidenciales el presidente trata de crear una imagen de independencia respecto de su fila partidista, aunque eso en ocasiones no resulta factible políticamente. Por su parte, los ministros y los legisladores no desdeñan esa línea que los mantiene entrelazados a su partido al tomar decisiones (Linz y Valenzuela, 1997).

En tales circunstancias, no tiene sentido hablar del poder a través del consenso frente al poder a través de la administración; administra el partido político o la coalición en el poder, y censura al que quedó en la oposición. Si

el mismo partido del Ejecutivo domina el Congreso, éste no controla a aquél; si el partido político que integró al Ejecutivo es minoría en el Congreso, éste puede impedirle realizar una gestión con holgura. Esto es la historia cotidiana de la llamada división de poderes, en los países contemporáneos gobernados constitucionalmente. El hecho de que estos países sean los menos estudiados en la literatura de la ciencia política no oculta la realidad de que sean los más numerosos en escala mundial (Linz, 1996).

El proceso político está involucrado con el proceso administrativo. Resulta difícil concebir, aun en sistemas sociopolíticos con marcada diferencia estructural, la total separación de funciones que implicaría la existencia de una administración pública estrictamente instrumental. Todo comportamiento administrativo lleva implícitas algunas derivaciones políticas y no se puede ignorar el hecho de que los grupos de presión que buscan el poder actúan con gran proximidad a los niveles decisorios de la administración pública. Más aun, puede afirmarse que las luchas que se liberan en el interior de la administración pública han pasado a constituir una forma principal de acción política.

En diversas naciones de Occidente aún perdura la tesis de que la administración del Estado es moderna al estar organizada por el modelo racional-legal de Max Weber. El detalle de esta apreciación es la correlación de una administración pública moderna con una sociedad industrializada y políticamente

pluralista (Weber, 1998). Sin embargo, la rápida transformación económica encaminada a la industrialización no exige como condicionante el ajuste de las estructuras administrativas a las normas derivadas del modelo neoweberiano. En lo político, Samuel Huntington (2006) arguye que un sistema autocrático tiene mayores posibilidades de promover transformaciones económicas profundas a corto plazo que otro basado en la competencia política.

Una práctica constante en países en proceso de cambio político es la tendencia de las élites políticas a centralizar el proceso administrativo, utilizando a la administración como un instrumento para ejercer control sobre los gobiernos locales. En efecto, los regímenes contemporáneos –con inestabilidad en sus procesos políticos, así como inestables en su economía– han tenido que promover transformaciones socioeconómicas a través del control férreo del proceso administrativo, es decir, dirigir la eficiencia decisional y su valor público (Huntington, 2006). En general, para las estructuras de un gobierno en transición el valor de la centralización del proceso político y administrativo siempre es mayor que la autonomía y búsqueda de consolidación de la eficiencia de los mismos (Nolte, 1991).

Es clásica la tesis que considera a la función pública como una fuente de voluntad política, tanto del representante como del administrador. El argumento de semejante aseveración radica en la condición múltiple del individuo frente a la política y a la administración pública, esto es, como integrante de la fuente de

eficiencia política o como parte de la eficiencia administrativa. *Vervigratia* al realizar las tareas burocráticas cumple parte de un proceso administrativo y cuando ejerce un derecho o cumple una obligación de naturaleza política coincide o discrepa del grupo en el poder al cual sirve.

En última instancia las instituciones formales aparecen como el instrumento asequible con el que los estados modernos legitiman democráticamente su cotidiano quehacer social. La legitimidad institucional es condición indispensable de la eficacia institucional al dotar a éstas de una capacidad inherente de imponer obediencia y respeto. La legitimidad permite a una institución alcanzar sus metas sin la necesidad de regular, amenazar con el empleo de la fuerza y crear episodios renovados de resentimiento público.

