La administración pública y el régimen de la política plural

Serrano Migallón, Fernando

Recapitula diversas tesis que manejan la necesidad de replantear el funcionamiento de la administración pública a partir de las nuevas condiciones políticas que han surgido en México desde las elecciones de julio de 1997. Resalta que en México se ha iniciado una nueva etapa política, como resultado de una mayor presencia plural en los órganos de decisión, además de haber incrementado su fortaleza interna al aumentar su capacidad para responder a las demandas de una sociedad compleja. Del mismo modo, analiza cómo valorar el diseño de políticas públicas con base en la distribución de prioridades dentro de la vida social, considerada como una variable de suma importancia para el desarrollo integral de México.

The public administration and the regime of political plurality

Serrano Migallón, Fernando

This work recapitulates various thesis proposing the need of a revision of the public administration’s function in view of the new political conditions in Mexico as a result of the federal elections of July, 1997. It emphasizes the fact that Mexico has entered a new political era, as a result of a more plural presence in the decision-making organisms, as well as the fact that the country has improved its internal solidarity by increasing its capacity to respond to the demands of a complex society. Moreover, it analyzes the way to appraise the design of public politics based on the distribution of priorities in the social life, considered a very important variable for the integral development of Mexico.
La administración pública y el régimen de la política plural

Fernando Serrano Migallón*

México se encuentra en una nueva encrucijada histórica. La vida política nacional está a la puerta de nuevas prácticas y discursos. La tendencia señalada desde hace varios años, en la cual se podía apreciar el gradual surgimiento de fuerzas sociales antes desconocidas o sin presencia activa, que desean su representación en lo político y lo social, han moldeado un nuevo perfil de los grupos y partidos que comparten el ejercicio del poder político. La presencia multipartidista en los ámbitos Legislativo y Ejecutivo, tanto a nivel federal como local y municipal, plantean la necesidad de un nuevo examen de la forma en que la administración pública debe actuar en la perspectiva de la convivencia plural en la política y en su paulatina diversificación.

Existe un riesgo material de confundir la acción de la administración pública y la acción política. Este riesgo aumenta en la medida que la realidad política, en un momento histórico y en un lugar determinado, es principalmente monolítica, es decir, cuando un grupo detenta la representatividad de la sociedad en su conjunto, pero también, este error se pone en evidencia cuando en la vida política inciden diversos grupos que pueden ser reconocidos como representantes de grupos ciudadanos y de organizaciones. Al observar este fenómeno, puede deducirse con facilidad que existen diferencias substanciales entre la administración y la política. En un grado de cultura política, más o menos avanzada, la administración cumple su objeto con cierta independencia respecto de la acción política de los agentes que se adjudican la representatividad y la legitimidad que la sociedad les ha conferido y reconocido. No como realidades separadas y fuera de sus mutuas influencias, sino como dos manifestaciones de la vida pública dirigidas a satisfacer necesidades diversas.

* Director General del Instituto Nacional del Derecho de Autor.
Por administración pública puede entenderse tanto la actividad de gestión del Estado, como el órgano que ejerce la propia administración. La primera de las acepciones se sustenta en una idea material de la acción de administrar, mientras en la segunda, se recurre a un criterio orgánico funcional. Una primera definición puede describir a la administración pública como la actividad del Estado que se dirige a la gestión de satisfactores a las necesidades comunes de la sociedad, y por extensión al órgano del gobierno del Estado que se encarga de dicha gestión proveyendo de los elementos para cubrir las necesidades de la sociedad.

La administración pública es una respuesta de la sociedad, políticamente organizada, al reto que representan las necesidades comunes de los individuos y grupos que conforman la dinámica de la convivencia social. Existe administración pública donde existe una sociedad que ha evolucionado hasta la conformación política que es el Estado contemporáneo.

