

La democratización de la Administración Pública: un enfoque desde la Rendición de Cuentas

Ricardo Uvalle Berrones*

Resumen: El objetivo del trabajo es analizar la importancia de la Administración pública desde la óptica de la rendición de cuentas, a fin de que la democratización contribuya para que la vida asociada sea fortalecida con mayor vigilancia con base en el principio de responsabilidad, dado que es fundamental que tanto la legalidad como la legitimidad sean atributos del poder ceñido a normas y procedimientos que racionalizan su ejercicio. La Administración pública es un poder que se inscribe en el ámbito del Estado de Derecho y los valores democráticos, motivo por el cual, la rendición de cuentas debe cumplirse tanto por los dirigentes como los servidores públicos responsables de su conducción, lo cual implica que la utilización de los recursos públicos debe justificarse y hacer efectivo el derecho de réplica por parte de los ciudadanos para evitar que las instituciones administrativas se sobrepongan a la vida republicana.

Palabras clave: Administración pública, burocracia, democracia, derecho y rendición de cuentas.

The democratization of Public Administration: an approach from Accountability

* Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Correo: ricardo_uvalle@yahoo.com.mx

Abstract: The objective of the work is to analyze the importance of public administration from the perspective of accountability, so that democratization contributes so that associated life is strengthened with greater vigilance based on the principle of responsibility, since it is fundamental that both legality and legitimacy are attributes of power limited to norms and procedures that rationalize its exercise. Public Administration is a power that falls within the scope of the Rule of Law and democratic values, which is why accountability must be met by both the leaders and the public servants responsible for its conduct, which implies that the use of public resources must be justified and the right of reply must be made effective by citizens to prevent administrative institutions from overriding republican life.

Keywords: Public administration, bureaucracy, democracy, law and accountability.

Fecha de recepción del artículo: 5 marzo 2024

Fecha de aceptación: 20 marzo 2024

Introducción

El núcleo fundamental de las democracias es el control del poder. La organización del poder democrático es la descentralización política, la cual es una respuesta necesaria a los esquemas que se fincan en la centralidad, la burocratización y la verticalidad. Un Estado que agolpa poderes y recursos provoca que la vida política, productiva y social no se desarrolle con balances y equilibrios que han de contribuir para que el poder esté distribuido con base en órdenes de gobierno, relaciones intergubernamentales y formas autónoma de gestión.

Un Estado con sistemas frágiles del control del poder da paso a situaciones relacionadas con la captura de camarillas que tienen interés en obtener beneficios diversos con las políticas del gobierno. Se forman en sus ámbitos de gestión núcleos que logran conseguir resultados sin validez legal, y no obstante la vigencia del control del poder, evitan se les aplique la fiscalización con detalle.

El control del poder es condición fundamental para que las democracias sean fuertes y creíbles, desde el momento en que los órganos que integran el Estado son objeto de la rendición de cuentas horizontal, lo cual implica que se ejerce sobre los mismos, tareas de auditoría, fiscalización y seguimiento. Estas tareas no se agotan en su propia eficacia, sino que son el soporte para que los dirigentes y los servidores públicos rindan cuentas de manera abierta, interactiva, dialogante y deliberativa ante los ciudadanos para que éstos formulen la dudas y preguntas sobre el desempeño estatal.

En este sentido, la Administración pública es la institución comprometida sin dilaciones, con el sentido axiológico, deontológico, ético y político de la responsabilidad, la cual se enlaza con la rendición de cuentas horizontal. Entendida en el doble perfil que la caracteriza (horizontalidad y responsabilidad), alude a los fines del Estado y a los compromisos que éste tiene con la sociedad civil. Por ese motivo, su responsabilidad es mayúscula y en esa medida, los objetivos de la rendición de cuentas horizontal deben cumplirse, respondiendo ante los órganos fiscalizadores y los ciudadanos para fundamentar con datos, evidencias y argumentos, explicaciones convincentes en materia gubernamental y burocrática que cumple, con base en las estrategias que se impulsan desde la vida estatal. La responsabilidad sobre lo que se hace en la Administración pública, debe convertirse en deliberación republicana y legitimidad democrática para evitar que sea valorada únicamente como parte de los aparatos de poder localizados en las cúpulas burocráticas del Estado.

El control del poder en la modalidad de la rendición de cuentas horizontal se aplica en todas áreas y oficinas de la Administración pública para evitar la pretensión faraónica de que los gobernantes y los servidores del Estado incurran en esa conducta, la cual genera más costos que beneficios de interés público. Si la Administración pública impulsada por valores y decisiones faraónicas es contraria al interés público, dilapidada recursos de la vida comunitaria, no responde a las necesidades sociales y tiende a evadir la rendición de cuentas horizontal.

La ventaja de la democracia como sistema de instituciones que diseñan y aplican procesos de control en la visión del Estado de Derecho, es que alerta sobre el incumplimiento

de la rendición de cuentas, lo cual se traduce en que el desempeño del poder no sea conocido en tiempo y oportunidad, provocando una situación de desventaja en la vida asociada.

Para que la rendición de cuentas sea un ejercicio republicano, necesita que la auditoría y la fiscalización sean el binomio que suministre los datos, las evidencias, las observaciones y las recomendaciones para que las oficinas administrativas sean motivo de indagatoria, análisis y recomendaciones por parte de los órganos fiscalizadores, y de ese modo cumplir con la importancia de la rendición de cuentas, entendida como práctica insoslayable que acerca a los ciudadanos con las autoridades estatales para avanzar en la línea de la justificación de lo que realizan, ingresando a los procesos de exposición y deliberación de las decisiones y acciones que se adoptan desde el poder público para materializar la acción estatal en la sociedad civil.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar y explicar la democratización de la Administración pública desde la óptica de la rendición de cuentas horizontal. El enfoque adoptado para fines de exposición es de carácter normativo, con la finalidad de comprender a la Administración pública con base en los valores, los objetivos y la razón de ser de la vida democrática, para que no sea considerada únicamente como la suma de instrumentos que se aplican en la vida social, sino destacar que éstos son producto de decisiones institucionales, sustentadas en la necesidad y justificación de las políticas públicas que se adoptan en el seno del Estado de Derecho, para que sean valoradas como piezas neurálgicas en el control del poder.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza del siguiente modo: 1) Introducción; 2) Relevancia de las democracias moderna; 3) La rendición de cuentas; 4) La democratización de la Administración pública, y 5) Conclusión.

Relevancia de la democracia moderna

Las democracias son sistemas abiertos, interactivos y corresponsables del poder. Su estructura y funcionamiento tienen como referente, valores, principios y reglas que garantizan que la vida asociada potencie su productividad y efectividad con base en la libertad, capacidad e inventiva

de las personas y grupos. Son un sistema de vida que estimula la vida privada y la pública, entendidas como esferas que se interconectan para potenciar su grado de colaboración y coordinación en favor del cumplimiento más efectivo de las metas colectivas. En este caso, la democracia, en una de sus facetas para destacar la naturaleza político-institucional que la caracteriza, refiere a que tiene los métodos a través de los cuales es factible gobernar los conflictos de manera pacífica al encuadrarlos en tipos de solución que dan como resultado la existencia ganadores y perdedores (Przeworski, 2004: 195), pero no de modo definitivo, ya que los ganadores de hoy, pueden ser los perdedores en el futuro, y éstos pueden asumirse como ganadores en el tiempos por venir.

