

# LA DIMENSIÓN CIUDADANA EN LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## THE CIVIC DIMENSION OF REFORMS IN PUBLIC ADMINISTRATION

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ  
Universidad Autónoma del Estado de México

### RESUMEN

El artículo destaca la importancia de la dimensión ciudadana y democrática en las reformas de la administración pública, bajo la modalidad de la Nueva Gestión Pública (NGP), en las que han quedado marginadas en la agenda administrativa. En un primer apartado, se aborda de manera sucinta el tema de la reforma administrativa, definición y enfoques para abordarla, en particular en América Latina; en un segundo apartado se describe el déficit ciudadano en la reforma administrativa, destacando la importancia de considerar la variable ciudadana en esta clase de reforma; y en un tercer apartado, se describe y argumenta la necesidad de una reforma administrativa participativa y democrática, que permita recuperar el sentido ciudadano en los procesos de transformación dentro de la discusión de la NGP. Al final, se enumeran algunas ideas que pueden considerarse como conclusiones y la bibliografía mínima consultada.

PALABRAS CLAVE: Reforma del Estado, Reforma Administrativa, Ciudadanía, Nueva Gestión Pública.

### ABSTRACT

The article highlights the importance of the civic and democratic dimensions in the public administration reforms in the form of New Public Management (NPM), which have been marginalized in the administrative agenda. The first paragraph deals briefly with the issues of administrative reform, as well as its definition and approaches to address it, particularly in Latin America. The second paragraph describes the citizen deficit in the administrative reform, stressing the importance of considering the citizen variable in this kind of reform. The third section describes and argues on the need for participatory

and democratic administrative reform, in order to retrieve civic sense in the transformation processes within the discussion on NPM. Finally, we list some ideas that can be considered as conclusions, as well as a minimum reference on consulted literature.

KEYWORDS: State Reform, Administrative Reform, Citizenship, New Public Management.

## INTRODUCCIÓN

El concepto de Reforma de Estado, por el contexto en que surge y por las implicaciones que provoca, ha propiciado un amplio debate. Tanto las posiciones del gobierno, los partidos políticos y los intelectuales han expresado sus opiniones. En realidad, el concepto implica mucho más de lo que se ha pretendido difundir, incluso, hay quién supone que no se trata de una reforma (Córdoba, 1990: 37). El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas.

La Reforma del Estado despliega en la actualidad poderosas fuerzas que están conformando un cambio mucho más amplio en todo el planeta; son fuerzas que están produciendo los nuevos perfiles de las sociedades, de las naciones y de los estados. No se trata únicamente de un cambio administrativo o técnico, sino de un cambio político e institucional de inmensas proporciones, que genera nuevas instituciones, novedosos liderazgos e innovadoras formas de relación social. La Reforma del Estado es un cambio trascendente porque estructuran nuevos perfiles para las sociedades y sus ciudadanos (Ojeda, 2006: 874).

La Reforma del Estado tiene su fundamento en los procesos de cambio y transformaciones que son alentados tanto por factores endógenos, como exógenos. Este panorama no es circunstancial ni coyuntural, sino estructural, debido a que son cambios profundos que responden a los nuevos vínculos que se dan entre los individuos, los grupos, las organizaciones ciudadanas y las instituciones públicas (Uvalle, 2006: 877). Por ello, la Reforma del Estado se encuentra en una fase de capítulos pendientes que es necesario cumplir para situarla como un proceso de complejidad articulada, y no como un proceso de avances segmentados (Aziz, 1991: 77).

La Reforma del Estado ha sido una empresa colectiva compleja, multi-dimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista, únicamente, como un desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión

de tener que sanear las finanzas públicas (Aguilar, 1996: XIV). El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado, proviene, sin duda, de su pesado déficit fiscal, pero también es producto del déficit del consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales y regiones del país.

Dentro de la Reforma del Estado entonces, existe una diferencia entre los actores participantes y su manera de incidir en el diseño, formulación e implementación de la primera y segunda generación de reformas (Sánchez, 2000). Las reformas de primera generación, generalmente se han implementado en situaciones de crisis financiera y económica. En ese momento, no fue necesario convencer a la sociedad y a los actores involucrados de los supuestos beneficios de tomar acciones para eliminar la alta inflación, las continuas devaluaciones y las altas e inestables tasas de interés. Fueron presentadas como la única salida para enfrentar los problemas económico-financieros, aunque en realidad existían otras vías para superar dicha crisis. Los actores involucrados en esta etapa de la Reforma del Estado, principalmente eran individuos identificables. Incluyen al Presidente de la República, los miembros del gabinete económico, el presidente del partido político en el poder, los principales líderes empresariales y sindicales, y el dirigente del Banco Central. Eran un pequeño grupo de individuos deseosos de estabilizar la economía y cuyos intereses con respecto a las acciones de reformas eran relativamente homogéneos.