Una parte fundamental del panorama político contemporáneo, es la división fundamental entre la vida del individuo, en su esfera privada y su actividad particular, y la acción pública del Estado. Ambas esferas tienen sus propias características y sus propias normas, para el particular siempre aplican el régimen de la libertad que la ley le confiere y le protege, a ella están ligados conceptos como la autonomía de la voluntad y la personalidad jurídica; mientras, en materia de la actividad pública, está regida por el principio de legalidad, sus términos fundamentales son la competencia y el régimen de facultades que sólo la Ley puede conferir.

En los primeros tiempos de la organización política estatal, la acción del gobierno de un Estado se limitaba a la simple guardia de las libertades particulares, sin mayor función que la vigilancia de los actos de los propios particulares y de sí mismo; sin embargo, diversos hechos históricos y económicos, como las guerras mundiales y las depresiones económicas, hicieron visible que la acción del mercado y la actividad particular que, por su naturaleza, carece de programa respecto de la organización social, no eran suficientes para satisfacer las necesidades colectivas, por lo tanto, se hizo necesario que la administración pública ampliaría su marco de actividades. Esta expansión de actividades supuso una natural invasión de las tareas que anteriormente estuvieron reservadas a la actividad particular.

De la naturaleza de ambos regímenes de actividad surgen diferencias sustanciales. Por una parte, la actividad particular, para subsistir y para tener sentido, debe abocarse a la obtención del crecimiento y de la ganancia econó-
mica, es decir, ser rentable y preferentemente lucrativa, no así la administración pública, que se dirige a la satisfacción de necesidades sociales y por lo tanto no está animada por la noción de la ganancia económica, existe un error de concepción en la tendencia que quiere asimilar a la administración pública con la empresa. Si bien, desde luego, es deseable que en lo posible y, en las ramas en que esto puede ser, la actividad pública conserve, por lo menos, un nivel de equilibrio financiero.

Por otra parte, otra de las características que definen y diferencian ambos ramos de la actividad dentro de la vida del Estado, responde a la fundamentación jurídica de las mismas. Por un lado, el régimen de libertad y de compromiso voluntario a que está sujeta a la actividad privada, la Ley es un margen de acción donde todo está permitido salvo aquello que la legislación y la reglamentación expresamente prohíbe, en ella la voluntad de las partes para comprometerse hace las veces de ley entre las partes, consagrado en el principio romano de que res inter alios acta, es decir, que los actos jurídicos sólo surten efectos entre las partes que actúan en su conformación. Mientras, para la actividad de la administración pública, la Ley, particularmente la constitucional, son la causa eficiente de su existencia y la delimitación de los actos que puede realizar, en sentido contrario a los particulares, a la administración pública sólo le están permitidos los actos para los que la Ley la facilita, fuera de los cuales no tiene presencia jurídica efectiva. Pero, debido a esta naturaleza jurídica y al objeto de su actividad, los actos de la administración pública afectan a todos los individuos de la sociedad y, ligado como lo está, al poder político del Estado, comparte con él las características de su imperio, el uso de la fuerza pública y la coercitividad de sus decisiones, elementos que no corresponden a los particulares.

Esta referencia necesaria entre la actividad de la administración pública y el poder político del gobierno del Estado, nos hace reflexionar sobre las dos distintas facetas del Poder Ejecutivo del Estado contemporáneo. Corresponde al Poder Ejecutivo la aplicación de las leyes "en casos particulares y sin que medie previamente un conflicto de intereses", respecto de su actividad política, distinta de la administrativa, comenta Rivero "Gobernar es tomar las decisiones esenciales que comprometen el futuro de la Nación: una declaración de guerra, la decisión en favor de una determinada política económica". Esta primera actividad es la que, propiamente podemos llamar política, la de gobernar, que significa conducir el destino del Estado.

Íntimamente ligada a la función gubernativa del Estado, la tarea administrati-
va abarca muchas esferas de la vida comunitaria. Dirigida a la satisfacción de las necesidades públicas, refiere su función a los más diversos campos de la vida cotidiana, sin embargo, sólo algunos de ellos tienen relación directa, o por lo menos cierta trascendencia, en la esfera de lo político y lo gubernativo. La mayor parte de sus actividades se perfilan a la prestación de servicios de consumo cotidiano, seguridad pública, educación, sanidad, comunicaciones y energéticos, por ejemplo. Dichas actividades sólo adquieren dimensión dentro de la esfera de la actividad gubernativa del Estado cuando se constituyen en elementos que definen cierta postura política o se entienden dentro del marco de las decisiones fundamentales para la vida del Estado como entidad políticamente constituida.