Un supuesto es que un Estado—especialmente aquel que nace de un cambio violento, revolución o transición política—consolida su legitimación socio-histórica en la medida que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge en su plataforma ideológica, y éstos se establecen como medios para resolver las demandas populares que le dieron origen. Este conjunto de objetivos implica, a su vez, la designación de instrumentos de acción o agentes de cambio de orden político, económico, social y administrativo, que deben orientarse a la traducción operativa de las metas que constituye el proyecto de nación, que generalmente es recogido por la constitución o instituciones formales de cada país.

EFICIENCIA INSTITUCIONAL EN EL GOBIERNO: CONFIANZA Y VALOR INSTITUYENTE

Las acciones que produce el gobierno no son producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contrario, son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados que intercambian recursos e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos.

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno, son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación del mismo. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa, son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del Estado y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa del Estado la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

Las mutaciones de la comunidad-Estado, la integración de bloques económicos, el aumento de la desigualdad económica, la segregación cultural, la multiculturalidad de la sociedad, constituyen realidades que exigen la revaloración del Estado que conocemos. El paradigma de la elección racional (Buchanan y Tullock, 1993), los postulados de la teoría del Estado mínimo (Nozick, 1990), o el nuevo institucionalismo

(March y Olsen, 1997) tienen la pretensión política de revalorar al Estado en un mundo incierto.

La tesis de Georg Sorensen (2011) es que se viven tiempos turbulentos como resultado de la conclusión de la Guerra Fría y la entrada a un contexto contingente en la que el Estado es testigo de realidades inéditas: terrorismo, lucha de identidades, globalización, regionalización, *governance*, redes sociales, redes de políticas, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, buen gobierno, nueva soberanía, repliegue del Estado, integración económica y política, Estado posnacional, gobernanza democrática, liberalización, democratización. En este contexto, la administración del Estado también se va adaptando a nuevos ejes: a) democratización de la administración; b) relación principal agente; c) visión de redes, d) gestión y responsabilidad; y e) implementación de capacidades públicas (Uvalle, 2009).

El encuentro entre lo estable y continuo que caracteriza a la modernidad, y lo discontinuo y complejo que enmarca la posmodernidad, han confrontado a su realidad histórica emblemática: al Estado moderno. El encuentro entre el orden y el caos es contradictorio para el Estado, no existe un orden perfecto ni un desorden perfecto, el producto de la unión entre dos o más componentes es la complejidad que enfrenta el Estado. Ante estos acontecimientos es pertinente seguir preguntándonos: ¿Cómo hacer frente a los constantes cambios que se presentan en las fuentes de legitimación política y administrativa del gobierno hoy en día?

Al respecto, Charles Tilly plantea que “la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes” (2010: 20). La confianza –al igual que las redes de confianza– es consustancial a la legitimidad de las acciones del gobierno o de las políticas. Así, las políticas públicas son producto del consenso entre gobernantes, agentes gubernamentales, gobiernos, actores políticos y el régimen.

A las políticas siempre subyace una pretensión de eficacia para la solución de problemas. No obstante, para que las políticas generen confianza en la esfera pública resulta ineluctable que sean conocidos los gobernantes o las autoridades elegidas; es indispensable que los agentes gubernamentales y actores políticos hablen en nombre del gobierno; y es crucial un papel protagónico de las entidades no gubernamentales. En este sentido, para crear una red de confianza en los resultados del quehacer del Estado la condición es que todos los agentes involucrados en las políticas trabajen de forma colaborativa.

El propio Tilly (2010), siguiendo a Adam Smith, sugiere que las redes de confianza en “países comerciales” funcionan por el parentesco, no obstante, las redes basadas sólo en el parentesco, a medida que la civilización avanza, se debilitan y dan paso a relaciones más complejas, como pueden ser las asociaciones políticamente activas o la incorporación y carrera de los miembros de la red en la administración pública. Los participantes en estas redes

obtienen beneficios personales y protección contra posibles eventualidades, ayudas que no podrán adquirir en otra parte. Los supuestos de la elección racional, de la teoría de juegos o del neoinstitucionalismo económico están presentes en los análisis de Charles Tilly, ya que las redes son el resultado, por un lado, de cálculos individuales sobre los costos y, por otro, de beneficios de las relaciones entre agentes y principales o de la disminución de los costos de transacción.