En el plano de la vida estatal, las democracias adoptan la elección de las autoridades como método universal que concreta la voluntad de los ciudadanos respecto a quién debe gobernarlos. Las elecciones ratifican que los ciudadanos mediante su preferencia, elección y decisión dan paso para que los dirigentes del Estado gocen de legalidad y legitimidad, a fin de que la conducción de los asuntos públicos se apegue más a la credibilidad y la confianza, valores medulares para asegurar que la edificación de la vida colectiva se apoya en decisiones y acciones que derivan del funcionamiento eficiente de las instituciones. En este sentido, el poder estatal, sin desconocer su importancia en la vida colectiva, debe estar sujeto a limitaciones para evitar que sea un riesgo para la sociedad civil. Los límites del poder devienen del constitucionalismo y las normas jurídicas para que su ejercicio no sea contrario a la libertad y seguridad de las personas. Son límites indispensables para hacer factible los procesos del gobernar, entendidos como la forma y el modo en que el poder se materializa mediante órganos, funciones, jurisdicciones y controles, ejecutando las políticas públicas y los programas administrativos.

El gobierno de las democracias es el gobierno de los ciudadanos. Esto significa que es un gobierno responsable, sujeto a normas formales y comprometido con el espíritu, orientación, valores y planteamientos de las Constituciones políticas. El gobierno de las democracias (Dahl, 1999: 43) se inscribe en los espacios institucionales del Estado de Derecho, el cual es la construcción institucional más elaborada, fina y eficaz de cómo se controla el poder

que detenta en favor del interés colectivo. En este caso, la democracia, el gobierno y el Estado de Derecho son la tríada que genera las normas para que la certidumbre (Hayek, 1990: 103) sea la piedra de toque que asegure que los gobernantes no deben apartarse de las atribuciones que ejercen y que los ciudadanos no sólo conocen por anticipado el significado y alcance de las normas jurídicas debidamente publicadas, sino que tienen confianza en que las autoridades actúen con base en ellas y que garantizan el debido proceso para evitar distorsiones en la administración y el cumplimiento de la justicia. Todo ello da lugar a contextos en los cuales el control del Estado es la válvula de seguridad para evitar que se convierta en una máquina que distribuye sanciones y castigos con los recursos de su poder instrumental. El control del Estado es imperativo para que no se erija como una organización que propicie costos onerosos ni acciones ilegales que infringen daños a los ciudadanos y su patrimonio. Un atributo del Estado de Derecho consiste en que las reglas que elabora y ejecuta se conocen de antemano, con lo cual sus poderes (Hayek, 1990: 104) no se usan en contra de la libertad y el patrimonio de las personas.

El control del poder estatal, aplicado con instrumentos políticos (Valadés, 1998: 125) es fundamental para que no incurra en lo indebido ni en situaciones que son riesgo para su credibilidad y, por tanto, de su falta de aceptación sustentada en la toma de conciencia de que esa acción es necesaria en favor del interés público, a fin de proteger mejor el ámbito de la vida privada. Por ese motivo, el control estatal, es una forma para limitarlo y responsabilizarlo (Valadés, 1998: 147) y tiene como fundamento para lograr ese fin, la división, la colaboración, la coordinación y la vigilancia para que no sea valorado como institución que amenaza la vida individual y colectiva. El control del Estado es clave para situarlo como un sistema de decisiones, acciones y contención, así como de un conjunto de atribuciones y poderes que se aplican invocando por parte de la autoridad la vigencia del interés público. El control del Estado está sujeto a una variedad de medios que lo racionalizan para que su fuerza material no rebase los límites de la constitucionalidad y legalidad, dado que son el sustento que garantiza y favorece la relación de la vida civilizada con el concepto libertad de los ciudadanos, piedra de toque para que las democracias sean valoradas a

la plenitud con los valores de dignidad, respeto, autoestima e identidad, para asegurar la cohesión política, pública y social de la convivencia republicana (Aguilar, 2013: 27-28).

En consecuencia, el Estado de Derecho es el modo en que se organiza el poder en la vida moderna y es, a la vez, una ventaja importante para que la regulación de la vida colectiva sea entendida como la suma de incentivos y sanciones que se aplican para asegurar la tarea de gobernar con el fortalecimiento del poder público (Cossío, 2008: 103), para cumplir los fines que tiene encomendados. Ésta no es fruto de acciones casuísticas, sino de la existencia de instituciones que se encargan de fijar las reglas del juego que habrán de cumplirse en diversas modalidades sobre la base el principio de legalidad.

Gobernar no significa decidir y hacer lo que desea la autoridad, sino que implica elegir rutas de acción con apoyo en la legalidad, así como la suma de costos y beneficios que acreditan cómo el poder público actúa para que la vida colectiva logre mejores formas de desempeño social y productivo. Gobernar alude a la aplicación de capacidades de conducción, utilizando para ello los instrumentos de gobierno que corresponden al poder del Estado. Es importante, por tanto, que los instrumentos del Estado –entre otros las leyes, los códigos, los estatutos, los impuestos, la información, la planeación, la programación, los programas, las políticas, los proyectos, los presupuestos, los reglamentos, las tecnologías– son utilizados de manera normativa, lo cual significa que tiene las atribuciones para aplicarlos, sin provocar daño a terceros. En este caso, corresponde a la administración y la burocracia (Aguilera, 2022: 52) que tienen a su cargo las tareas de dirección y operación para concretar con eficacia la acción material del Estado en la sociedad civil.

La contundencia del Estado consiste en que los medios que utiliza tienen como base la lógica de la coerción y ésta tiene como fundamento que es el pivote sustancial del poder que se ejerce para asegurar la dominación en la vida comunitaria y por ese motivo, se concreta con valores constructivos –igualdad, equidad, bienestar, paz– y valores destructivos –guerra, muerte, represión– que deben enfocarse desde su carácter amoral y arreligioso. En este caso, el control del Estado es uno de los ángulos más importantes a destacar, porque alude a que tiene en su

ámbito de institucionalidad, los órganos que se encargan de esa tarea.

El Estado es, en consecuencia, una variedad de órganos, funciones, poderes y responsabilidades que están sujetos a controles que tienen por objetivo evitar que se desborde y convierta en un sistema de poder desproporcionado en el modo de invocar y aplicar la fuerza que detenta, dado que combina los elementos de coerción, utilización de los medios administrativos, burocráticos y normativos para ser obedecido, así como la capacidad para obligar al cumplimiento de las normas de interés públicas y concretar con eficacia la dominación política (Weber, 2009: 14) para refrendar el derecho que tienen a vivir como el centro de la vida asociada, con base en la categoría calculabilidad, es decir, de acuerdo con fines proyectados (Lozano, 2023: 90), para que el poder sea caracterizado por su racionalidad y eficacia.

Por tanto, si el Estado se asume como un poder sin controles, se da paso a condiciones de vida que habrán de propiciar su decadencia y, en consecuencia, su declive. El poder contundente que desobedece las normas jurídicas no expande su eficacia, sino que agota las capacidades y los recursos para imponerse sin el consentimiento de los ciudadanos, hasta situarse en la ley de los rendimientos decrecientes, la cual alude a la disminución de sus capacidades de dirección y ejecución y, por tanto, la efectividad de la economía y la dificultad para aminorar los conflictos de manera pacífica se habrá de perder vigor para desventaja de su conservación como organismo político. Esta situación origina que su compromiso con la legalidad y legitimidad corren el riesgo de erosionarse, e insistir en ese contrasentido da lugar a que su conservación y supervivencia no están aseguradas a plenitud. De ahí la importancia de la democracia como forma de gobierno, dado que tiene como punto medular el control del poder para evitar que se quebrante la confianza en las instituciones públicas y la relevancia de la vida estatal. El poder estatal no es omnipotente, sino que gobierna a otros poderes y fuerzas políticas aparte del suyo para asegurar su mando (Popper, 1991: 125) y conducir de manera pacífica la vida asociada.