Desde luego, existe una relación intrínseca entre política y administración pública. Así, la existencia de un régimen democrático amplía las expectativas de participación dentro de la administración de los bienes y la prestación de los servicios que corresponden al Estado, aumenta su contabilidad y transparencia al sujetar al administrador a los controles constitucionales que rigen su actividad; por otra parte, en regímenes autoritarios o dictatoriales, dichos controles son más obscuros pues identifican al poder político con la función administrativa, constituyendo, en casos extremos, a la prestación del servicio como una prebenda del político en ejercicio del poder.

A propósito de esta separación entre la administración pública y la tarea político gubernativa del Estado, Georges Vedel, conceptúa a la administración "como el conjunto de actividades del gobierno y de las autoridades descentralizadas ajenas a la conducción de las relaciones internacionales y a las relaciones entre los poderes públicos ejercidas bajo el régimen del poder público". A partir de este comentario podemos fijar dos apreciaciones fundamentales. Por un lado, la idea de que la administración pública no influye, o aún mejor, no tiene trascendencia por sí misma, en las relaciones internacionales del Estado, como sujeto de Derecho Internacional, ni en las relaciones del poder público en cuanto a poder político, pero además, por el otro lado, la existencia de autoridades descentralizadas, auténticas personas jurídicas de derecho público y verdaderos integrantes del poder del Estado, pero que no comparten la función política del mismo.

La expansión de lo público dentro de la vida comunitaria del Estado, es un fenómeno constante a partir de la postguerra. Este fenómeno trae consigo la necesidad de que la administración pública se especialice en cuadros profesionales con mayor perfeccionamiento técnico. Este cuadro, que conocemos
como la descentralización de la administración pública, responde a la necesidad de prestar servicios cada vez más complejos por su detalle técnico, financiero o profesional; las entidades que se generan para satisfacer dicha necesidad comparten la naturaleza pública del Estado, pero poseen también personalidad y patrimonio propios. Por su propia naturaleza y, por haber sido creadas por el Estado con fines exclusivamente técnicos, se encuentran siempre distantes, en su funcionamiento, de los vaivenes inherentes a la política. Es en este ramo de la administración pública donde puede verse con mayor claridad la división formal y material entre política y administración.

El fenómeno de la descentralización de la administración pública, tiene dos frentes importantes. Manifiesta la expansión del Estado occidental hacia áreas de la actividad humana anteriormente reservadas en exclusiva a los particulares, ampliando el ámbito de lo público, entre estas áreas se cuentan la protección de los ecosistemas, la explotación de los recursos naturales y la distribución de sus materias primas y productos, la redistribución del ingreso y, en general, la conducción de la economía. Asimismo, denota una clara tendencia a la estructuración y permanencia de planes y programas que permitan salvaguardar la prestación de los servicios públicos más allá de la presencia o ausencia de determinado grupo de poder en el ejercicio legítimo de la autoridad, es decir, constituye como una prioridad estratégica en el desarrollo del Estado y su progreso, el que los servicios públicos obedezcan más a criterios técnicos de rentabilidad y eficiencia, que a discursos ideológicos o cuotas de poder.

Desde luego, una presencia cada vez mayor del Estado en la vida social refleja una expansión del aparato burocrático, aunque esto no esté directamente relacionado con la mayor o menor presencia del Estado dentro de la actividad económica, competitiva, es decir, no debe ser entendido sólo dentro de los estrictos márgenes de una concepción liberal o estatista de la economía, sino al mayor grado de regulaciones administrativas y presencia de entidades dentro de las actividades privadas.