La revisión de las redes de confianza que Tilly propone va más allá: permite distinguir entre las *acciones gubernamentales* y las *acciones sociales*. Las primeras son acciones del gobierno hacia la sociedad, mientras que las segundas van de la sociedad hacia el gobierno. Ambas acciones, por separado, causan sospecha o ausencia de confianza. Las redes de confianza de la sociedad, al polarizarse, sólo expresan y amalgaman ciertos vínculos, le causan sospecha al resto de la sociedad y pueden llegar a conformar una acción colectiva que conforme un movimiento social.

Las conexiones entre la política pública y las redes de confianza varían. En un extremo las redes de confianza operan dentro del gobierno porque son unidades regulares que el propio aparato gubernamental conduce y determina. Por otro lado, las redes de confianza operan fuera del gobierno, fuera de la vista de éste, sin controles de vigilancia. Estas redes cambian de posición para acercarse o alejarse de la política pública, cuando la red de confianza vive bajo la protección de un intermediario, relativamente

autónomo, ésta puede alejarse de la sintonía del gobierno; por el contrario, cuando la red de confianza se conecta con el gobierno, puede ayudar a satisfacer las demandas que se realizan a las autoridades políticas.

Charles Tilly sugiere la revisión de las redes de confianza desde una forma de estructuralismo combinado, es decir, las estructuras no sólo se entienden y reproducen a sí mismas, son también producto de las interacciones de intercambio entre los individuos su "...enfoque invierte la dirección causal, tratando las actitudes no como causa, sino como efectos de la interacción social" (2010: 52). Un claro ejemplo de ello es que la confianza puede incidir en la democratización, así como la desconfianza en la desdemocratización. Los regímenes políticos y las redes de confianza enfrentan problemas comunes, afrontan dificultades organizativas en su funcionamiento interno, que se reflejan en su conservación y en la relación de uno y otro. Ambos dependen de estructuras que los provean de nuevos recursos para su continuidad, que produzcan y reproduzcan sus principales actividades.

De acuerdo con la estructura de las organizaciones, éstas pueden funcionar por lo menos bajo tres esquemas: 1) de forma autoritaria; 2) de manera cooperativa, y 3) a través de redes de confianza. Para Tilly, en las redes de confianza se valora de forma diferente el riesgo a largo plazo y se recuperan las condiciones de los seres humanos, es decir, las redes de confianza almacenan, producen y capitalizan las experiencias de la red. La participación individual

o grupal en la construcción de infraestructura de la red contribuye a la creación y recreación del capital social. Por el contrario, cuando la política pública incentive la desconfianza o cuando los procesos sociales determinen las relaciones humanas y se privilegien las fechorías, el capital social será nulo. “La larga historia que hemos investigado sugiere que, en la medida en que subsistan Estados de alta capacidad que recurran especialmente al capital y al compromiso como incentivos para la participación, también subsistirá la integración contingente de las redes de confianza a la política pública” (Tilly, 2010: 255).

La política pública contingente, no legítima a las acciones del gobierno, no genera capital social, no restablece la relación entre confianza-legitimidad-gobierno, no propicia redes de confianza, no genera instituciones, no crea valor instituyente.

En opinión de Clauve Lefort (1990), la eficiencia política y administrativa no pueden ser reducidas a instituciones legales o mecanismos que legitimen la toma de decisiones por la mayoría o por la minoría en el gobierno. La idea y el contexto democrático de la legitimidad presuponen y se legitiman frente a palabras como respeto a la individualidad, representación, instituciones, partidos políticos, participación, derechos humanos, tolerancia o soberanía. La idea sugiere el supuesto de que las instituciones democráticas, transparentes, legítimas u homogéneas subordinan al individuo a la cohesión social. La búsqueda de una legitimidad política y administrativa, a través

de la defensa de la soberanía nacional, para mantener una armonía social, una defensa de los derechos y libertades individuales, queda inconclusa si ésta no es equivalente con el interés común, es decir, con la libertad política. Para Lefort (2007), la esencia de lo político se revela en la libertad individual y la libertad política, por el individuo y el ciudadano, por los valores civiles y cívicos. Lo integral del argumento es el fundamento último de la legitimidad en una democracia moderna.