Ningún régimen político racionaliza a detalle el control del poder como la democracia, con el fin de evitar daños a las libertades ciudadanas. Ningún sistema de poder reivindica

a los ciudadanos ante el Estado como la democracia, dado que conjuga tres elementos fundamentales: libertad, igualdad y rendición de cuentas, triada fundamental para lograr que el poder sea entendido en la lógica de atribuciones y limitaciones, no de abusos ni discreción exponencial. Un faceta importante en la vida democrática consiste en destacar que el control del poder se apoya en el sufragio universal y el gobierno representativo (Popper, 1991: 128), lo cual indica que ningún gobernante tiene campo despejado para ejercer el poder estatal, sino que está influenciado por una diversidad de fuerzas que debe saber conducir para recrear la eficacia, imperativo clave para situar la protección del poder mismo, en términos de su aceptación y el reconocimiento legítimo por parte de la sociedad civil.

El poder sujeto a controles es más eficaz que el poder que los evade, porque evita desgastes, quebrantos y desprestigio, además de favorecer ambientes institucionales más regulares para que la vida de las personas y las organizaciones sea más estable y productiva. El poder, sujeto a controles, no incurre en situaciones de vida que propician incertidumbre creciente, temor o riesgos que frenan las capacidades de la sociedad civil, los agentes del mercado y las organizaciones sociales.

El Estado de Derecho tiene como pilares de su funcionalidad diferenciada e interconectada, las libertades subjetivas privadas y públicas, la elección de las autoridades mediante el voto ciudadano, el relevo pacífico del poder, la vigilancia de los órganos del Estado como las contralorías, los tribunales y las agencias autónomas para frenar los abusos del poder, la protección en la movilidad de las personas, el respeto por sus preferencias y elecciones de vida, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública.

El poder en el Estado de Derecho no pertenece (Reyes Heróles, 1981: 31) a los gobernantes, sino que tienen poder en áreas jurisdiccionales, círculos de decisión y espacios de acción, debido a que las democracias definen para que el ascenso, permanencia y el ejercicio del gobierno esté sujeto a normas que le obligan a ser transparente y responsable para no lesionar las condiciones de vida de los habitantes y ciudadanos. El desenvolvimiento del Estado de Derecho se efectúa con base en las reglas del juego que las democracias han definido para llevar a cabo el tratamiento

pacífico de los problemas colectivos y garantizar que las libertades civiles y políticas estén garantizadas con el ejercicio imparcial del poder. De este modo, gobernar la democracia implica que los poderes estatales asumen que hay controles para evitar se desdibuje el Estado y con ello lastimar la estructura básica de la sociedad, así como las funciones vitales que desarrolla para asegurar sus procesos de vida. Uno de esos procesos fundamentales es el control democrático del poder desde la óptica de la rendición de cuentas.

En suma, el Estado de Derecho se estructura sobre la base de: 1) La vigencia de normas constitucionales y positivas, entendidas como las reglas del juego que se invocan para gobernar; 2) La vigencia de los valores y reglas vinculados a la libertad, igualdad, la transparencia y la rendición de cuentas; 3) La adopción de la democracia como un sistema que procesa problemas de manera pacífica, a través de agendas, políticas, programas, decisiones y acciones, ampliando a la vez, las formas de representación política en favor de los ciudadanos; 4) La conexión orgánica y funcional entre la Administración pública y la burocracia, como pilares clave en el quehacer gubernamental; 5) La relación entre *politics*, entendida como la herramienta que convierte los conflictos en formas de acuerdo, negociación y compromisos; 6) La *policy*, valorada como forma de intervención de la autoridad en puntos vulnerables de la vida productiva y social para rehabilitarlos con decisiones, acciones y recursos públicos; 7) La dinámica de los procesos de poder efectuados entre los diversos órganos y órdenes de gobierno con base en el sistema de jurisdicción; 8) La funcionalidad de los procesos de políticas que dan cuenta de las etapas que racionalizan el tratamiento de los problemas y el diseño de las soluciones colectivas; 9) La producción de bienes y servicios públicos sobre la base de los derechos universales, y 10) La gestión que desarrolla para concretar la seguridad, el orden, la fiscalidad, la justicia, la gobernabilidad y la gobernanza en favor de un orden jurídico y político que garantice el desarrollo de las personas y las organizaciones colectivas con mejores condiciones de vida.

Rendición de cuentas

Uno de los pilares para regular mejor la vida del Estado de Derecho es la rendición de cuentas (RC) para frenar la incertidumbre y limitar arbitrariedades (Schedler, 2005: 24) de los órganos gubernamentales. Es base para que el poder democrático se ciña a normas y sistemas que permitan proteger el principio de responsabilidad en lo que corresponde al ejercicio del poder. El Estado es un sistema de coacción que responde a su naturaleza como la organización política más importante de la vida comunitaria. Es un sistema de poderes sujeto al cumplimiento de las normas positivas. En ese sentido, su vigilancia y control son condiciones de vida que no se pueden soslayar, debido que habría riesgo de provocar desventajas en la vida de las personas y los ciudadanos.

La RC es indispensable para que el ejercicio del poder no sea objeto de irresponsabilidades que dañan la legalidad y las garantías ciudadanas (Maríñez, 2017: 119). Las democracias han instituido dos tipos de rendición de cuentas: vertical y horizontal.

La vertical que alude a que los ciudadanos ejercen (Schedler, 2005: 33) el control indirecto (Przeworski, 2008) sobre los actores del poder que se encargan de tomar las decisiones e impulsar los procesos de implementación de las políticas públicas, y que son respectivamente los políticos y los servidores públicos, los cuales deben responder a los ciudadanos por el modo en que ejercen la tarea de gobernar, pero no tienen éstos oportunidad, debido al diseño de las democracias, para ejercer sanciones directas sobre los agentes que incurren en fallas o errores de gestión pública.

El desempeño que logran en el ejercicio del cargo público es motivo de valoración por parte de los ciudadanos, quienes deciden en tiempos electorales ejercer el voto de castigo o el voto de recompensa con base en el desempeño que han tenido los agentes.

El voto de castigo implica desaprobación con la gestión del gobierno, e indica que entre la agenda institucional comprometida y los resultados conseguidos hay distancia que provoca desencanto a los ciudadanos. Esto provoca irritación, incluso desencanto en los ciudadanos, dando

lugar a que no se recompense su desempeño con la evaluación positiva. Sobreviene, en consecuencia, la alternancia en el poder o la pérdida de la mayoría parlamentaria, generando la posibilidad del advenimiento del gobierno dividido en el cual el partido en el poder carece de mayoría amplia para la aprobación de las leyes. El saldo desfavorable de la gestión gubernamental es una de las causas para que los grupos en el poder pierdan los apoyos y la legitimidad que los encumbró al mando de la vida estatal.

La rendición de cuentas horizontal (RCH), por su parte, alude a que el Estado crea un órgano responsable de controlar (Schedler, 2005: 33) a las agencias, órganos y poderes que lo integran para revisar su desempeño conforme a normas, requisitos de operación, el ejercicio de los recursos, el cumplimiento de los objetivos y metas, la calidad de la eficacia gubernamental, la medición de los resultados, es decir, el análisis y la evaluación de lo cumplido o lo incumplido, así como la elaboración de recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño institucional.