Por su parte, los actores involucrados en las reformas de segunda generación son miembros muy diversos de la sociedad en general y de la administración pública (Samaniego, 2001). Son heterogéneos en sus intereses económicos, difícilmente identificables en lo personal y sus acciones y reacciones se encuentran atomizadas. Entre los nuevos actores de la segunda generación se encuentran: el Congreso, los miembros de los sindicatos, los empresarios y banqueros en general, los integrantes de los partidos políticos, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto.

En realidad, sólo en la segunda generación de reformas fue posible la participación de los ciudadanos para ser tomados en cuenta en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas en la Reforma del Estado. Algunos países, sólo han llevado a cabo reformas de primera generación –austeridad presupuestaria, aumentos impositivos y de tarifas públicas, liberalización del comercio, atracción de inversión extranjera, desreglamentación, privatización de empresas públicas y gradual desmantelamiento de la seguridad social– por lo que han visto restringida la participación ciudadana.

En el caso de México, se encuentran frente a la disyuntiva de poner en marcha las reformas de segunda generación que tienen como objetivos: mantener la estabilidad macroeconómica; conservar el alto crecimiento y el nivel

de empleo; reducir la pobreza; mejorar las condiciones sociales; aumentar la competitividad de la economía; consolidar la apertura comercial y lograr el mejoramiento del medio ambiente (desarrollo sustentable). En este proceso de reformas, la dimensión ciudadana es fundamental para encontrar los arreglos y consensos para llevar a cabo este tipo de transformaciones; de otra manera, las reformas estarán condenadas al fracaso.

En este contexto, la reforma administrativa sólo puede entenderse como una parte esencial de la Reforma del Estado. Mientras que la reforma económica –entendida como un cambio en el modelo económico– es la reforma sustantiva que guía y hace posible la Reforma del Estado, por su parte, las reformas política, social y administrativa, son reformas adjetivas que reflejan el avance y los alcances de la propia reforma en materia económica. En este ensayo, partimos de la concepción de la Reforma de Estado como la estrategia para transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad; entre los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); entre el gobierno y sus gobernados; entre el gobierno y los partidos políticos; entre los diversos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); todo ello en un entorno mundial más complejo, globalizado e interdependiente.

La reforma administrativa es un proceso dirigido para realizar transformaciones en la administración pública, que permitan adecuar y modernizar el aparato público a los requerimientos de la sociedad, de un entorno complejo, cambiante y heterogéneo, en un mundo globalizado y con una revolución tecnológica que requiere de nuevas innovaciones en la función pública. Sin embargo, los enfoques, experiencias e implementación de la reforma administrativa han dejado de lado un elemento fundamental: la dimensión ciudadana.

Nuestro propósito es poner en el centro de la reforma administrativa, a la participación ciudadana, primero como insumo o requerimiento del proceso de reforma, y segundo, como destinatario final en el proceso de reforma administrativa. En otras palabras, de lo que se trata es de comenzar a cubrir el déficit ciudadano en la reforma administrativa, mediante la incorporación en sus procesos a la participación de los ciudadanos en las mejoras de la administración pública con el propósito de desterrar las concepciones unilaterales de reformas de “gabinete” o de “iluminados” en la administración pública<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En estas interpretaciones se trata de reinventar todo cada seis años, con los cambios de gobierno federal, sin un diagnóstico real de la situación que prevalece en el aparato gubernamental y, sobre todo, dejando a un lado las experiencias en materia de reforma y modernización administrativas, es decir, se olvida a la historia de la administración pública federal.

## 2. APROXIMACIÓN A LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Dentro de la diversidad de interpretaciones y concepciones de la reforma administrativa, en la mayoría de ellas, la dimensión ciudadana es un factor secundario, marginal y poco significativo. No obstante, que toda reforma administrativa es un proceso intraburocrático que tiene como destinatario final al ciudadano, a éste se le concibe como sujeto pasivo y receptor inanimado de los cambios producidos por la administración pública.

En su concepción, la idea de reforma administrativa tiene por su propia naturaleza, un contenido único y específico que la distingue de otros tipos de reformas. La reforma administrativa, como proceso, no puede ser un período histórico aislado y determinado, debe realizarse dentro de un contexto mayor como es la Reforma del Estado, para ser viable, efectiva y auténtica (Sánchez, 2005). Una reforma administrativa no aparece en el vacío. Tiene un origen deliberado, debido a que busca alterar los procesos naturales de cambio y es una expresión de las grandes decisiones políticas. Opera sobre una sociedad concreta, además que parte de la historia para superarla y se funda en la realidad para transformarla. En suma, pretende que la administración pública instrumente los altos fines de la política (Muñoz, 2006: 229).

La reforma administrativa es un proceso que debe ser deliberado con el apoyo de las máximas autoridades gubernamentales. Para tener éxito debe vencer las resistencias que encuentre en el camino, además de contar con pleno apoyo político y una adecuada estrategia de implementación que provea las políticas para superar los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrá necesariamente que afectar (Carrillo, 1982: 201-202). “Sin embargo, conviene aclarar que el mejoramiento administrativo constituye una tarea que, dada su magnitud, no puede ser realizada por un pequeño grupo de trabajo. Requiere del concurso de todos, lo mismo de los servidores públicos que de los particulares” (Martínez y Carrillo, 2006: 227).