Cuando las acciones humanas se constituyen por experiencias basadas en la libertad individual y la libertad política se inicia una nueva aventura, una nueva forma de sentir y conocer, las certezas se matizan, el saber es puesto en tela de juicio. Se cuestiona la institucionalidad de la sociedad por una ley, por un poder o en un Estado. Surge una nueva idea, una nueva experiencia, nuevos principios que trascienden las costumbres, las tradiciones, la heterogeneidad que acompañan a la dominación del individuo por la ley, por la sociedad, por el Estado, por todas las organizaciones que imponen un valor instituido. La legitimación en una democracia moderna se constituye como un proceso sin principio ni fin, la indeterminación de la legitimidad se aleja de cualquier hecho empírico, de cualquier cuantificación de la satisfacción de demandas o del porcentaje del cumplimiento de ciertas obligaciones.

La determinación de la sociedad, la sociedad con historia, la sociedad con referentes únicos, la determinación de los hechos empíricos reducen a la democracia a un totalitarismo. La

indeterminación del poder exalta a la libertad individual y la libertad política, preserva el cuestionamiento a toda explicación única de la legitimación: en la democracia moderna la legitimación nace en cada acto, no puede ser reducida a hechos políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales, o de otro tipo. Para Claude Lefort (2007), la legitimación es una mutación de orden simbólico, un espacio que nadie puede ocupar una sola vez o para siempre. La legitimación es una circunstancia que es inaugurada con la democracia moderna, a principios del siglo XIX; la democracia, más que una forma de gobierno, es una forma de sociedad. Según Lefort, el gran reto de la sociedad democrática es la disolución de las certezas, el derrumbe de los indicadores que determinan al hombre con buena o mala conducta. La democracia conduce al individuo, lo alienta, lo somete al desafío de crear sus propios fundamentos que reconocen su propia institución: en este caso la democracia. Los fundamentos de la democracia presentan rasgos fundacionales que la hacen indeterminable, la incertidumbre es inherente a toda forma de sociedad democrática. La democracia y su legitimación tienen un orden simbólico, un orden político, que se hace y rehace por los individuos.

Ninguna verdad, ninguna justificación es inmutable, toda vez que el origen del poder habrá que pensarse, porque ya no pertenece a alguien. El poder pertenece a la sociedad democrática, el poder es potencialmente de todos y no puede ser personificado por algún

sujeto o grupo (Maestre, 1994). El poder es un lugar vacío, es inocuible por una sola persona, es un lugar simbólico que sólo ocupa y controla el sufragio. En lo paradójico del argumento, en la indeterminación última, en la disolución de las certezas radica el fundamento del poder. Por el contrario, cuando el poder toma cuerpo, cuando la búsqueda de la verdad es sustituida por la verdad, cuando el pueblo es sustituido por el profeta, cuando el poder se constituye en algo particular al servicio de unos cuantos, la democracia se asume como totalitarismo.

La rendición de cuentas, la transparencia, la legitimidad, la legalidad habrá que repensarlas en su valor cívico, en su carácter y naturaleza fundacional de la constitución de los derechos políticos como derechos del hombre, es decir, no como acciones o políticas del gobierno, más aun como inherentes a la forma de sociedad, como partes de una cuestión social. En una sociedad democrática, los derechos humanos aparecen ligados a una concepción integral de la sociedad, no son sólo derechos individuales, derechos naturales, derechos sociales, derechos del ciudadano, derechos constitucionales o garantías individuales, se trata de derechos que expresan la dignidad del hombre, derechos políticos que al ponerse en cuestionamiento, se discute la forma de sociedad.