Conviene hacer esta distinción fundamental entre la faceta gubernativa del quehacer público y la esfera de la administración pública, por la importancia que ésta última tiene en la vida cotidiana de los ciudadanos. Tomando en cuenta el principio de la división de poderes, que anima al Estado Occidental contemporáneo, la función de creación del orden jurídico, a cargo del Poder Legislativo, y la de dirimir los conflictos entre ciudadanos y entre estos y el poder público, como corresponde al Poder Judicial, corresponde al Poder Ejecutivo la aplicación de las le-
yes y las normas, aun sin que medie interés de parte de los ciudadanos y, en ocasiones, en contra de la voluntad de ellos mismos. Es esta función del Ejecutivo la que afecta de modo más cercano y directo la esfera de derechos del ciudadano, es acaso el poder que más presente está en la vida cotidiana de la comunidad. Esto se traduce en la necesidad de establecer con claridad las diferencias fundamentales de la actividad política y la actividad administrativa del Ejecutivo, definir aquellas actividades que responden al interés político de la República y, que en tal sentido, merece ser conducida por políticos propiamente dichos, es decir, por personas con la sensibilidad y el oficio gubernativo que la actividad amerita, y aquellas otras que responden al sentido técnico y pragmático de la administración de los bienes y servicios abocados a la satisfacción de las necesidades públicas. Y un tema de la mayor trascendencia que agudiza el análisis, la presencia de un gobierno plural, integrado por diversas fuerzas políticas representativas de distintos grupos de ciudadanos y de interés.

América Latina en general y, México en lo particular, se han visto envueltos en nuevas dinámicas políticas y económicas a partir de la década de 1980. Si bien la evidencia muestra que los gobiernos del área se inclinaron a proponer soluciones económicas como respuesta a sus graves problemas de subdesarrollo y deficiente redistribución del ingreso, a la larga, se encontraron ante la perspectiva de buscar alternativas políticas que fueran más representativas de sociedades cada vez más complejas y demandantes. Algunos países transitaron de la dictadura a la democracia, ya mediante la conciliación con grupos armados y subversivos, o bien, mediante la transición pacífica. Otros más, entre los que se encuentra México, realizaron una adaptación paulatina correspondiente a los nuevos grupos e intereses políticos. El saldo general latinoamericano fue el de la adopción de la democracia como método de gobierno y de la pluralidad como forma de representación social.

Desde luego, existe una acción recíproca entre las fuerzas sociales y la acción gubernativa del Estado. Esto se traduce en la concepción y actualización de determinadas políticas de administración pública. Eduardo Andrade, resume esa relación de este modo, "el Estado interviene o actúa en un cierto momento o toma una acción concreta por razón de las fuerzas sociales en juego, de cuya acción aparece como resultante cada medida que el Estado adopta. Esas fuerzas que se manifiestan en el seno de la sociedad, determinan su acción".5

Este panorama presenta dos niveles de acción claramente diferenciados, por un lado, la acción que determina las políticas dentro de la administración, es
decir, la fijación de prioridades, de agendas con temas sociales, económicos, de seguridad o servicios; en los cuales la mano del político se distingue por fijar programas que seleccionan determinadas conductas públicas, inhiben otras y posponen algunas; y por otro lado, la acción administrativa propiamente dicha, que se traduce en la actividad de brindar los servicios, producir los bienes o controlar las actividades, de acuerdo con la agenda y prioridades previamente fijadas. En la primera, la pluralidad política, como forma de representatividad política, juega un papel de importancia vital, especialmente en el establecimiento de las prioridades y en la proposición de salidas a los problemas prácticos, pero en la segunda, nos estamos refiriendo a un nivel pragmático, a una actividad, la más de las veces, técnica y especializada.

El propio Andrade reflexiona en el sentido de que, "es entonces el conjunto de factores sociales, la correlación de fuerzas en el proceso social, lo que determina la acción que ha de asumir el Estado, combinado con lo que podemos considerar el interés del propio Estado, pero no como un ente abstracto, sino como un conjunto de personas que aspiran a mantener la conducción del aparato estatal y que sopesan cuál de las medidas que puedan tomar redundará mayores beneficios para su propia posición en el interior del sistema que el Estado constituye." Esta idea, sustentada en la observación de la realidad del juego de poder que se desarrolla entre los partidos políticos, ofrece una visión heterodoxa de la política entendida en el sentido clásico del arte de gobernar a los hombres y administrar los bienes de la cosa pública. Desde ese punto de vista, deslindar los límites entre la administración pública y la política, en cuanto a sistema de conducción social.