En sentido estricto, la RCH significa de modo transversal que los órganos y poderes del Estado están sujetos a vigilancia y control para garantizar que la administración y gestión de los asuntos públicos sea regida por la honradez y eficacia, dado que está financiada con los recursos fiscales que provienen del pago de impuestos por parte de los contribuyentes. La RCH es de gran utilidad para revisar, contabilizar y evaluar el rendimiento de los programas administrativos, los cuales se han de entender como estrategias para gobernar, con base el principio de responsabilidad (Romero, 2019: 21), que incluye a la vez a las políticas públicas entendidas como intervención de los órganos del Estado (Merino, 2008: 245) para evitar situaciones de colapso o situaciones sociales críticas que deben remediarse con soluciones oportunas.

Conviene destacar sin embargo, que el cumplimiento de las políticas públicas y los programas administrativos se efectúa mediante procesos de delegación, en los cuales los gobernantes confían a los subalternos las tareas de planeación, programación, control, coordinación y evaluación y son éstos, la clave en el desempeño de la Administración pública, motivo por el cual, la eficiencia

inicial es decir, la normativa, no implica que se cumple de modo íntegro, porque en el ejercicio del gobierno surgen conflictos, tensión, baja coordinación o desapego a normas, objetivos o metas que retrasan el cumplimiento de la agenda de gobierno.

El gobernar no es una oportunidad para eludir controles en el ejercicio del poder. Las democracias han instituido la RCH como fórmula que permite auditar, examinar y fiscalizar el ejercicio del poder con base en reglas que indican sus obligaciones en cuanto al ejercicio del gobierno, el cual implica asignar y justificar el modo en que se utilizan los recursos públicos para producir los bienes y servicios que la vida comunitaria necesita para su desarrollo productivo y social, puntualizando que las tareas estatales se cumplen bajo el concepto de delegación (Przeworski, 2008: 152), destacando en este sentido, la relación principal-agente (Przeworski, 2008: 153) y que no siempre se efectúa por parte de los responsables de la Administración pública que son los agentes.

El gobernar no significa que se tiene una caja de recursos a disposición de los gobernantes y administradores del Estado, sino que exige prudencia y buen criterio para utilizarlos con responsabilidad, porque son recursos de la comunidad civil y política, situación que obliga a quien ejerce el poder, a no defraudar a los gobernados con la presentación final de las cuentas para que no sea motivo de suspicacia. Consecuentemente, el gobernar con efectividad (Aguilar, 2021: 13) es tarea central para la mejor conducción del gobierno desde el ángulo de la relación principal-agente. Implica dar movimiento a la sociedad y la economía con el diseño e implementación de las políticas públicas para generar junto con los mercados, consorcios, empresas, negocios y emprendedores, acciones que redunden en la formación de la riqueza material, así como la aplicación de políticas distributivas que favorezcan mejores condiciones de vida en la sociedad civil.

Por ese motivo, la RCH es una herramienta para que los recursos públicos que son escasos sean debidamente aprovechados para potenciar la efectividad de las políticas públicas, las cuales indican el compromiso de la autoridad para atender, procesar y solucionar los problemas colectivos. Sin una debida RCH, no es factible evaluar la eficacia de los gobiernos. Examinar la asignación y

aplicación de los recursos escasos, es imperativo para que los órganos de gobierno no incurran en excesos, abusos o faltantes que implican efectos dañinos a la vida productiva. Es fundamental que se lleve a cabo una fiscalización metódica, documentada y que genere las evidencias convincentes que permitan la convalidación, permitan valorar de que el desempeño gubernamental es honrado y responsable.

Uno de los males más dañinos a la administración de los recursos públicos es, sin duda, el uso patrimonial de los mismos con fines de ventaja particular, gremial o corporativa. Otro más son los subejercicios del gasto público, los cuales revelan errores de cálculo y programación, así como incapacidad para cumplir los objetivos y las metas comprometidas en los tiempos establecidos. Uno más refiere a los descuidos en la utilización de los instrumentos de gobierno que desembocan en ilegalidades, faltantes, vacíos y ausencia de claridad sobre cómo se aplican los recursos en los diversos programas de las políticas públicas. Por ese motivo, los políticos y los agentes están vinculados por un contrato en el cual se estipula lo que corresponde a cada uno y en ese sentido, los secretarios o ministros dependen de los agentes para el cumplimiento de las tareas públicas. Se genera de este modo, una situación en la cual los secretarios o ministros dependen (Aguilar, 2006: 222) del agente.

La importancia del contrato estriba en que los males administrativos que generan daño, perjuicio, costos y consecuencias negativas, no son errores pequeños o intrascendentes, sino que son producto de conductas intencionales e incluso irresponsables que se relacionan con motivaciones que no favorecen la vigencia del interés público y al invocarse por los compromisos que implica, se definen las sanciones que deben aplicarse. El daño a la hacienda pública es el saldo nocivo que se genera con una gestión errática, la cual tiene su origen en errores que provocan, además de daño a la vida pública, el desencanto en los ciudadanos cuando son del conocimiento público. Una razón importante para que la RCH sea objeto de mejores resultados, consiste en que su sustento se relaciona con la justificación que las autoridades políticas electas y administrativas deben hacer sobre los compromisos a cumplir.

En el sentido republicano más amplio, alude a que se tiene que hacer del conocimiento del público en favor del ciudadano no sólo la obra de gobierno, sino el sentido y justificación de la misma, los valores de política pública a cumplir, la revisión de la calidad regulatoria de los procesos, la determinación de las sanciones administrativas, civiles, penales y procesales, así como la evaluación del costo, los beneficios y las implicaciones de las políticas públicas aplicadas como estrategias para gobernar, la forma de justificar lo realizado, así como las acciones que se llevan a cabo con la finalidad de cumplir los objetivos y las metas colectivas. Para ello, la calidad de las auditorías que se llevan a cabo tiene que garantizarse en términos de seriedad, imparcialidad, eficacia, hallazgos y consecuencias, pues de otro modo no se justifica ni su utilidad ni legitimidad como instrumento orientado a vigilar y sancionar de ser el caso, las fallas y errores que se cometen en el ejercicio de los cargos públicos.

El control del poder tiene que asegurarse en los frentes administrativo, financiero, presupuestal, legal y de gestión para evitar que las anomalías se reproduzcan sin cesar. Una de las facetas del control del poder consiste en que las sanciones que derivan de mandatos judiciales se cumplan cuando se tienen las evidencias de daños mayores como el quebranto patrimonial y financiero del Estado que es, al mismo tiempo, un daño a la vida de los habitantes y ciudadanos de la sociedad civil, dado que provocan costos sociales que tarde o temprano tendrán que cubrirse con el pago de impuestos y otras cargas administrativas.

Por ese motivo, es necesario tener en claro la variedad de sanciones que pueden aplicarse a quienes están en el ejercicio del cargo público para que respondan por las consecuencias de sus actos. Desde esta perspectiva, la RCH debe entenderse como un ejercicio que debe cumplirse para eliminar errores, alertar de vacíos administrativos, contables, financieros, presupuestales, legales y de gestión que deben atenderse con eficacia, al tiempo en que se han de recomendar las acciones que permitan convertir las debilidades de la gestión gubernamental en oportunidades para mejorar sustancialmente procesos, prácticas y estilos de trabajo, con apego a la legalidad y pulcritud de las acciones administrativas, dado que son el talón de Aquiles que tienen las burocracias gubernamentales,

cuando las agencias estatales no son objeto de revisión profunda que convalide su eficiencia y confianza en las tareas encomendadas. Una administración desorganizada, rutinaria, imprecisa, distante de la legalidad y con medios de acción no innovadores, no es garantía para que las tareas gubernamentales se cumplan en tiempo y forma con eficacia y responsabilidad. Si la administración estatal responde a lo público, su funcionamiento conforme a reglas formales diáfanas, el principio de legalidad y la necesidad de que los recursos a su cargo sean debidamente justificados para generar confianza en el público contribuyente en el desempeño de las autoridades y los servidores públicos.