El argumento de Lefort (2004) rechaza la idea de que los derechos humanos sean reducidos a derechos individuales, ya que la naturaleza del individuo es constitutiva a la forma de sociedad, los derechos del hombre definen y valoran al tipo de régimen.

El significado político de los derechos del hombre es lo que diferencia a un régimen totalitario de uno democrático, ya que la naturaleza política de las sociedades democráticas le confieren la responsabilidad generadora de la democracia a los derechos del hombre, a su vez éstos son generadores de la democracia, porque en ellos se amalgama la materialización jurídica que regula el comportamiento de los individuos y el afecto, la adhesión que se provoca entre los hombres. La relación entre la institucionalización del derecho y las conciencias de los hombres es una relación problemática y por demás compleja, es una relación que adquiere la forma de régimen político.

COMENTARIOS FINALES

La teoría de sistemas mantiene una relación directa con las perspectivas de la nueva gestión pública, ya que se busca mantener una estrecha relación entre los problemas y la solución de estos. La gobernabilidad en estos enfoques se sustenta en el logro de objetivos, en el cumplimiento de resultados, en la satisfacción del cliente y en la cuantificación de los resultados.

En un momento el cuestionamiento hacia el Estado de bienestar adquirió consenso sobre la ineficiencia de las burocracias, la falta de cumplimiento de los objetivos y, como consecuencia, su alejamiento de las sociedades. La eficiencia política y administrativa del Estado de bienestar se depositaba en un marco legal, la defensa de los derechos individuales y sociales es lo que los provee de legitimidad institucional.

La percepción de la sociedad integró diversos sistemas, cuyos límites –incluidos el sistema político, administrativo y sus subsistemas– son mal valorados, traslapados y en ocasiones diluidos. El hecho de que un sistema social incluya entradas y salidas, enfatizaría la idea de que puede ser considerado como una unidad aislada, ya que estos procesos derivan en un análisis más amplio del que están localizados. Lo anterior se aplica especialmente al sistema político.

La legitimación de los procesos políticos y administrativos es pensada en clave de los contextos de la modernidad, esto es, el encuentro entre el individuo y el Estado a través de organismos políticos de representación. Sin duda alguna los partidos políticos, organizados como gobierno, son los encargados de calificar las propias acciones del gobierno. En esta lógica, la política y la forma de hacerla responde a intereses ajenos al individuo. Para evaluar como eficientes o ineficientes ciertas acciones, en el proyecto de la modernidad, se requieren criterios mínimos o comunes denominadores que permitan valorar de forma positiva o negativa a las acciones del gobierno. Contrario a ello, en nuestro contexto latinoamericano los parámetros de medición son adoptados de realidades diferentes. En gran medida se parte del supuesto que la integración política se da a través del conflicto, y se olvida que el propio conflicto y el consenso son la base y el fin de la política.

Hoy en día el gobierno adquiere el Estado como forma de organización, la diferencia entre el régimen político, la comunidad política y la autoridad política se diluye en los hechos

cotidianos; los roles de la autoridad política se traslapan con los roles de la extracción y administración.

La administración pública requiere someter a revisión sus tareas de incentivo, castigo, fomento o promoción para impulsar a la sociedad y a los agentes económicos en diseños de coordinación y cooperación. La administración pública no sólo es la actividad organizada del Estado, sino la administración, conducción o direccionamiento de la acción colectiva que tiene su fuente en la sociedad civil organizada. Hay esfuerzos gubernamentales de rendimiento creciente, no obstante, la sociedad observa rendimientos decrecientes en los resultados, ya que la injusticia, desigualdad, marginación y pobreza se extienden, la diversificación de la política gubernamental o estatal va en aumento y deja de ser el principal instrumento de cohesión social en las áreas estratégicas e institucionales del gobierno.