En su estrategia, la reforma administrativa es un proceso permanente cuyo objetivo varía en función de los cambios en el medio, como en función de los niveles de logro del mismo proceso. Los éxitos en materia de reforma modifican el horizonte de objetivos, tanto como él mismo se modifica con los fracasos administrativos. Por tanto, el nivel de logros en materia de reforma administrativa aumentará en la medida que se enriquezcan los esquemas conceptuales a partir de los cuales se derivan las estrategias de acción y que éstas respondan a las complejidades de lo que se entenderá como reforma (Salinas, 1980: 7). El éxito de la reforma administrativa depende de que efectivamente responda a las necesidades de su entorno complejo: “Se entiende por reforma administrativa el proceso técnico permanente de revisión

y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder, cada vez con mayor eficiencia, a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación” (Solana, 2006: 234).

La reforma administrativa tiene dos acepciones básicas. Primero, como medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público, en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines legalmente atribuidos al Estado, tanto de aquellos que son consustanciales a su propia existencia, como de los que la coyuntura política le vaya demandando. Segundo, como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a la coyuntura que éste tiene que enfrentar (Carrillo y Caso, 1975: 47-48).

La premisa condicionante de una reforma administrativa es la propia capacidad innovadora del Estado. En tanto el impulso no surja de una conciencia política gubernamental, proyectada a la tecnificación de la maquinaria administrativa, y a elevar la eficacia de los procesos operativos, no podrán esperarse resultados satisfactorios. La reorganización administrativa no sólo ha de partir de un propósito oficial, sino también de una genuina aspiración del pueblo (Rodríguez, 2006: 167). La exigencia de los ciudadanos para racionalizar y moralizar la administración pública, presiona sobre el poder público para emprenderla, además que supone su participación en las diferentes etapas del proceso de implementación. La reforma administrativa debe construir parte sustancial de la política superior del Gobierno conforme a un plan integral y llevada a sus últimas consecuencias, con un alto sentido de responsabilidad nacional.

Entonces, la reforma administrativa tiene como propósito esencial tratar de adecuar los objetivos de la administración pública, sus recursos humanos y estructuras organizacionales, a las demandas del desarrollo económico y social, así como introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia. Por tanto, la reforma administrativa es un proceso social de cambio en la administración pública, conducido a conciencia, de manera intencional y dirigida (Campero, 1982: 11). No se trata de un proceso tecnocrático en sí mismo, aunque tiene instrumentos técnicos. La sola implementación de los mismos, no es suficiente para lograr los objetivos de la propia reforma administrativa, requiere de un referente social más amplio en el que puedan ser considerados los ciudadanos como sujetos del proceso.

En todos los procesos de reforma administrativa subyace una filosofía relacionada con los fines políticos de la sociedad en que ellos se insertan. Las

reformas administrativas deben estar orientadas por una escala de valores coincidentes con las de la sociedad a la que pertenecen. Si ello no ocurre, las reformas serán intentos fallidos debido a que no responden a los requerimientos que la sociedad exige resolver. No pasarán de meros intentos tecnocráticos, disfuncionales con la evolución de cada país y, por tanto, seguros fracasos en su realización (Saravia, 1975: 357).

Para precisar el concepto de reforma administrativa existen dos formas esenciales para abordarla: su objeto institucional y su carácter discontinuo (Campero, 1982: 3-4). En primer lugar, la reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto el marco institucional. Su afán, parcialmente frustrado en los años de 1970, fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. Fruto de un nuevo contexto económico, las reformas de los años de 1980 y principios de 1990 vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados. Ya no se trata de reformar para gestionar la expansión del Estado de Bienestar, sino su contracción o reducción. Los nuevos reformadores se han concentrado en cambiar las instituciones a través de las que el Estado descarga sus responsabilidades y reestructurando su tejido institucional. La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público, las relaciones con el mercado, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas.

En segundo lugar, la reforma administrativa, en su sentido restringido, aparece más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión “modernización”, como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional. Su margen de maniobra es, sin embargo, muy estrecho y está tan condicionado por el marco institucional que no es extraño que llegue a frustrarse.

La “verdadera reforma” supone considerar a la Administración como un sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad; supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, reconociendo su dimensión política; supone, por último, ser consciente de que la eficacia de una estructura o un procedimiento no es universal y varía en función de las condiciones en las que se aplica. De ahí la necesaria discontinuidad con el *statu quo* que significa su puesta en práctica (Campero, 1982: 4).

En este contexto, puede afirmarse que no hay una relación causa-efecto entre reforma política y reforma administrativa. Puede haber reforma política sin reforma administrativa, como la realidad de numerosos países pone de manifiesto. Aunque también puede haber reforma administrativa, no sólo sin reforma política, sino como un freno a la reforma política, como ha ocurrido

en no pocos regímenes autoritarios. Esto significa que la reforma administrativa tiene una autonomía no sólo conceptual, sino también fáctica con respecto a la reforma política, y obedece a una lógica que hay que captar separadamente, para intervenir sobre ella con eficiencia.