El gobierno transparente al que se aspira tiene el deber de que las cuentas públicas se conozcan de manera ordenada, diáfana, justificada y visible. Este es el imperativo de los gobiernos republicanos, dado que responden a lo público de sus deberes y al público ciudadano que es el destinatario de los bienes y servicios públicos que se convierten en políticas y programas de gobierno.

Consecuentemente, la filosofía de la RCH significa: 1) La regulación y el control (Islas, 2017: 73) y la eficacia del control del poder; 2) Que el ejercicio del poder tenga como imperativo la responsabilidad de los dirigentes y los servidores públicos de informar lo que realizan, argumentar las decisiones y acciones que materializan mediante la gestión del gobierno, considerando los costos y beneficios de las políticas públicas y los programas administrativos; 3) Evitar la corrupción, los quebrantos, la impunidad, la inproductividad y el declive del poder estatal; 4) Fortalecer el equilibrio dinámico de la división y cooperación de los poderes para que respondan al sentido de la vida republicana de manera diáfana y eficaz con resultados que se ciñen al interés colectivo; 5) Asegurar la necesaria efectividad de los pesos y contrapesos en el régimen político, con el fin de conocer a detalle los procesos de la toma de las decisiones, la elección de las políticas públicas, la orientación de la implementación, el cumplimiento de la legalidad, el ejercicio de los recursos públicos y el logro de los resultados debidamente avalados por las tareas de auditoría, el control, la fiscalización, el registro, la revisión y el fundamento de las observaciones o recomendaciones (artículo 79 constitucional), dado que la acción estatal es más efectiva, en la medida que la democracia se fortalece con el ejercicio constitucional del poder.

Administración pública democrática

En la vida moderna una de las instituciones más relevantes del quehacer colectivo es la Administración pública. Formada durante los siglos XVII, XVIII y XIX, hasta consolidarse en el siglo XX, su perfil tiene dos esferas: una que corresponde a su pertinencia en el Estado de Derecho y otra que su adscripción es en el Poder Ejecutivo. Estas dos características la valoran como institución que tiene a su cargo el cumplimiento de los fines del Estado y el ámbito en el cual llevan a cabo las tareas que se relacionan con la vigencia del interés público. Su formación se gesta en el ambiente liberal y democrático que también origina la sociedad civil y en ese sentido, las tareas que cumple atienden a la preservación de la vida privada y la vida pública.

Desde su origen moderno, los valores que asume se relacionan con la importancia de las personas y las colectividades, dado que dan lugar a ámbitos que se interconectan para dar vida a las relaciones civiles, sociales y de intercambio. Estas condiciones son el epicentro para que las normas constitucionales y jurídicas se instituyan reconociendo el mundo de las libertades civiles y las políticas. Por eso, la Administración pública se ubica en el sistema de compromisos y limitaciones que postulan las normas positivas, las cuales también definen los deberes que tiene que asumir para beneficio de la vida colectiva. En este caso, la edificación de la Administración pública no es distante ni ajena de los valores democráticos y uno de esos se formaliza en la categoría control del poder. Esto significa que la división, coordinación y colaboración del poder público es fundamental para que sea valorada en el mundo de la estatalidad, es decir, del Estado como unidad política y administrativa.

No es casual que la forma de Estado que se adopta en la democracia es el Estado de Derecho, porque constituye la expresión más diferenciada de órganos, jurisdicciones, competencias y cometidos que dan vida al sistema de institucionalidad organizado con el objetivo de establecer límites al poder para evitar que las libertades civiles y políticas estén en riesgo. Por tanto, la naturaleza social y democrática de la Administración pública deviene de la sociedad civil que se organiza sobre la base de la libertad, la igualdad y la rendición de cuentas, valores

que se transforman en instituciones para garantizar que el poder estatal no incurra en comportamientos opuestos a la constitucionalidad y legalidad. Se forma de ese modo, el nexo entre la sociedad y la Administración pública, así como entre el ciudadano y las instituciones administrativas, dando lugar a relaciones jurídicas y sociales que se originan en el sistema de instituciones y se favorece de esa manera a las personas y las organizaciones sociales, dado que son el objeto central de la tarea de gobernar y administrar.

Si bien es cierto que uno de los atributos esenciales de la Administración pública es su carácter burocrático, no significa que sea una instancia alejada de los valores de la vida democrática, que postulan a la vez, que la esfera de los controles también aplica al cuerpo de funcionarios que opera la gestión gubernamental. En consecuencia, el control del poder en la visión del Estado de Derecho es extensivo a la Administración pública como actividad organizada del Estado en la sociedad y al personal directivo y operativo responsable de utilizar los medios de gestión para concretar la tarea de gobernar. El control del poder se justifica, dado que las burocracias gubernamentales primero responden a los fines primordiales del Estado y aunque la Administración pública se rige por los valores de la democracia, su operación descansa en los cuerpos administrativos y éstos no debido a la vigencia de la jerarquía, y lo importante de los asuntos a su cargo, no se rigen *per se* por la transparencia y la rendición de cuentas, sino que responden al valor del secreto, lo hermético y lo confidencial como práctica que se desarrolla en las oficinas administrativas. Responden en ese sentido a la razón de Estado, que sólo pertenece al Estado, no al gobernante (Reyes Heróles, 1983: 49) y con reglas públicas ingresan a los circuitos de la democracia para que el poder sea público y publicite lo que corresponde a lo que gobierna y administra.

En este sentido, las burocracias (Przeworski, 2008: 153) son reguladas por la transparencia y la rendición de cuentas con base en el control y la regulación (Przeworski, 2008: 157) del poder, dado que tienen a su cargo la utilización de los instrumentos de gobierno (May, 2018: 155) que son fundamentales para elaborar el diseño y los procesos relacionados con la implementación de las políticas públicas y definir en buena medida los resultados

que se logran con los recursos de la vía estatal. Ello implica que deben ser atravesadas para conocer desde la sociedad civil lo que realizan en nombre del interés público, que se apoya en los instrumentos de gobierno para construir con base en la constitucionalidad y la legalidad, el modo de cumplir con las estrategias de gobierno. Lo público, que es su compromiso fundamental para responder a la sociedad y los ciudadanos, no lo asume en términos del control del poder. Es la petición de los ciudadanos lo que exige que la rendición de cuentas llegue a las esferas de las burocracias para que respondan por lo que deben cumplir como agentes determinantes (Peeters, 2020: 66) y responsables del quehacer estatal y administrativo. Deben, en este caso, responder por sus acciones, dado que preparan, sustentan y aconsejan las decisiones políticas que toman los titulares de los órganos del Estado, quienes deciden las políticas y los programas públicos que se implementan en la vida colectiva. Desde el momento en que administran recursos, deciden su distribución, calculan costos y delinean beneficios sociales, las burocracias quedan comprometidas con la lógica de la RCH, para que junto con los responsables de los órganos del Estado sean sujetos del control del poder. El camino de la RCH ha sido largo para lograr que los agentes del Estado tengan conciencia de que la vigilancia y el control son insoslayables en el cumplimiento de los deberes públicos para asegurar el ejercicio responsable de las atribuciones que tienen a su cargo, justificando ante terceros, el costo, los beneficios y las consecuencias de las políticas públicas.