La idea de que exista un grupo de individuos que detienen el poder del Estado y, en tal sentido, se visualicen a sí mismos con el deber y el derecho a sostenerse en tal posición, ya de modo indefinido como en una monarquía o una dictadura, o sujetos a un periodo constitucional, como en una democracia republicana, plantea la situación de que el propio gobierno del Estado es, así mismo, una fuerza más dentro del concierto social y no sólo el concertador de las fuerzas que conviven al interior de la comunidad. Este fenómeno, conocido como la autonomía relativa del Estado, se fortalece cuando existen diversas fuerzas políticas que conviven en el ejercicio del poder. Cada una de estas fuerzas utiliza su mayor o menor influencia para lograr la prevalencia de sus programas y discurso ideológico, esto es, favorece o inhibe ciertas políticas de acuerdo con su estructura, idea y cuota de poder. La administración pública, por el contrario, ofrece un panorama, digamos, más uniforme y apo-
lítico, tiene una sola fuente esencial que es el margen legal y constitucional de su competencia, así como está animada por el afán de proporcionar a la comunidad los satisfactores que requiere para su supervivencia y convivencia pacífica.

Es claro, sin embargo, que esta autonomía relativa del Estado, está sujeta a fuertes controles sobre su capacidad de acción. La relatividad de la autonomía radica en dichas manifestaciones de presión social y política, algunas por la dinámica propia de los partidos políticos y grupos de presión representativos de la sociedad, otras más por la sociedad civil organizada y desde luego, las más importantes en el sistema democrático, que son las de la presión electoral. Volviendo al análisis de Andrade respecto de la autonomía relativa del Estado, su opinión parece adecuada en el siguiente sentido, "la autonomía relativa del Estado para la toma de decisiones está condicionada, en buena medida, por el grado de democratización que permita a las distintas fuerzas sociales manifestarse de diferentes formas."

Sin embargo, la prestación de los servicios, la producción de los bienes y, en general, el adecuado funcionamiento de la administración pública redundan necesariamente en una sociedad demandante y estratificada, en una nueva presión sobre el sistema político. Un sistema político, hegemónico o de partidos, que resulta incompetente para mantener, de manera funcional, el aparato de la administración pública, enfrenta una presión más dentro de su esquema político. La demanda del correcto y transparente funcionamiento de la administración pública es común en las sociedades democráticas, se perfilan como un interés prioritario para la buena marcha del Estado y señala la existencia de un mínimo de funcionalidad del gobierno aún en situaciones de transición, como el cambio de grupo gobernante, o en crisis políticas en grande o pequeña escala.

Una diferencia más entre la función política del gobierno del Estado, en su papel de rector de la vida pública y, la tarea de administración pública, radica en que sólo la función gubernativa está sujeta a las presiones que provienen de fuerzas externas al propio Estado, no sólo de gobiernos extranjeros y entidades internacionales, sino de fuerzas tales como empresas y grupos económicos privados internacionales y transnacionales, grupos religiosos o movimientos ideológicos. Estas presiones actúan, de modo directo en el poder político del Estado, determinando en cierta medida la configuración de su agenda y decisiones, pero no repercute, sino de modo indirecto en la función de la administración pública, es decir, sólo mediante reflejo de las políticas que ha deter-
minado sin que pueda aducirse que la situación internacional o externa ha impactado de manera propia en la prestación del servicio general de administrar lo público.