En el ámbito de la administración pública, el término “reforma administrativa” adquirió cada vez más una mayor aceptación en la década de 1970. El concepto de reforma administrativa no tiene un significado único. Caiden (1976) la define como “la inducción artificial de la transformación administrativa que confronta oposición”. Distingue la reforma administrativa del cambio administrativo, el cual representa una respuesta organizacional automática a las condiciones variantes, afirmando que la necesidad de la reforma nace de aquellas en razón de la disfunción de los procesos naturales del cambio administrativo. Para diferenciar a la reforma administrativa del simple cambio, debe tomarse en cuenta la participación del nivel político en la maquinaria administrativa, junto con las presiones del medio ambiente, y la forma en que éstas son canalizadas al gobierno. Por su parte, para Dror (1976), la reforma administrativa es “un cambio dirigido de los principales aspectos de un sistema administrativo” (Leemans, 1976: 18).

De manera más reciente, se afirma que a pesar de que la reforma administrativa ha alcanzado la “mayoría de edad” (Caiden, 1991). La expresión ha sido desplazada de la atención de autoridades y estudiosos por términos como modernización administrativa, Nueva Gestión Pública, desarrollo institucional, Reforma del Estado o, más recientemente, gobernabilidad (Echebarría, 2002: 1). Por ello, es importante reivindicar la relevancia y utilidad de la vieja categoría de la reforma administrativa como marco de referencia conceptual para abordar una parte importante de las transformaciones administrativas necesarias en los poderes del Estado.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que la reforma administrativa como categoría y como estrategia para transformar a la administración pública latinoamericana, continua vigente con más o menores énfasis conceptuales. Frente a otras interpretaciones de cambio en las organizaciones públicas, la reforma administrativa tiene un enorme caudal de experiencias que deben tomarse en cuenta, en las próximas transformaciones que sean previstas para mejorar el aparato gubernamental.



### 3. LA CIUDADANÍA COMO DESTINATARIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Uno de los elementos marginales en los procesos de reforma administrativa, es la participación ciudadana. Kliksberg (1984) ya sostenía que, al mismo tiempo que se equivocaba en la captación del rol que desempeña la variable humana en la organización, el marco conceptual tradicional aplicado a la reforma de la administración pública latinoamericana deja de lado otra expresión de gran relevancia de la variable humana, la actitud y vinculación que establecen los ciudadanos, la denominada “clientela”, con el aparato público (Kliksberg, 1984: 40).

En la visión reduccionista, la programación formalista de la reforma administrativa, producirá sus efectos por sí y no requiere, ni en sus etapas del diseño ni en la implementación, de la participación del objetivo final de buena parte de la actividad pública: el ciudadano. En cambio, cuando se percibe a la reforma administrativa como un proceso de cambio social, que deberá superar resistencias de todo orden, y enfrentar fuertes “cuellos de botella” basados en diversos casos en intereses creados, surge la comprensión de que la reforma debe contar con sus puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva, serán sus beneficiarios, y por tanto, pueden tener a su vez intereses genuinos en respaldarla.

En este contexto es que los ciudadanos pueden proveer a la reforma administrativa de elementos de gran utilidad técnica: información de campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos; retroalimentación sobre el resultado concreto de los cambios; y sugerencias derivadas de extensas experiencias. Además, en muchos casos es necesario para la acción eficiente de los nuevos sistemas administrativos que los mismos usuarios modifiquen actitudes arraigadas que permiten aceptar los cambios producto de la reforma administrativa.

Asimismo, la participación ciudadana en el aparato público contribuye por su esencia a fortalecer en general el funcionamiento democrático de la sociedad. “...la reforma (administrativa) privada de esta línea de acción de carácter estratégico, está destinada al aislamiento respecto al público. Ello se reflejará, entre otros aspectos, en la indiferencia ciudadana ante la misma y en la ausencia de retroalimentación sobre sus efectos” (Kliksberg, 1984: 42).

Al no consultar, ni hacer participar a la población en su esfuerzo, la reforma administrativa tenderá a ser percibida, por ello, como un movimiento artificial y de una “elite”, ajeno a sus necesidades, requerimientos y a su voluntad. La participación activa de la ciudadanía es un campo limitadamente transitado en América Latina, a la vez que un objetivo en sí mismo, consti-

tuye una promisorio posibilidad para ampliar considerablemente el apoyo y la vitalidad de la reforma administrativa. Será necesario examinar en detalle las características de la relación usuario-administración pública en la región e identificar cómo podrían transformarse con orientación a la participación colectiva y efectiva de la ciudadanía en la gestión con el aparato público y el proceso de reforma administrativa. Para ello, deberá recuperarse el aprovechamiento de la rica experiencia de la región en materia municipal, el desarrollo de las organizaciones vecinales, las vastas posibilidades de la descentralización administrativa y la utilización de la voluntad ciudadana, que no ha sido adecuadamente conducida.

