

Panel: Estado, Transparencia y Gobernabilidad Democrática

Gobernación, transparencia y administración pública: una relación necesaria

Luis García Cárdenas

Presidente del Instituto de
Administración Pública del
Estado de México

GOBERNACIÓN Y ASUNTOS PÚBLICOS

La vieja discusión sobre la función que debe asumir el Estado en relación con la sociedad y su desarrollo, discusión que afecta a uno de sus principales instrumentos: la administración pública, implica partir de la aceptación de que los asuntos públicos significan un conjunto de relaciones complejas, definidas por la interrelación de múltiples intereses ajenos a las fronteras geográficas, sociales e ideológicas.

En este tenor los asuntos públicos suelen rebasar las estrecheces de los marcos jurídicos e institucionales, bajo los que tradicionalmente se toman las decisiones de política, que posteriormente se convierten en acciones y programas específicos de la administración pública.

Sin embargo, la administración pública tiene que hacer frente a presiones crecientes de una población que no encuentra satisfactores adecuados en su vida cotidiana (empleo, salud, educación, vivienda, ahorro, etc.) y le demanda una acción concreta que resuelva sus problemas. Además hay que considerar que la evolución demográfica implica presiones por sí misma sobre la estructura de los servicios públicos.

Ante esta problemática, en las últimas décadas hemos transitado de una administración pública caracterizada por el crecimiento constante con una participación intensiva en las actividades productivas, pero sin una adecuación de las estructuras reales que incidieran en el comportamiento del personal administrativo para asumir una mayor responsabilidad de su actuación, como tampoco para transformar los procedimientos políticos del sistema. A una administración más promotora, directiva y especializada, pero dependiente de la capacidad de interlocución de los actores políticos y sociales sobre proyectos o demandas específicas, circunscritas por la crisis fiscal del Estado.

Con esto se ha avanzado en mayores grados de eficiencia en la aplicación de recursos públicos, pero se ha perdido en la capacidad de generar soluciones integrales que satisfagan las necesidades de desarrollo de la sociedad, la cual es cada vez más heterogénea, profundizando la desigualdad tanto social, regional como sectorial, lo que se traduce en un alejamiento de la política de la realidad de las necesidades sociales.

Este alejamiento de la política de la realidad se manifiesta en el hecho de que la mayoría de las instituciones políticas han perdido credibilidad entre los ciudadanos, al no poder cumplir, o en su caso mantener, la promesa de un progreso permanente manifestado en la mejora de la calidad de vida de la población.

Aspecto que se ha visto reforzado por un fenómeno distintivo de la globalización, que

consiste en que las sociedades modernas han tendido a generar una homogeneidad de intereses que resulta ficticia, al igualar superficialmente en sus necesidades a los hombres, provocando que las instituciones que han regulado tradicionalmente las relaciones sociopolíticas queden desfasadas, al no corresponder los entornos organizacionales e ideológicos en los que fueron creados con los que se desenvuelven actualmente.

Como respuesta, la nueva generación de reformas busca propiciar un espacio de cercanía entre las instituciones públicas y la sociedad a través del fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia de estructuras y procesos, la ética gubernamental y la evaluación del desempeño entre otras (Uvalle: 2005: 13), lo cual debe incidir no solo en los resultados sino en el proceso mismo de planeación, toma de decisiones e implementación de políticas.

Es de hacerse notar que la atención de los asuntos públicos en la actualidad implica una redistribución de las funciones del sector público y de la sociedad en cuanto a la producción de los bienes necesarios para la población, principalmente de los bienes colectivos¹, lo cual es importante para el establecimiento de la correlación de fuerzas entre los distintos sectores sociales y el Estado, por los efectos que puede tener en la generación de conflictos políticos, así como por las repercusiones en la formación de una base de legitimidad.

Es importante entonces, que la distribución en la producción de bienes colectivos para la sociedad genere la imagen de “bienes adecuados”, lo que sustenta un ámbito en el cual los individuos se subordinan al trabajo en grupo y difieren la gratificación inmediata con la promesa de obtener mayores beneficios en un futuro (Benjamin: 1991: 70). Esto debe derivar en mayor cohesión social que conduzca a la percepción de que la dirección política es pertinente.