Desde el punto de vista que, la intervención del Estado, en la vida y esfera jurídica particular de los habitantes del territorio en que se ubica, corresponde a su propia naturaleza, no puede hablarse de un Estado libre de intervención en tal esfera o un Estado no administrativo. Sin embargo, la presencia del Estado que administra y proporciona satisfactorios a necesidades públicas tiene su legitimación en los beneficios que pueda llevar a los ciudadanos, referido al mejoramiento y sustento del nivel y calidad de vida, desde esta óptica resulta evidente que los grupos sociales, representados en los órganos del poder, pueden convertirse en efectivas presiones para que se actúe de modo que los beneficie y, su corolario, "en la medida en que haya menos posibilidad de expresión democrática, serán los grupos más pequeños y privilegiados los que tengan mayor fuerza para determinar la acción del Estado". Este sería un esquema fundamental de la interrelación entre la pluralidad política en el gobierno del Estado y la administración pública.

Algunos investigadores del fenómeno público han propuesto la reinvención del gobierno, a raíz de estas situacio-nes políticas y administrativas. Es probable que esta sea una visión todavía aventurada, sin embargo, es natural que algunas situaciones innovadoras dentro de la escena política fuercen al Estado a adquirir nuevas conductas, por ejemplo, la necesidad de eficiencia económica propia de una sociedad competitiva, la creciente demanda de desarrollo social y de democratización política y el fortalecimiento de la sociedad civil y de su participación.

La vigencia de la pluralidad política en el gobierno del Estado trae consigo la necesidad de evaluar nuevas formas de respuesta para los retos de la administración pública.

A partir de las diferentes dinámicas que hemos señalado para la función gubernativa y política del Estado, frente a la tarea de la administración pública y, tomando en cuenta el panorama particular de la pluralidad política dentro del gobierno del Estado, situación ahora real en México, se hace necesaria la determinación de estructuras administrativas que permitan una mayor movilidad del sector público en su carácter administrativo, es decir, la cada vez menor presencia de conflictos y toma de decisiones de carácter rutinario y burocrático; en la esfera del mando político, se sigue detentando, desde luego, el monopolio de la fijación de las políticas públicas.
 Esto supone la fijación de adecuadas políticas en materias tan diversas como la salud, la seguridad o la educación, que se ven fortalecidas por el diálogo democrático, pero que, en el momento de llegar a la administración pública y entrar en contacto con el ciudadano, requiere que la propia administración pública se convierta en un centro de captura de información útil para el diseño de las políticas. Kliksberg propone algunos ejemplos en este sentido, "Ayes (Ghana) subraya la tremenda complejidad del proceso de la política pública. Kyosti Pekonen hace énfasis en la falta de representación entre gobierno y sociedad, y propone "un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas". B. Guy Peters delinea los trazos de un 'Estado participatorio'. Turo Vortanen (Finlandia) resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas e información interorganizacional; Xu Zhenhuan (China) ve al mejoramiento de las coordinaciones gubernamentales y empresas estatales como parte integral de las reformas por introducir. Marcel B. Weenswijk se dedica a los sistemas actuales de evaluación demostrando que faltan en encontrar la complejidad y la ambigüedad del proceso de implementación de políticas, y Paula R. Bilinsky destaca, entre otros errores de los mismos, el que privilegian medir indicadores macroeconómicos y no estándares de vida."

El replanteamiento de la funcionalidad del Estado mexicano, a las puertas de un nuevo escenario político, caracterizado por la pluralidad política, es una oportunidad para rediseñar nuevas políticas de administración pública. La descentralización de la administración, por ejemplo, es un camino por donde ya se ha transitado con éxito. El fenómeno de la descentralización, no sólo regional, sino técnica y por servicios, es ya generalizado y, si bien, como señala Gérard Marcou, "la descentralización no necesariamente promueve la democracia", también es cierto que permite una cercanía mayor de la administración pública con la realidad social y las necesidades públicas que pretende solucionar, asimismo, significa un mayor grado de especialización técnica en los cuadros de servidores públicos, dimensionándolos con precisión fuera de las corrientes políticas del momento al afianzarlos en posiciones y escalafones técnicamente definidos.