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en la dirección a ella permite un rediseño institucional profundo del Estado (Kliksberg, 2006: 820). En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritaria, se requiere lo contrario. Para abrir plenamente a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum, los ombudsmen, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.

Afirma Aguilar (1996) que en una visión tradicional de la política y la administración pública, la ciudadanía, con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, ha estado pasiva y ausente, considerada como objeto de conducción y administración, pero además sujeto. En realidad, sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y de su puesta en práctica. En el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar desde sí mismo la cooperación y el entendimiento social, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema las organizaciones autónomas, ciudadanas y tuvieran además la capacidad para lanzar iniciativas públicas significativas y exitosas, menos aún hacerse cargo de ellas. "Vivíamos un Estado constituido, más que una ciudadanía constituyente. La república nos parecía una realidad hecha y derecha, en vez de verla como una realidad en permanente hechura" (Aguilar, 2006: 837).

Las cosas han comenzado a cambiar al compás de una ciudadanía más autónoma y activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable. Ahora se busca concretamente incorporar y validar la posición de que el ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública era algo constituido por el público ciudadano y que los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no

gubernamentales, podrían ser también sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de la gestión de varios asuntos públicos, en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera, regulatoria, promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno.

En la democracia moderna, los ciudadanos tienen naturaleza activa, es decir, tienen la oportunidad de intervenir en el destino colectivo que es parte irrenunciable de la vida pública. En ésta es factible aprovechar las ventajas que se derivan para ejercer las libertades, los derechos y la responsabilidad sin más límite que la libertad, el derecho y la responsabilidad de los demás. Por tanto, la ciudadanía no es dato en sí; por el contrario, es un proceso que se construye de acuerdo a valores, cultura, toma de conciencia, ejercicio de la responsabilidad y la aceptación de que los contrarios también tienen el derecho a ser reconocidos con base en el principio de igualdad (Uvalle, 2005: 338-339).

No es casual que la ciudadanía acompañe al Estado moderno en el recorrido que conlleva al diseño de las instituciones encargadas de organizar la vida política con base en prácticas, procesos, acciones y decisiones que integran las redes del poder moderno. Por tanto, el Estado ha sido un factor clave para que la categoría ciudadano tenga esencia institucional, desde el momento en que define y determina los requisitos que deben cumplirse para tener la condición de ciudadano. No hay duda de que el Estado es un productor y reproductor de la ciudadanía, a fin de acrecentar su propia sobrevivencia y seguridad.

La importancia de la participación conlleva a situar el modo en que los ciudadanos se interesan por los asuntos políticos. Participar implica definirse a favor de una causa, credo, ideología y compromiso. En la democracia, la participación es una fórmula que permite a los ciudadanos ganar espacios de gestión y decisión que son cruciales en la definición e implementación de las políticas públicas. Gestión y decisión, son un medio para definir espacios de actuación que conciernen a la sociedad y a los propios ciudadanos, mismos que se articulan en formas de organización que tiene presencia y efectividad en la vida asociada (Uvalle, 2005: 347).

La participación es una vía para que los ciudadanos organizados incurrieren con orden en el mundo institucional del Estado, el cual también es receptivo a la complejidad de la representación. Se facilita de este modo, que la voz y presencia de los ciudadanos sea uno de los puntos de balance para que el ejercicio del poder se lleve a cabo sin anular a las partes activas de la sociedad (Uvalle, 2005: 348).

#### 4. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En un contexto más reciente, Brugué (1996) afirma que la atracción que ha ejercido la gestión empresarial, las modas privatizadoras y desreguladoras, o más genéricamente, el desprestigio del gobierno y de la cosa pública contribuyen a explicar por qué, durante la última década, la dimensión democrática de la reforma a la administración pública ha aparecido únicamente en algunas eruditas notas a pie de página (Brugué, 1996: 45). Esta marginación no ha conseguido reducir la importancia del tema democrático dentro del contexto de las reformas a la administración pública.

La dimensión democrática de la administración pública no supone un menoscabo de algo que sí ha estado muy presente en los debates recientes sobre su reforma o modernización: la mejora en la economía y la eficiencia de sus actuaciones. Supone, en cambio, recordar que la administración pública no se entiende sin sus referentes políticos y sociales. La reconoce como algo más que un instrumento técnico o brazo ejecutor. Muy al contrario, la administración pública configura un espacio donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se enfatiza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político.

Recuperar la dimensión democrática de la administración pública supone también aceptar que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior no debe resolverse –al menos de forma exclusiva– a través de mecanismos mercantiles. La administración pública, señala Brugué (1996), debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad, sus actuaciones sirven para darle una forma determinada y, por lo tanto, incorpora una elección que no está exenta de conflictividad (Brugué, 1996: 45). Entonces el déficit democrático debe entenderse como la incapacidad de las administraciones públicas para articular un discurso político –un debate democrático– que sirva para resolver los conflictos que se dan en su interior, para priorizar entre los valores en competencia y, en definitiva, para permitir al conjunto social escoger lo que desea de su administración pública.