Ningún ámbito del quehacer estatal puede ni debe sustraerse a la RCH. La toma de las decisiones, la utilización de recursos públicos, el ejercicio de los cargos administrativos, la focalización de los beneficiarios con las obras y los servicios públicos, así como la aplicación de las normas jurídicas, deben ser objeto de la rendición de cuentas para evitar la formación de conductas dañinas, fincadas en el cálculo perverso de ganar, a costa de los demás, beneficios patrimoniales con el uso de los recursos comunitarios.

Si el control del poder sucumbe ante la influencia de las burocracias y los titulares de los órganos estatales, se debilita la democracia, prevalece la discrecionalidad sobre la razón jurídica, la eficacia política de que el poder

vigila y controla al poder, quedaría truncada y la sociedad carecería de información y justificación sobre cómo se elaboran las cuentas que conciernen a las políticas públicas y los servicios administrativos. Por consiguiente, la Administración pública, sin dañar su estructura burocrática, debe cumplir con la RCH para que no sea valorada como caja negra, caja de herramientas o como un cuerpo encerrado que tapona los poros (Marx, 1973: 115) de la sociedad, por no tener conexión con la rendición de cuentas. Su carácter social y público no es antitético con los controles democráticos que debe cumplir, y que deben aplicarse en su interior para evitar que se convierta en una actividad fría, distante y no responsable ante la sociedad, los ciudadanos y los órganos fiscalizadores.

Consecuentemente, democratizar la Administración pública significa que la eficiencia y la democracia no son antagónicos, ni tampoco polos dicotómicos. Si la democracia necesita de la eficiencia para fortalecer la vida institucional, la Administración pública requiere de la democracia para que sea entendida como el hogar común de los ciudadanos y de ese modo, la convivencia en la vida republicana será más armoniosa para ventaja de la gobernabilidad. Democratizar la Administración pública significa que en el Estado de Derecho se fortalece y que tanto la razón jurídica como la razón política no son inoperantes ante los controles del poder. La democratización de la Administración pública significa que los valores de la democracia como legalidad, igualdad, transparencia y rendición de cuentas están institucionalizados en sus órganos, ámbitos, funciones, actividades, responsabilidades y el modo gestión para asumirse como el gobierno de lo común, lo compartido, lo público y lo social, teniendo como referente de centralidad a los ciudadanos, con lo cual se erige en la institución que rige sus decisiones y acciones en favor de lo público de la sociedad, sin dejar de pertenecer a lo público del Estado. En la visión de la nueva acción pública, la Administración pública no se ciñe a su mundo interior, sino que se conecta e interactúa con fines democráticos con redes organizacionales (Pardo y Dussauge, 2018: 38) que suman tanto a los actores gubernamentales como a los no gubernamentales para generar sinergias de colaboración y coordinación que favorecen la mejor atención y calidad de vida en el espacio público, ámbito que en el cual las instituciones administrativas tienen su razón de ser para

aplicar políticas deliberantes y colaborativas de modo exponencial.

La democratización de la Administración pública significa que la ciudadanía tiene medios (Cunill, 2004: 58) de influencia para que ésta sea más responsable, eficiente y esté mejor vigilada. Desde un enfoque transversal, la democratización de la Administración pública significa que interactúa la inteligencia colectiva, la ciudadanía activa, los grupos comunitarios (Bourgon, 2010: 30) y la participación creciente de las organizaciones de la sociedad para enriquecer los procesos de toma de las decisiones, así como la adopción de las políticas públicas. Otro aspecto importante en este caso es el referente a la calidad democrática (Villoria, 2016) que alude a la importancia del diseño institucional, el servicio público, las dimensiones procedimentales y la participación de la sociedad en la gestión pública, elementos que son determinantes para que la Administración pública no sea valorada de manera introspectiva, sino abierta e interactiva con las organizaciones de la sociedad civil. Uno más refiere a que la Administración pública debe multiplicar su esencia pública valorando la importancia de la agenda de políticas públicas que la cruzan de manera horizontal, involucrar a los ciudadanos en sus sistemas de operación y que sus procedimientos y operaciones respondan más de cerca a la savia de la democracia (Uvalle, 2012: 114).

De este modo, la Administración pública en la democracia está sujeta tanto a la constitucionalidad, como la legalidad y el control del poder, lo cual abona en favor de su indispensable carácter democrático. La democratización de la Administración pública se enlaza con la gobernanza (Aguilar, 2006: 60) entendida como un patrón de gobernar en el cual la sociedad civil tiene la oportunidad de participar de manera directa en la gestión de los asuntos públicos. Esto significa que la RCH implica que los pesos y contrapesos deben ser efectivos en términos de funcionalidad, pero sobre todo que el control del poder tiene, en la RCH, un apoyo fundamental para que los responsables de la administración de la sociedad, expliquen, justifiquen y aporten las evidencias (Manjarrez, 2003: 120) convincentes para que la acción administrativa sea objeto no sólo de apertura y publicidad, sino de la evaluación que tanto los representantes de los ciudadanos como los mismos ciudadanos deben llevar a cabo.

La Administración pública democrática debe tener como sustento de ese perfil lo siguiente: 1) Tener más comunicación directa con los ciudadanos, además de concretar ante ellos, los procesos de deliberación que permitan que sus procesos y resultados sean evaluados de modo directo por las autoridades y los propios ciudadanos; 2) Ser más interactiva con las organizaciones de la sociedad civil; 3) Ser más accesible para no reproducir el patrón del secreto estatal sin causa justificada; 4) Ser más inclusiva para que el trato de empatía con los ciudadanos sea extendido, no restringido; 5) Alentar que la equidad se consolide en la vida en común para evitar trato marginado o excluyente de los ciudadanos; 6) No ser refugio de anomalías, ilegalidades quebrantos ni corrupción, dado que su honradez institucional como sistema de vida, es imperativo en favor del Estado y mejor garantía en el modo que se justifican y explican los asuntos ante la sociedad civil.

Para el perfil descrito de la Administración pública, la RCH tiene que ser cada vez más efectiva y creíble. Que no se quede anclada en la revisión rutinaria de las normas y los procedimientos, sino que, con trabajo de investigación de fondo y basado en las técnicas de auditoría, descubra las evidencias que aconsejan diluir los escondites subyacentes en los interiores de las oficinas burocráticas, los cuales tiene como origen errores de diseño institucional, vacíos normativos, complicidades perversas y la voluntad de provocar daños en la estructura patrimonial de las oficinas administrativas. Ello implica asumir el compromiso no sólo profesional, sino también republicano para que lo público no sea dañado con prácticas nocivas que revelan complicidad, intereses malévolos y resultados que dan origen al quebranto patrimonial del Estado.

En la medida que la RCH es efectiva, es factible democratizar a la Administración pública. Es, en consecuencia, una institución que al justificar ante terceros lo que cumple, emerge la oportunidad para que establezca el diálogo ante los ciudadanos y las audiencias interesadas (Islas, 2017: 84) al responder a cuestionamientos, preguntas, aclaraciones y dudas relacionadas con el desempeño de las tareas que cumple y las cuentas de las políticas públicas con base en el sentido y alcance de la rendición de cuentas social (RCS). Lo público de la Administración pública es la clave

para que la democratización se instale en su seno y de ese modo responder de modo directo a preguntas ciudadanas (Islas, 2017: 85), interesadas en la gestión de los asuntos que tiene a su cargo.