Sin embargo, dentro de la cadena de la descentralización, la pluralidad política cumple también ciertos efectos. Así, impide que no sólo las élites locales tengan influencia o participación real en la prestación de los servicios, sino que, aumentada la representatividad de los órganos que determinan las políticas públicas, coadyuva a que cada vez más los ciudadanos estén cerca de la gestión administrativa. La pluralidad política, cuando se trata de un hecho
relacionado con el avance de los fenómenos democráticos, previene contra lo que Marcou señala, "la autonomía local puede derivar en la confiscación de poder y, consiguientemente, de los recursos que vienen con él por un grupo político o social dominante".12

En el fondo, la cuestión de la mayor o menor independencia de la administración pública del sector gubernativo político del Estado o, en otros términos, de la manera en que las diferencias de ambas funciones del Estado hacen funcional la tarea de gobernar y administrar, plantea un nuevo concepto de Estado, cada vez menos monolítico y, cada vez, más flexible, más parecido a una relación de redes que a una pirámide como tradicionalmente se le ha concebido. Esto significa la sustitución de las antiguas pirámides burocráticas, propensas al disperso de los bienes a la lucha burocrática por cuotas de poder, al menos en niveles de decisión administrativa, cuando no política, por un sistema de redes de instituciones relacionadas cuyos valores son el servicio, la eficiencia, el manejo óptimo de la información y la coordinación. Este nuevo paradigma, no convierte, como algunos pretenden, al Estado en una entidad de tipo gerencial, pues no pierde de vista su objetivo esencial, que es la satisfacción de las necesidades públicas, sino que limita la función de la llamada tecnocracia, al cumplimiento de sus labores fundamentales, dejando en exclusiva al sector político democrático la determinación de las políticas públicas.

Desde este punto de vista, es probable, que las antiguas estructuras weberianas de la burocracia, hayan cumplido su ciclo histórico, ya que su rigidez puede menos como respuesta ante una situación de incertidumbre y cambio continuo dentro de las sociedades contemporáneas, fenómeno que se ve agudizado cuando existe la pluralidad política en el gobierno del Estado. Debe contarse, entonces, con la concertación de las fuerzas políticas, a través de la actividad democrática, como un elemento de flexibilización de las función administrativa del Estado.

En esta idea del nuevo diseño de las políticas, y de la nueva administración pública, en el marco de la pluralidad política, conviene referirse a la necesidad de la recuperación de la credibilidad del Estado dentro de la vida social. La credibilidad del gobierno del Estado se erosiona cuando la población percibe, de modo real o al menos aparente, ineficiencias en la prestación de los servicios, errores en la determinación de las políticas públicas o crisis de autoridad en la vida del Estado. La primera de estas cuestiones puede ser atacada desde el exclusivo marco de tareas del administrador público, pero las dos últimas requieren, necesariamente, de la acción conjunta de todo el cuerpo
del gobierno del Estado. Un Estado que se retroalimenta con la información que recibe de sus prestadores de servicios básicos, con el contacto de una administración basada en el ciudadano como centro de su actividad y que tiene líneas contables dentro de la determinación de sus políticas públicas, es un Estado que puede aprender de sus propios errores y corregirlos con una velocidad aceptable, es, como se diría en la terminología contemporánea, un Estado inteligente, ávido de recuperar y acentuar su credibilidad.

Cada Estado debe elaborar su propia agenda de prioridades en materia de políticas públicas. Esto vuelve a situarnos otra vez dentro de la órbita del nivel político-gubernativo, del poder público del Estado, aunque desde luego; al menos en los países en vías de desarrollo o, con cuadros recurrentes de crisis económicas, a veces atribuibles a los procesos de inauguración del desarrollo, existen necesidades básicas que resultan típicas. Entre ellas la reversión de las tendencias demográficas centralizantes en uno o pocos focos urbanos, lo cual incide de modo directo en la incorrecta distribución poblacional; el logro del desarrollo regional de acuerdo con los recursos naturales y humanos de cada área; la ordenación del territorio nacional de modo que la población y la infraestructura estén correctamente relacionadas, y fortalecer la descentralización de los servicios públicos.