En el debate contemporáneo, la agenda de transformaciones de la NGP tiene dos dificultades esenciales. En primer lugar, carece de coherencia interna. Cuando se analizan formulaciones aparentemente coincidentes, aparecen notables diferencias de fondo que dificultan su generalización. Después de una breve exploración, todos parecen reconocer que el dinosaurio de la Administración Pública Progresiva (APP) se ha extinguido, pero a la hora de definir el nuevo dinosaurio en la NGP, parece que cada autor ha dado con un animal diferente (Hood, 1996).

La segunda dificultad radica en que la dimensión democrática ha quedado marginada de la mayor parte de las discusiones de la NGP en el contexto de la administración pública. Se detecta una clara obsesión por mejorar la eficiencia de las actuaciones burocráticas a partir de la noción de cliente, mientras que su democratización se da por supuesta o se olvida completamente al ciudadano.

En resumen, la pauta argumental tiene que ser muy clara: si la administración pública no es un mero instrumento ejecutor sino que también es un espacio de conflicto político, entonces la gestión pública debe incorporar esta dimensión en su quehacer diario; y, por otro lado, si nos situamos en un entorno democrático, esta incorporación no puede improvisarse sino que debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica (Brugué, 1996: 57).

La tesis central de Brugué es que hay dos situaciones que la NGP olvida de la dimensión democrática: 1) que la dicotomía política-administración no existe y es artificial, por lo que se trata de una ficción analítica; y 2) que su argumentación discursiva proviene de la gestión privada, y por lo tanto olvidan las peculiaridades del ámbito público. Parafraseando a Metcalfe (1999), hasta ahora la NGP se ha dedicado a imitar, y lo que hace falta es empezar a innovar. La innovación debe partir de esquemas democratizadores que proporcionen mayor sustento a los ciudadanos (Metcalfe, 1999).

La administración pública expresa valores, por lo que existe una diferencia entre los valores socialdemócratas que caracterizó a la APP desde los años de 1950 y el dominio de los valores mercantiles que define las más populares corrientes de la NGP. Con la reciente aparición del modelo consumerista –concepto con el que se refiere a la NGP– los antiguos objetivos de igualdad y universalidad han dado paso a los de la triple “E” (economía, eficiencia y eficacia). La persecución de estos objetivos, además, ya no se realiza desde el profesionalismo sino desde la introducción de mecanismos de mercado y competencia en la administración pública.

En este contexto, para Cunill (2004) poner a la administración pública al servicio de la ciudadanía requiere muchas reformas necesarias, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control, de modo que pueda evitar la privatización de las decisiones públicas (Cunill, 2004: 84). Por ello, es indudable que son imprescindibles tanto una reforma política que democratice el sistema político, como una reforma administrativa que profesionalice y flexibilice la función pública. La mejor estrategia para democratizar la administración pública es convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control.

La democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: esta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la administración pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de la eficiencia (Cunill, 2004: 44).

Para democratizar la administración pública –según Cunill (2004)– son necesarias dos condiciones. Primero, es preciso ampliar la perspectiva que habitualmente se tiene sobre los posibles medios de control. La participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas –o representación social– es el medio por excelencia. Pero también la elección de los servicios y la coproducción pública pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la administración pública. Segundo, hay que considerar que no hay posibilidades de propiciar una significativa democratización de la administración pública, si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones. Además, que no hay verdadera democratización de la administración pública si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos.

Por ello, existe una contradicción en ese sentido, debido a que cualquier intento de modernizar la administración pública ha de hacer frente a un dilema de compleja solución: lograr, con economía eficiencia y eficacia, la obtención de resultados capaces de reconciliar intereses individuales con los colectivos. Se trata de combinar la dimensión instrumental con la dimensión política. Pero esta combinación –según Brugué (1996)– no se obtiene a través del mercado, ya que por definición el mercado no deja espacio para la lógica política, solo prevalece la lógica económica.

La opción es democratizar la NGP en el aparato de la administración pública. Para lograrlo, en primer lugar, hay que reconocer que la gestión pública sirve para dar expresión a una gran diversidad de objetivos en competencia y que, consecuentemente, se trata de una actividad política. En segundo lugar, el carácter político de la administración pública se concreta en la recuperación de un concepto de ciudadanía que permita la expresión activa de las opiniones de los individuos, que por tanto se aparte de la pasividad que se deduce de la clientelización que propone el modelo consumerista. “Esta expresión de la ciudadanía ha de ser utilizada para generar, a través de un discurso abierto y pluralista, la legitimidad política de la administración pública” (Brugué, 1986: 56).

Es así como se puede afirmar que la eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política. La administración pública no es una rama de la economía o de la administración de negocios, es una ciencia política. La gestión pública avanzará en la medida en que lo haga la democracia (Bresser-Pereira, 2004: 8).