Es a partir del patrón de lo *postgubernamental* (Aguilar, 2023: 234) que la Administración pública tiene que abrirse a la vida ciudadana: ser más receptiva, deliberante, empática, profesional y sensible ante los ciudadanos para que sea entendida como el gobierno de la comunidad y su hogar común (Bell, 1973: 150). Las autoridades electas y las agencias administrativas no deben aislarse de los ambientes democráticos, sino que tienen que responder (Garnier, 2004: 132) a los espacios ciudadanos que las evalúan sobre lo que realizan y además tienen el derecho de preguntar a sus titulares y demás cuerpos directivos para que les respondan desde lo público del Estado, que se les pregunte desde lo público de la sociedad. La interacción del Estado y la sociedad está mediada por los ciudadanos y por ese motivo, la RCH tiene que concretarse con eficacia para que el aparato administrativo no se aleje ni sobreponga a las preguntas, cuestionamientos y precisiones que formule el público ciudadano para concretar a la vez, la rendición de cuentas social (Schelder, 2005: 34).

En este caso, la Administración pública es de naturaleza estatal, pero su esencia institucional es el motivo por el cual sus gastos, nóminas, servicios, tecnologías e instalaciones están financiados con el pago de impuestos a cargo de los contribuyentes (Islas, 2017: 68) que efectúan a la hacienda pública y, por ese motivo, tiene la obligación de informar y justificar al público de la sociedad, el cumplimiento de los objetivos y las metas sociales, así como las insuficiencias o las deficiencias que se originan con sus fallas institucionales.

La RCS es la senda para que la Administración pública debe acreditar directamente ante los ciudadanos en sentido estricto, ya que el desempeño que logra con las políticas y los programas públicos es la respuesta puntual a lo que gestiona en nombre del interés público. En ningún sentido son suficientes las tareas de inspección, revisión y fiscalización que llevan a cabo los órganos de auditoría, sino las conoce el público ciudadano para que sean objeto de estudio, análisis, preguntas y respuestas desde los foros diversos que tiene la sociedad civil y que son sitios en los

cuales la opinión pública ejerce el derecho que le asiste para conocer cómo se cumplen los objetivos públicos, cuánto le cuestan al ciudadano y quiénes deben responder por los resultados que se logran. Si la deliberación (Majone, 1997: 37) se ausenta de la Administración pública, se asume más como poder estatal y, por tanto, no respondería a los valores fundamentales de la democracia como la transparencia y la rendición de cuentas, que combinan el derecho a conocer lo que hace el Estado y la responsabilidad para dejar en claro el sentido de las políticas públicas que son el objeto de la gestión institucional que tiene a su cargo. De nada sirve que el Estado disponga de una Administración pública que tiene capacidades, recursos y poderes que la equipan para servir a la sociedad, pero distante de la RCS.

La Administración pública es un poder importante para la vida social y estatal. Por ese motivo debe ser más dialogante con los ciudadanos y no quedarse en las ventajas de la fiscalización como fórmula concluyente de la evaluación, porque no significa que incorpora el escrutinio ciudadano en términos de valoraciones que combinan la crítica, las dudas y la necesidad de respuestas convincentes que desean los ciudadanos sobre el desempeño de las autoridades electas, los servidores públicos designados y los que son parte del servicio civil de carrera. Desde el momento en que la Administración pública es pieza activa en los procesos de gobernar, no puede eximirse de su capacidad directiva, ni de la calidad de los procesos de implementación, de los cuales depende la vida de los demás, junto con la economía de mercado, los procesos de intercambio, la producción de bienes y servicios públicos, la distribución de los beneficios sociales, que también implican costos fiscales, financieros y presupuestales que exigen que su aplicación sea legal, oportuna y eficaz, para dotar tanto a las políticas públicas como la prestación de los servicios administrativos, los medios y recursos que requieren para atender con oportunidad la diversidad de carencias sociales que se formulan al poder público. Su relevancia en los procesos de gobernar determina el diseño, formulación, implementación, evaluación, reinicio o cancelación de las estrategias materializadas con las políticas públicas. Su importancia en el gobernar se relaciona con los proyectos de que en favor de la vida social y productiva elabora y ejecuta el Estado y en esa tarea, las capacidades de gestión de la Administración pública son determinantes

para concretar la voluntad estatal en acciones específicas de gobierno.

Por ese motivo, las decisiones, acciones y resultados de la Administración pública no deben localizarse en ámbitos restringidos del poder, sino que deben ingresar al espacio público para que sean conocidos y, por tanto, motivo para que los ciudadanos tengan la oportunidad de ejercer el derecho de controlar al poder con el auxilio de preguntas y respuestas sobre aspectos puntuales del desempeño gubernamental. No es suficiente la legitimidad de la Administración pública conectada con el prestigio del gobernante al ganar las elecciones, sino que debe responder como institución, dado que, por su relevancia, se sustenta principalmente en el proceso de gobernar, así como en las capacidades directivas que deben ser la sostenibilidad de su desempeño, y calidad institucional acreditada. Además, su incidencia en la vida colectiva es determinante para lograr que la sociedad, al vivir bien, pueda vivir mejor con la aplicación de capacidades, instrumentos, recursos, tecnologías y estrategias que le corresponde utilizar y aplicar para solucionar los problemas colectivos.

Conclusión

El fortalecimiento de las democracias depende no sólo de los procesos de legalidad y legitimidad que son requisito insoslayable para acceder al poder estatal, sino también del cumplimiento de las instituciones y normas que garantizan la cohesión de la vida asociada. La democracia no se agota en los procesos electorales, sino que se sustenta en un sistema de instituciones que regulan, incentivan y sancionan tanto las conductas en la sociedad como las acciones del Estado. La democracia no es únicamente aspiración deseada y esperada para eliminar formas de poder entendidas como privilegio y ventajas para unos en detrimento de los demás, sino la construcción de instituciones que hacen posible que el poder público tenga marcos de referencia para cumplir las tareas que tiene encomendadas. Las democracias son también un sistema de vida que proclaman el respeto por la autoestima de las personas, el ejercicio de las libertades civiles y política, así como el compromiso de remover los obstáculos que se oponen a la calidad de vida a la cual deben acceder como

un derecho progresivo. La democracia, en consecuencia, produce su vitalidad institucional con la suma de personas, individualidades, colectividades y asociaciones que dan articulación a la sociedad en el Estado, mediante procesos institucionales que combinan la vigencia de la división de poderes, la cooperación y el control de los poderes, con el fin de que su desempeño y racionalidad sean producto de voluntades concurrentes y la convicción de hacer factible que la diversidad y la pluralidad sean los atributos que concretan la inteligencia cívica que es fundamental para cumplir los objetivos y metas de carácter colectivo.

Una pieza fundamental en la organización, estructuras y funcionamiento de las democracias es que los Estados diseñan sistemas de control para acreditar la máxima de que el poder controla al poder. Este planteamiento tiene como base que en el Estado de Derecho el poder se caracteriza por reunir una dualidad: atribuciones y limitaciones. Esto implica que no es un poder desbordado, personal, patrimonial, ni faraónico, sino de naturaleza institucional, lo cual significa que su identidad se sustenta en la legalidad, la impersonalidad y la responsabilidad, para evitar las prácticas de secrecía (Stone, 2022: 54) e irresponsabilidad. Es un poder articulado con normas formalmente aprobadas para que ejecute el sentido, contenido, procedimientos y tiempos que establecen las reglas constitucionales y jurídicas. Es un poder que debe cumplir con tiempos, reglas y procedimientos para que su ejercicio sea motivo de certidumbre y confianza hacia los ciudadanos.