Desde luego, la mayoría de los elementos de esta agenda, versan sobre asuntos evidentemente económicos. De hecho, los procesos de democratización en el área latinoamericana, antes de acceder a lo político, estuvieron precedidos por fuertes programas económicos, con mayor o menor éxito. Pero, no puede lograrse la reforma del Estado sino es a través de fundamentos políticos y esa, es una lección que ha costado muchos años de desarrollo a nuestra área e, incluso en algunos países, graves conflictos sociales. Existe entonces una agenda básica que sustenta la determinación de las políticas públicas, esta agenda fundamental se refiere a presupuestos políticos relacionados con la democratización de la sociedad, entre sus productos se encuentra, desde luego, la pluralidad política dentro de las cúpulas de toma de decisión al interior del Estado.

Los elementos de esta agenda de pluralización y democratización, que incide de modo directo en el modo en que la administración pública presta sus servicios, puede componerse de elementos tales como la democratización de la sociedad a través del incremento de los mecanismos de participación de los grupos sociales de base y no sólo partidos políticos; la racionalización del Estado mediante el diseño de estrategias
integrales y no sólo de decisiones sectoriales aisladas, y la igualación del desarrollo económico al interior del territorio del Estado; la optimización en la prestación de los servicios públicos.

La superposición de estas dos agendas, una política fundamental y otra de carácter principalmente técnico, administrativo y económico, suponen de hecho una mayor diferenciación entre las funciones políticas y administrativas del poder público del Estado. Sin que, desde luego, dejen de encontrarse íntimamente relacionadas.

Como muchos autores han analizado, no parece existir una relación directa entre democracia y crecimiento, aunque un ambiente democrático parece más idóneo que uno dictatorial para satisfacer las necesidades políticas de una sociedad avanzada. En materia de desarrollo administrativo, parece existir una relación similar. Nzouankeu, comenta que "la descentralización es el complemento necesario e indispensable de la democracia pluralista; la extiende y le permite alcanzar sus objetivos". Sin embargo, una afirmación como ésta no puede ser entendida de modo absoluto. No es sólo la descentralización, y la afinación técnica de los órganos encargados de la administración pública, las demandas propias, en esfera administrativa, de una sociedad democrática y políticamente plural. Pero parece más cercano a la realidad el que una sociedad, conforme avanza en su sistema político democrático, requiera de formas más ágiles de administración públicas ante una evidente marcha en la complejidad de las necesidades a satisfacer.

La eficiencia y buena marcha de la administración pública de un Estado no puede suponerse como un efecto de la democracia. La pluralidad política, como régimen de representatividad, social y política, avanzado; no corresponde necesariamente a niveles mejores en la prestación de los servicios públicos; pero la noción y experiencia de una vida democrática dentro del Estado si requiere de mejores y más modernos métodos de administración pública tanto por la mayor demanda de servicios así como por la complejidad de las demandas de una sociedad avanzada. En otras palabras, la dinámica de una política democrática y plural, plantea la necesidad de diseñar políticas públicas de largo y mediano plazo que gocen de una mayor autonomía de la dinámica política de enfrentamiento entre los grupos que comparten el ejercicio del poder público y, al mismo tiempo, exige un mayor nivel de perfeccionamiento técnico y administrativo en los cuadros de servidores públicos de modo que las necesidades básicas de la sociedad sean satisfechas para no constituirse en nuevos factores de juego político.
A partir de que México ha iniciado una nueva etapa de su vida política, como resulta de una mayor presencia plural en los órganos de decisión política, conviene hacer un examen del funcionamiento de la administración pública, su fortaleza dentro del margen de la autonomía relativa del Estado y su capacidad para responder a las demandas de una sociedad compleja. Este análisis puede representar una valoración para el diseño de políticas públicas adecuadas a partir de la correcta distribución de prioridades dentro de la vida social; sin duda, esta es una de las más importantes tareas a que está llamada la nueva realidad política de nuestros tiempos, de su satisfacción depende, en cierta manera, el avance hacia el desarrollo.

Notas


10 Kliksberg, Bernardo. El rediseño del Estado. INAP. FCE. México. 1994, p. 31