Hoy más que nunca presenciamos una redefinición de lo público y sus espacios de eficiencia política y administrativa, el proceso de transición o consolidación de la democracia va vertebrando el invento de nuestra democracia. Una circunstancia que se suma a este proceso es la poca o nula posibilidad que tienen los individuos para incidir en esa reconfiguración de lo público: tal pareciera que lo público se despolitiza y se convierte en un espacio privado. Se presenta una autoevaluación de los procesos de gobierno, sin que los individuos necesariamente participen en el diseño de los instrumentos de evaluación. La despolitización de lo político, a través de la privatización de los procesos

sociales, es una suerte en nuestro contexto. La separación del poder de la sociedad se manifiesta en que las acciones, las políticas, los programas, los proyectos, de los gobiernos, de los partidos políticos o de las instituciones no alcanzan para legitimarlos en una sociedad compuesta por individuos radicalmente diferentes, que buscan una integración y reconocimiento, no sólo jurídico sino social.

Cuando los gobiernos se muestran eficaces o ineficaces, regularmente se responsabiliza a procesos externos, crisis económicas cíclicas, desventajas comerciales, presiones, demandas o problemas armados internacionales. Los problemas internos son ubicados en la falta de disposición o en la irresponsabilidad de los partidos políticos representados en el congreso para aprobar las reformas estatales o constitucionales, en las cuales se deposita el desarrollo del país. La persistencia de coaliciones antirégimen es el principal elemento de legitimación o deslegitimación del gobierno.

¿Cómo conjuntar la acción gubernamental (acción individual) y la acción integradora (democrática) en la administración pública, para encontrar fuentes de legitimación política y administrativa para el Estado? Hay ciertos consensos que apuntan hacia la gobernanza como forma de acción pública. En materia legislativa, mientras el formalismo predomine, las leyes no podrán considerarse como verdaderas decisiones políticas, antes bien, serán consideradas como un proceso de pseudo elaboración reglamentaria. Sin embargo, hay que reconocer que uno de los factores que agravan

el formalismo legislativo proviene de presiones foráneas, precisamente porque los organismos internacionales y los programas de asistencia técnica y financiera se orientan hacia los problemas del desarrollo económico y de la administración pública, antes que al problema fundamental del desarrollo político. Los núcleos internacionales a menudo bosquejan y promueven el uso de estructuras modelos para ser utilizadas por los países en desarrollo.

De esta manera, la influencia foránea debilita la participación sin asegurar los efectos prácticos deseados. Un ejemplo de lo comentado lo constituyen los programas o planes de reforma administrativa, en los que, una vez realizados los estudios técnicos, sus conclusiones se traducen a leyes y reglamentos, y con frecuencia significativa se comprueba su posterior inoperancia. Esto implica que los cambios propuestos sólo han reordenado las estructuras formales, pero no han afectado seriamente la estructura social y de poder subyacente, que es la que determina, de hecho, la acción burocrática.

Frecuentemente se argumenta que una Constitución provee la base fundamental para un ejercicio público efectivo. Sin embargo, podemos pensar en una relación inversa más convincente, es decir, que una efectiva actividad parlamentaria da validez y legitimidad a una Constitución. Cuando una legislatura es incapaz de tomar decisiones aplicables, la desilusión y la apatía del público se vuelven contra la Constitución, al igual que la propia asamblea. Cuando la misma Constitución refleja grandes expectativas sociales, su legitimación requiere de éxitos crecientes, ya

que sin ellos el sistema queda desacreditado y no se desarrolla el consenso popular.

Un régimen político democrático se legitima por la renovación constante y pacífica del poder político, a través de un proceso electoral que incluye la participación electoral de los ciudadanos; por su parte, un régimen autoritario funda su credibilidad en el control y estabilidad de los grupos emergentes y tradicionales de la sociedad. La administración pública es una institución que no forma su legitimación en los procesos electorales, es decir, en la participación que se transforma en representación o en la posibilidad, que está permite, de ser vigilada por organizaciones sociales y políticas, se legitima por un trabajo cotidiano de racionalidad comunicativa, legitimación de sus acciones y por el valor público que esta genera.