La pregunta en este punto es ¿cómo y en que entorno se debe gobernar? La definición de esta función tiene que ver con varios aspectos que incluyen desde los fines del Estado moderno hasta la reestructuración de los sistemas de ordenación y comunicación política.

Los fines del Estado son fundamentalmente los mismos que ha tenido desde su aparición como forma de organización política de la sociedad. La diferencia es la forma en que se redefinen y se procesan. Actualmente los estados tienen que preservar la identidad cultural, la integridad territorial, la soberanía pero lo tienen que hacer de manera acompasada con la integración a formas de organización supranacional, considerando las corrientes migratorias de capitales y personas y en términos generales las consideraciones globales (Dror: 1996) tales como equilibrios macroeconómicos, acuerdos comerciales, administración de la energía, estructuración de los sistemas democráticos, políticas educativas, etc.

La satisfacción de estos fines está limitada por la aceptación de que los recursos (políticos, económicos, jurídicos, naturales, etc.) no son infinitos, que el uso de los mismos conlleva un desgaste natural y por lo tanto se requiere de procesos y tiempos que permitan su renovación.

¹ Roger Benjamín señala que existen tres tipos de bienes: los públicos, que por sus características solo pueden ser producidos por el Estado y que son de beneficio general, no se pueden medir en relación al costo de producirlos; los privados, que son fundamentalmente producidos por los particulares, no son de interés general y resultarían una carga para el Estado; por último esta la producción de bienes colectivos que por sus características pueden ser producidos tanto por el Estado como por los particulares. Los límites de la Política, capítulo I.

La función del gobierno es mantener el equilibrio entre actores y recursos que faciliten el desarrollo sustentable. Como señala Richard Rose: si el gobierno democrático consiste en dar a la gente lo que pida, a su vez la economía es la ciencia sombría que dice a la gente lo que se le puede dar con los recursos disponibles. Al administrar el Estado benefactor de economía mixta, los políticos deben aprender a balancear las demandas rivales de la ciencia feliz de la política y de la ciencia sombría de la economía (Rose: 1998).

Un tercer aspecto a considerar es la transición de formas de organización concentradas a estructuras organizacionales desconcentradas o descentralizadas, que forman una red muy laxa de organizaciones, en mayor o menor grado, públicas (Bozeman: 1998) que compiten entre si y que atienden parcialmente la satisfacción de necesidades sociales. El gobierno al no ser un ente monolítico tiene que desarrollar capacidades de coordinación y cooperación que reduzcan los efectos perniciosos de alta competencia que generan esta red de organizaciones, gubernamentales o no, que atienden asuntos públicos.

Otro aspecto característico de estos tiempos es el proceso de participación social como el medio por el cual se democratizan las decisiones públicas y se mejora el desempeño gubernamental. La implementación de la participación social tiene como propósito fundamental la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos con lo cual se amplía la transparencia de los programas gubernamentales.

Ante el deterioro de los sistemas electorales y por lo tanto de la representación política, caracterizado por una amplia indiferencia de la población, por la consolidación de los gobiernos divididos y la sensible disminución de la capacidad política de los gobiernos para cumplir con los fines esenciales se hace imperativo el recuperar el papel político de los actores sociales para impulsar la democratización de las instituciones y para pluralizar el proceso y contenidos de las políticas públicas (Tamayo: 2005: 32).

Esto significa transitar a una participación social activa que contribuya al proceso colectivo de análisis de asuntos públicos, selección de estrategias y políticas, implementación conjunta entre organismos gubernamentales y no gubernamentales con una visión estratégica, programática e integral, que signifique un compromiso de cada uno de los actores de la vida pública con el mejoramiento sensible del nivel y la calidad de vida, traducido en equidad y acceso efectivo a las oportunidades de desarrollo, rompiendo con los paradigmas de atención fragmentada de la realidad social.

Por último la gobernación tiene que ver con la necesidad de reestructurar los sistemas de ordenación y comunicación política. El problema en este sentido no es solamente el mensaje o la información que se proporciona a la sociedad sobre los asuntos públicos, sino que existan los canales o instituciones óptimos para procesar las posiciones de cada actor público, convertirlas en demandas o propuestas social y políticamente recocidas por los demás actores, para incorporarlas en una agenda de gobierno que será implementada a través de políticas y programas temporales, con compromisos específicos exigibles y evaluables.