La elección colectiva que legitima democráticamente la actuación de la administración pública ha de ser articulada a través de un discurso político. Esta elección se determinará mediante las instituciones públicas o, mejor todavía, debe partir de la votación de los ciudadanos. Se propone que la NGP reconozca y exprese su dimensión política, que sirva para articular discursos colectivos y que sea capaz de escuchar a la ciudadanía.

En este mismo orden de ideas, Garnier (2004) señala que si bien la gestión pública demanda una alta calificación técnica y un conjunto de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de gestión pública estratégica no se trata de “despolitizar la política”, sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o utilización de los recursos, sino más bien de “hacer bien la política”, combinando la buena técnica económica y gerencial con la consolidación de una cultura democrática y las prácticas institucionales correspondientes (Garnier, 2004: 134).

Al sostener la necesidad de construir nuevas formas de gestión de las políticas públicas, o de una NGP, no se trata de caer en una nueva moda. Se trata de afirmar, que ahora hay que proceder a contratarlo todo en el sector público, o a descentralizarlo todo. No se trata de sustituir al mercado con el Estado, ni al Estado con el mercado. Pero tampoco se trata de encontrar una especie de punto medio que venga a funcionar como la “combinación óptima” entre Estado y mercado. Más bien de lo que se trata, según Garnier, es de “hacer bien la política” para posibilitar la construcción de una NGP.

El ideal de una “administración pública racional al servicio del interés público” es atractivo; pero no es una vara realista para evaluar el comportamiento de los gobiernos democráticos. “No se puede eliminar la política de la administración pública: ese es un proyecto con visos autoritarios. Lo único que podemos hacer es controlar las formas que dicha utilización asume y moderar su magnitud” (Przeworski, 2004: 212).

Por tanto, será necesario impulsar una administración pública deliberativa, en la que la modernización administrativa ya no pretende concentrarse en hacer las cosas mejor, sino en lograr mejorar el entorno sobre el que se interviene. Los objetivos, se desplazan del interior al exterior de la administración pública. Y lo que se encuentra en el exterior es una sociedad cada vez más fragmentada y más polarizada, una sociedad explosivamente diversa

y que parece haber perdido su capacidad para equilibrarse (Brugué, 2004: 5). En suma, lo que se requiere es reflexionar sobre cómo construir una administración pública creativa e inclusiva en sus respuestas a los retos que le plantea una ciudadanía más activa, participativa, compleja y diversa.

## 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La Reforma del Estado en los países de América Latina ha avanzado en las reformas de primera generación, las cuales fueron impuestas por la gravedad de la situación económica, y como una receta para sanear las finanzas públicas. En esta etapa, la dimensión ciudadanía no fue considerada en ninguna parte del proceso. Por lo que se refiere a las reformas de segunda generación, la dimensión ciudadana es fundamental para darle legitimidad y credibilidad a reformas que requieren de mayor grado de legitimidad, consensos y acuerdos, para evitar su rechazo y puesta en práctica.

La dimensión ciudadana en la reforma administrativa, tanto en su versión tradicional como en la más actual –la NGP– requiere de poner en el centro de la discusión a la ciudadanía como insumo y como destinatario final de sus logros. La ciudadanía como elemento activo de un Estado más democrático, no puede olvidarse, debido a que los actores tradicionales –gobierno, organizaciones– no son suficientes para recuperar la capacidad política y de negociación del aparato estatal.

Los problemas esenciales del aparato público, los comportamientos usuales de la burocracia, la dinámica de desenvolvimiento de las organizaciones se encuentran altamente influidas por el desarrollo histórico de la región, por su modo de inserción en el sistema económico mundial y por el rol peculiar desempeñado por el sector público. Por lo que es necesario rescatar en el análisis de la reforma administrativa la realidad de la administración pública latinoamericana, enfatizando la identificación plena de la naturaleza diferenciada de aspectos centrales del aparato público, puntualizando sus diferencias en relación con las organizaciones empresariales privadas, y establecer sus rasgos particulares de desenvolvimiento en la región, así como la relevancia de la dimensión ciudadana en los procesos de la propia reforma.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. 1996. Presentación. En *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, editado por Fuentes, Mario Luis y Jorge Lumbreras. México: Diana.
- \_\_\_\_\_. 2006. La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública* (México) 111, pp. 835-842.
- AZIZ NASSIF, ALBERTO. 1991. Reformar al Estado. Modernización sin Modernidad". En *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, compilado por Barros Horcasitas, José Luis, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo, pp. 75-86. México: UA, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO.
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. 2004. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- BRUGUÉ, QUIM. 1996. La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5-6, pp. 45-58.
- \_\_\_\_\_. 2004. Modernizar la Administración desde la Izquierda: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* 29, pp. 27-56.
- CAIDEN, GERALD. 1976. La Implantación, Talón de Aquiles de la Reforma Administrativa. En *Cómo Reformar la Administración Pública*, editado por Leemans, F. Arné México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Administrative Reforms Comes of Age*. Berlín: Walter de Gruyter.
- CAMPERO CÁRDENAS, GILDARDO. 1982. *La Reforma Administrativa en América Latina*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis núm. 54.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO y ANDRÉS CASO. 1975. La Reforma Administrativa en México. En *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, editado por INAP (México), pp. 47-61. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. 1982. La Reforma Administrativa en México. En *Cómo Reformar la Administración Pública*, editado por Leemans, F. Arné. México: Fondo de Cultura Económica.
- CÓRDOBA, ARNALDO. 1990. ¿Un Nuevo Estado? *Nexos*, 145, p. 37.
- CUNILL GRAU, NURIA. 2004. La Democratización de la Administración Pública. Los Mitos a Vencer. En *Política y Gestión Pública*, editado por Bresser-Pereira, Luiz Carlos *et. al.*, pp. 43-90. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DROR, YEHEZKEL. 1976. Estrategia para la Reforma Administrativa. En *Cómo Reformar la Administración Pública*, editado por Leemans, F. Arné México: Fondo de Cultura Económica.
- ECHEBARRÍA, KOLDO. 2002. Reivindicaciones de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD* 18, pp. 79-98.
- GARNIER, LEONARDO. 2004. El Espacio de la Política en la Gestión Pública. En *Política y Gestión Pública*, editado por Bresser-Pereira, Luiz Carlos *et. al.*, pp. 91-138. Buenos Aires: Fondo