En un contexto de alternancia política, la administración pública es parte del discurso del cambio, como instrumento de legitimación del régimen. La legitimación en estas condiciones no se extrae de la eficiencia decisional. Mientras en el pasado inmediato se identificaba lo *público* con lo *estatal*, hoy en día tiene que admitirse la existencia de un espacio *público no estatal* y de diferentes formas de coordinación y concertación entre ambos. ¿Cuál es la particularidad de dichas formas? ¿Cómo potenciar dichas formas? ¿Qué requerimientos se plantean para fortalecerlas y hacerlas sostenibles? Estas son algunas preguntas que habrán de guiar los estudios futuros.

No sólo se trata de reconocer la diversidad de actores, sino la ampliación del espacio público. Hoy en día son variadas las expresiones de

la sociedad civil organizada que cumplen un papel fundamental en el funcionamiento de nuestra sociedad, se defienden los derechos del hombre y se demanda un umbral mínimo que permita reconocernos como ciudadanos de la misma comunidad, se promueve un sentido de pertenencia, se presentan nuevos vínculos que permiten ampliar el tejido social. La noción de *lo social*, que primero se expresó en el ámbito político como contrato social, queda limitada por los hechos que se presentan, ahora la defensa de *lo social* reclama de instituciones con un valor instituyente e instituido que nos indiquen desde dónde juzgar lo que está bien y lo que está mal, lo admisible y lo inadmisibile, lo justo de lo injusto en una sociedad: el sentido común es lo que tenemos en común. La redefinición de la deliberación se acerca a una *cuestión social*. Habrá que seguir revalorando a la eficiencia política y administrativa como instituciones, las cuales tienen un valor instituyente en la sociedad, la valía de las instituciones la otorgan los integrantes de la comunidad cuando la observan necesaria, de lo contrario las organizaciones imponen su valor de forma instituida.

El ciudadano, al rechazar a las instituciones que ejercen un poder sobre él, está rechazando a su administración pública que le presta los servicios, empero, el ciudadano, al valorar cada vez mejor la prestación de los servicios públicos no necesariamente valida a sus instituciones públicas. El rendimiento de un gobierno debe ir en aumento, esta mejora de los servicios es condición necesaria para que

los ciudadanos valoren positivamente a las instituciones públicas, pero no es suficiente, ya que el verdadero origen del problema de la gobernabilidad es de naturaleza política y no de una eficacia administrativa. Esto nos remite al consentimiento de la dominación que ejerce el poder político sobre el ciudadano.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Almond, Gabriel y Bingham Powell (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Arenilla Sáez, Manuel (coord.) (2010), *La administración pública entre dos siglos*, Madrid, INAP.
- (dir.) (2011), *Crisis y reforma de la administración pública*, España, Netbiblo.
- Baena del Alcázar, Mariano (2010), *Manual de ciencia de la administración*, Madrid, Síntesis.
- Barzelay, Michael (2003), *La nueva gestión pública*, México, FCE.
- Blanco, Ismael y Ricard Gomà (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini.
- Easton, David (1996a), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Easton, David (comp.) (1996b), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Günther Jakobs y Manuel Cancio Meliá (2003), *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós.
- Kast, Fremont y James Rosenzweig (1977), “La perspectiva moderna. Un enfoque de sistemas”, en
- Gildardo Campero y Juan Vidal, *Teoría general de sistemas y administración pública*, Costa Rica, EDUCA.
- Lefort, Claude (1990), *La invención democrática*, Nuevos Aires, Nueva visión.
- (2004), *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, México, Anthropos.
- (2007), *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder.
- Linz, Juan (1996), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) (1997), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas Vol. 1*, Madrid, Alianza.
- March, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE.
- Mintzberg, Henry (2002), *La estructura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Morlino, Leonardo (1985), *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nolte, Detlef (1991), “Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo”, en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Nueva sociedad.
- Nozick, Robert (1990), *Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE.
- Rustow, Dankwart Alexander (1992), “Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico”, en Merino Huera, Mauricio. *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPYAP/Conacyt.
- Sorensen, Georg (2011), *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch.
- Tilly, Charles (2010), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, UAEM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Weber, Max (1998), *Economía y sociedad*, México, FCE.