En este caso, la rendición de cuentas es el ámbito en el cual están formalizados los instrumentos de gobierno para llevar a cabo el control del poder. La rendición de cuentas que el Estado aplica para vigilar y controlar a sus órganos de gobierno es la horizontal. La razón de ser de ese control es la necesaria fiscalización, verificación y evaluación sobre las diversas instancias que configuran la estructura orgánica, constitucional y jurídica de los ámbitos que cumplen con las tareas públicas desde el ángulo de la estatalidad. Para ese propósito, el control del poder es un mecanismo clave en los procesos de la democracia, dado que es el medio que permite conocer el fondo, las formas y las reglas vinculadas con el cumplimiento de la

legalidad, así como la aplicación honrada y responsable de los recursos públicos, para dar paso a la verificación de cómo se cumplen los objetivos y metas de las políticas públicas y los programas administrativos. No se trata de una verificación *per se*, sino de cumplir las reglas del juego en el orden jurídico y político de la vida estatal, lo cual implica que su cumplimiento es obligatorio y su incumplimiento obliga a la aplicación de sanciones.

En esa lógica, la Administración pública es institución obligada a responder en términos de la rendición de cuentas horizontal. Situada en el centro del poder público, sus atribuciones, cometidos, tareas, políticas, programas, decisiones y acciones, integran el paquete más destacado para evaluar su desempeño con el uso de recursos públicos. Esto significa que su centro de operación dado por los órganos que la integran y los responsables de su operación, tienen el deber de responder ante terceros con el fin de informar, justificar y explicar el modo en que cumplen o no con las disposiciones del orden público.

La Administración pública contemporánea, al estar comprometida con la democracia, tiene que responder a los procesos de fiscalización que derivan de la lógica de la rendición de cuentas, y ésta debe acreditarse ante los órganos fiscalizadores, los legisladores y los ciudadanos para dejar en claro su capacidad de gestión y que los diversos tramos de la responsabilidad institucional que la integran también cumplan con el deber de informar y explicar lo que hacen en nombre de interés público. El voto ciudadano elige de manera universal a las autoridades estatales para un periodo determinado de gobernar. Éstas tienen atribución para hacer designaciones en los diversos cargos administrativos que están obligados a rendir cuentas. Tanto las autoridades electas como las designadas, están sujetas a la rendición de cuentas de modo ineludible.

Un aspecto relevante consiste en que la RCS contribuya a la democratización de la Administración pública para dotarla de más racionalidad (Valadés, 2003: 13) social y pública. Esto significa que la Administración pública responde en la visión del gobierno abierto (Uvalle, 2022: 40) e interactivo, y que los servidores públicos comparezcan ante los ciudadanos para dar vida a los procesos dialógicos y deliberativos que favorecen la relación más directa entre ellos y los ciudadanos. De nada sirve un trabajo impecable

de fiscalización si no hay oportunidad de que sea público y sujeto a las preguntas de los ciudadanos y las aclaraciones por parte de los servidores públicos. De nada sirve la vigencia de la rendición de cuentas, si los ciudadanos carecen de información para evaluar el desempeño de las oficinas administrativas.

Hoy día, la Administración pública no puede ni debe aislarse de lo público de la sociedad, ni encerrarse en posturas introspectivas que son contrarias a su naturaleza social, comunitaria y estatal. La eficiencia no se justifica sin explicación hacia los ciudadanos de la obra de gobierno lograda con los recursos fiscales que son producto del pago de impuestos. La fiscalización es importante, pero insuficiente, si el resultado de las auditorías se almacena en las oficinas burocráticas y la rendición de cuentas se trunca cuando los ciudadanos carecen de explicación sistematizada, sino también de la falta de explicación apoyada con ejercicios deliberativos, los cuales son indispensable para que la autoridades comparezcan en la sociedad civil, no sólo en las áreas de gobierno, para justificar lo que realizan por deber público y de ese modo se concreta la RCS, entendida como un ejercicio que nutre la fortaleza de la democracia de abajo hacia arriba y, por tanto, ésta debe ser entendida como un sistema de instituciones que define los ámbitos, órganos y agencias de la Administración pública, valorada como el gobierno de la comunidad, es decir, de los espacios sociales y públicos. Una Administración pública abierta al derecho de réplica, a la crítica y la evaluación ciudadana, son elementos indispensables para que tenga credibilidad y aceptación.

Bibliografía

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa. (2022). El Estado y la Administración pública en las complejidades del siglo XXI, México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios del Futuro.

- Aguilar Villanueva, F. Luis. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2013). *Gobierno y Administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*, México, Editorial Tirant lo Blanch.
- Bell, Daniel. (1975). *Las contradicciones del capitalismo*, México Consejo Nacional de Cultura y las Artes.
- Bourgon, Jocelyne. (2010). “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo” en revista *Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cossío D, José Ramón. (2008). “Transparencia y Estado de Derecho”. En: *Más allá del derecho de acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, John M. Ackerman (coordinador), México, Siglo XXI.
- Cunill, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cunill, Nora (2004). “La democratización de la Administración pública. Los mitos a vencer”. En: *Política y gestión pública*, (coedición) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Dahl, Robert. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Barcelona, Editorial Taurus.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. y María del Carmen Pardo. (2018). *De los modelos a los instrumentos de la reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Garnier, Leonardo. (2004). “El espacio de la política en la gestión pública” en *Política y Gestión Pública*, (coedición) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

- Hayek, A. Friedrich. (1990). *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Islas Gurrola, Alicia. (2017). “Rendición de cuentas transversal: innovación en las dinámicas de la acción pública”, en *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*; Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán (coordinadores), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lozano Moheno, Ignacio. (2023). *Autoridad, política y democracia. Una teoría organizacional del Estado*, Madrid, España, Bosch Editor.
- Manjarrez, Jorge. (2003). *La fiscalización en la Administración Pública Federal*, México, Instituto de Administración Pública de Veracruz.
- Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez Navarro, Freddy. (2017). “De los estándares políticos a los estándares de rendimiento: la rendición de cuentas en la Nueva Gestión Pública (NGP)”, en: *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*, Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán (coordinadores), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Tirant lo Blach.
- May, J. Peter. (2018). “El diseño y la implementación de las políticas públicas” en *Implementación de políticas públicas*, (María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo (editores), México, Centro de Investigación y Política Públicas.
- Merino, Mauricio. (2008). “La transparencia como política pública” en *Más allá del derecho de acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, John M. Ackerman (coordinador), México, Editorial Siglo XXI.
- Marx, Carlos. (1978). *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*, México, Editorial Grijalbo.

- Popper, Karl R. (1991). *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Peeters, Rik. (2020). “La burocracia y sus defectos”, en: *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*, Rik Peeters y Fernando Nieto Morales (editores), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Przerworski, Adam. (2005). “Política y administración” en *Política y gestión pública*, (coedición), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Przeworski, Adan. (2008). “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente” en *Lectura sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Reyes Heróles, Jesús. (1983). *En busca de la razón de Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Schedler, Andreas. (2005). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuadernos de Transparencia, núm.3.
- Stone, Deborah. (2022). *La paradoja de las políticas públicas. El arte de la toma de las decisiones políticas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2012). “La Administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática” en revista *Convergencia de Ciencias Sociales*, vol.19, núm. 60, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2022). “El gobierno abierto en la transformación compleja del mundo contemporáneo, en *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario*, Ricardo Uvalle Berrones y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coordinadores), México, Editorial Tirant lo Blanch.

Valadés, Diego. (1998). *El control del poder*, México, (coedición) Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.

Valadés, Diego. (2003). *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México.

Villoria, Manuel. (2016). “El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática” en revista *Reforma y Democracia*, núm. 65, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Weber, Max. (2009). *El político y el científico*, México, Ediciones Colofón.