- de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- HOOD, CHRISTOPHER. 1996. Racionalismo Económico en la Gestión Pública. ¿De la Administración Pública Progresiva a la Nueva Gestión Pública?. En *Lecturas de Gestión Pública*, compilado por Brugué, Quim y Joan Subirats, pp. 467-490. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- KLIKSBERG, BERNARDO. 1984. La Reforma Administrativa en América Latina. Una Revisión del Marco Conceptual. En *La Reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una Evaluación*, compilado por Kliksberg, Bernardo, pp. 17-54. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_. 2006. El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión. *Revista de Administración Pública* (México) 111, pp. 811-834.
- LEEMANS, F. ARNÉ. 1976. Prefacio. En *Cómo Reformar la Administración Pública*, editado por Leemans, F. Arné., México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO y ALEJANDRO CARRILLO CASTRO. 2006. Programa de Reformas a la Administración Pública para Adecuarlas a las Necesidades del Desarrollo. *Revista de Administración Pública* (México) 111, pp. 27-28.
- METCALFE, LES. 1999. La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación. En *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, editado por Losada i Marrodán, Carlos, pp. 47-68 Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MUÑOZ LEDO, PORFIRIO. 2006. Programa Actual de la Reforma Administrativa (1971-1976). *Revista de Administración Pública* (México) 111, pp. 229-234.
- OJEDA PAULLADA, PEDRO. 2006. La Reforma del Estado. *Revista de Administración Pública* (México) 111: pp. 857-875.
- PRZEWORSKI, ADAM. 2004. Política y Administración. En *Política y Gestión Pública*, editado por Bresser-Pereira, Luiz Carlos et. al., pp. 195-215. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- RODRÍGUEZ REYES, ÁLVARO. 2006. Diagnóstico Administrativa del Gobierno Federal. *Revista de Administración Pública* (México) 111, pp. 141-181.
- SALINAS, ALBERTO. 1980. *La Reforma Administrativa. Un Enfoque de Desarrollo Organizativo y Administrativo para el Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SAMANIEGO BREACH, RICARDO. 2001. Metodología para Caracterizar Reformas de Primera y Segunda Generación: una Aplicación para el Caso de México, 1982-2001. En *Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, Memorias 2001*, editado por IBERGOB, pp. 351-369. México: IBERGOB-México, Miguel Ángel Porrúa.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JOSÉ JUAN. 1998. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_. 2000. *La reforma del Estado: de la primera a la segunda Generación de reformas en México*. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa.

SARAVIA, ENRIQUE J. 1975. La Teoría General de la Administración y la Reforma Administrativa. En *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, editado por INAP (México), pp. 357-379. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

SOLANA MORALES, FERNANDO. 2006. Los Marcos de la Reforma de la Administración. *Revista de Administración Pública* (México) 111, pp. 235-242.

UVALLE BERRONES, RICARDO. 2005. Ciudadanía y Administración Pública. En *Los Ciudadanos de Cara al Siglo XXI*, coordinado por León y Ramírez, Juan Carlos y Julio César Olvera García. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

\_\_\_\_\_. 2006. Condiciones, Tiempo y Proceso de la Reforma del Estado mexicano. *Revista de Administración Pública* (México) 111, pp. 878-900.

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ es Profesor a tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores "Acatlán"-UNAM. Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha obtenido el Premio Instituto Nacional de Administración Pública (1997) y una Mención Honorífica del Premio Instituto de Administración Pública del Estado de México (2001). Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y Miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores como Investigador Nacional nivel I. Ha publicado cinco libros sobre teoría de la administración pública y la administración pública mexicana y es autor de más de veinte artículos especializados en la disciplina y seis capítulos en libros colectivos. E-Mail: [cameralista@hotmail.com](mailto:cameralista@hotmail.com)