Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

RAP 82, enero-junio de 1992

DEMOCRACIA, MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Carlos Almada López

INTRODUCCIÓN

La conciliación de eficiencia y democracia es una de las preocupaciones centrales de la administración pública desde que ésta surgió como disciplina profesional.

Este problema ha recibido esencialmente dos respuestas:

1) El modelo "legal racional" de Max Weber: autoridad fundada en la ley, neutralidad plena de la administración, organización vertical de la burocracia;

2) La concepción de la administración como instrumento de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, control ciudadano)

En ambas vías extremas surgen desviaciones: rigidez, creación de castas dominadoras en el primer caso; dilución de responsabilidades, incoherencia en las políticas públicas, dispersión de recursos en el segundo.

En rigor se trata de conciliar dos valores opuestos: la eficiencia operativa y la equidad social. No son necesariamente antinómicos, pero su conjugación requiere, a la vez. de una clara concepción del servicio público y de un buen manejo de las modernas técnicas de gestión pública.

I.- Democracia y Administración Pública

El concepto de democracia no es unívoco. Varía de acuerdo a las tradiciones y circunstancias históricas de cada país.

Sin embargo las recientes evoluciones en Europa Central y del Este principalmente nos orientan a considerar, por ejemplo, que la dicotomía entre "democracia burguesa" y "democracia popular" es falsa.

Un sistema democrático es, a la vez:

1) Un sistema de Estado y de gobierno,
2) Un conjunto de valores,
3) Un proyecto o ideal asumido por una colectividad.

En riguroso sentido la democracia es una. Sin embargo para entenderla mejor y, sobre todo para evitar el excesivo formalismo que la nulifica en los hechos, pueden distinguirse tres vertientes:

1) Democracia electoral,
2) Democracia participativa,
3) Democracia económica, social y cultural.

Es obvio que la administración pública no puede compensar las desviaciones de un sistema político autocrático. Su gran contribución puede ser en la construcción de una nueva relación Estado-sociedad civil basada en el respeto, la cooperación y la búsqueda de consensos. Puede ser el instrumento privilegiado de la democracia participativa.

II.- Reforma, modernización y democracia

El Estado moderno ha sido sujeto a un triple cuestionamiento:

1) Crítica económica,
2) Crítica sociológica,
3) Crítica política.

Esta última resume las reivindicaciones del individuo frente al Estado, la visión liberal del derecho y del poder.

Frente a las burocracias frías, indiferentes, rutinarias, ineficientes e incluso autoritarias, se plantean, en las más diversas latitudes distintas vías de solución. Se señalan a continuación algunas de ellas.

A.- Apego al principio de legalidad

Punto de partida inescapable es reconocer que los poderes públicos han de actuar al interior de los límites impuestos por el Estado de Derecho.

Ello supone el respeto no únicamente a los derechos individuales y sociales de los particulares, sino también a sus derechos administrativos. Estos se han dividido en tres grupos por la doctrina clásica del Derecho Administrativo:

1) Derecho al funcionamiento de la administración,
2) Derecho a la legalidad de los actos de la administración,
3) Derechos a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración:

Si bien la legalidad no debe ser la víctima de la búsqueda irreflexiva de la eficiencia, no deben ignorarse tampoco, los riesgos de un legalismo puntilloso y disfuncional.

Para evitar lo anterior se buscan diversas medidas que eviten una concentración de recursos y facultades excesivamente grandes en las burocracias nacionales.

B.- Descentralización territorial

Es la transferencia de recursos y facultades del Estado a una colectividad territorial infranacional -provincia o municipio- que tiene una personalidad jurídica distinta. Se realiza de ordinario por la vía constitucional o legal y, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas federales, si prevé algún tipo de control *a posteriori*.

La desconcentración es la simple transferencia de facultades a un órgano subordinado situado en las circunscripciones territoriales que dividen a una nación o una provincia.

La descentralización es de estirpe democrática, pues reconoce la identidad de una comunidad dada. La desconcentración, en cambio, es una medida técnica de reacomodo competencial.

Más allá de los lugares comunes, es importante reconocer, aliado de sus múltiples ventajas, los escollos de la descentralización:

1) Perpetuar, o incluso acentuar, los desequilibrios regionales,
2) Afectar la necesaria coordinación de políticas y propiciar la dispersión de recursos,
3) Fortalecer los caciquismos locales.

En suma, es fundamental propiciar la descentralización, favorecer a las autoridades ya la democracia locales, pero hacerlo en la secuencia adecuada que disminuya los riesgos mencionados.

C.- Desregulación

La inflación normativa desvaloriza al Derecho y disminuye el ámbito de acción de los particulares y de los actores sociales.

Desregular implica:

1) Eliminar ciertas normas,
2) Simplificarlas,
3) Codificarlas,
4) Revisar los mecanismos de su creación.

En suma, la desregulación no supone la ausencia de normas. A la disminución cuantitativa debe corresponder una mejoría cualitativa. Se trata, ante todo, de desmitificar al derecho y de reintegrarle su carácter instrumental.

D.- Simplificación y servicio al público

En los países anglosajones y nórdicos se ha puesto en boga la noción de "cliente". Es útil porque refleja una actitud extrovertida de la administración, que encuentra su sentido en la atención eficiente al público.

La noción es, sin embargo, notoriamente insuficiente, pues es claro que la connotación del término no da cuenta de la multitud de formas en las que la administración se relaciona con el público.

Históricamente las primeras atribuciones del Estado son las de mando, de policía o de coacción necesarias al mantenimiento y protección del mismo Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

Conviene pues hablar de ciudadanos y de usuarios, no de "clientes" o "administrados". Lo que importa es tomarlos como la referencia esencial de la acción administrativa. La consulta y la simplificación de trámites, la mejoría de los locales de atención y, en general, una renovada actitud de servicio, son todas acciones necesarias para mejorar la calidad de los servicios públicos.

E.- Evaluación y transparencia

Una Administración que aspira a ser democrática debe estar dispuesta al escrutinio de sus acciones. Esta se realiza por el Poder Legislativo -Contaduría Mayor de Hacienda, Comisiones-, por el poder Judicial cuando sus acciones son objeto de litigio y por la sociedad misma, al través de los medios de comunicación, partidos políticos, cámaras, asociaciones, etcétera.

Debe así impulsarse una cultura de la evaluación en la que se revisen de manera analítica los resultados de las políticas y programas públicos, para nutrir así un debate público serio y sustentado.

F.- Administración indirecta

En diversos países ha empezado a surgir una "zona gris" entre lo público y lo privado que no encaja en el tradicional concepto de descentralización funcional.

Se habla así de quasi-government (quagos) de quasi-non-government ("quangos") y, más restrictivamente, de autoridades administrativas independientes con poder reglamentario.

Una administración democrática deberá explorar estas formas de asociación más flexibles, sin que ello implique la cesión de la capacidad decisoria a los grupos de interés.

Quizás más importante es propiciar la participación y la organización ciudadana, especialmente en el ámbito local. Los comités de obras, juntas de vecinos, clubes deportivos y otras agrupaciones similares pueden ser elementos de gran utilidad para estimular la democracia participativa y movilizar recursos.