De igual manera este sistema debe obligar a poner consistentemente sobre la mesa de debate los problemas que son estructurales, que suelen ser cruciales para el desarrollo de futuras generaciones y que requieren de ser encarados por todas las instituciones y actores públicos, más allá de los intereses estrictos de los partidos políticos los cuáles, ante el alto

grado de competitividad electoral, suelen tener una agenda más limitada valorada a partir de cálculos sobre posibles votantes que permitan el acceso o permanencia en el poder.

GOBERNACIÓN Y TRANSPARENCIA

En primer término la transparencia implica una obligación de los gobiernos hacia los gobernados como un elemento inherente al ejercicio del liderazgo en las sociedades democráticas. Esta obligación se manifiesta en la exposición a la ciudadanía del desarrollo de los programas de gobierno, la rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos, de las estructuras organizacionales a través de las cuales se ejecutan y por supuesto de los servidores públicos responsables de llevarlos a cabo.

Como señala Castelazo el ejercicio de la transparencia está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, manejos turbios, o información sesgada de parte de las autoridades. Para un sistema político, la transparencia significa en los hechos la prueba de su apertura, la adopción de una cultura democrática participativa (Castelazo: 2003). La transparencia es entonces un medio para que los ciudadanos tengan elementos para analizar, discutir, evaluar y proponer alternativas de solución sobre los asuntos públicos.

La transparencia debe disminuir los niveles de autonomía que los gobernantes tienen con relación a los intereses y demandas ciudadanas. Contar con un sistema transparente nos permite reducir el uso, pero sobretodo el abuso, de las facultades discrecionales, en muchos casos hasta extralegales, de las que gozan los funcionarios públicos para pasar a un sistema de responsabilidad ética y política, que limita las tentaciones de corrupción, tráfico de influencias o abuso de poder. Estas desviaciones han provocado en la ciudadanía la percepción de alejamiento de las entidades gubernamentales de las necesidades de la misma, sobrellevando al gobierno como un mal necesario, que afortunadamente puede ser renovado cada determinado tiempo.

La respuesta ciudadana al fenómeno de la opacidad y la corrupción puede tener básicamente tres salidas:

A la corrupción pública, la corrupción individual mediante el no cumplimiento de la normatividad que regulan sus actividades cotidianas ya como ciudadano, como trabajador, como ente económico sujeto a disposiciones de carácter fiscal. En este sentido se presenta la evasión, la transgresión o la facilitación de parte de servidores públicos para el incumplimiento de sus obligaciones ciudadanas.

Una segunda opción es la indiferencia. Esto lleva a los ciudadanos a buscar el menor contacto posible con las instituciones gubernamentales, considerarlas como un espacio ajeno a las necesidades individuales que propicia un distanciamiento de amplios sectores de la población de los asuntos públicos.

La tercera respuesta es la autogestión de los intereses colectivos con los que se identifica el ciudadano en lo individual, lo que lleva a una sustitución de facto de las entidades gubernamentales y por tanto a una apropiación de los espacios públicos, a través de la ejecución de acciones que no son procesadas social ni políticamente.

En cualquiera de los casos lo que nos produce es una disminución sensible del margen de

governabilidad de una sociedad que no se encuentra alineada, por lo que sus esfuerzos individuales en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población tienen un rendimiento sustancialmente menor, en muchos casos contrapuestos a los de otros actores, y definitivamente insuficientes.

Los avances en materia de transparencia nos ubican en una etapa previa a la generalización de la transparencia como una cultura y forma de vida a la que debieran sujetarse todos los actores sociales que se desenvuelven en los espacios públicos. Esta etapa es el derecho al acceso a la información pública, como un derecho específico de los ciudadanos de acceder a la información generada por el sector público a la vez que limita a las entidades gubernamentales la posibilidad de establecer zonas reservadas.

La administración pública se encuentra en una posición reactiva al esperar la solicitud de información. Es decir que no se va al encuentro de la sociedad para exponer el estado de los negocios públicos, para generar consenso respecto a los diferentes instrumentos de política, a los programas de acción, a los objetivos estratégicos de una sociedad, al ejercicio de los recursos financieros, ni a la responsabilidad que un gobierno y sus servidores públicos asumen en forma de compromiso.

Al contrario, una administración estructurada sobre la base del derecho a la transparencia administrativa, debe caracterizarse por ciertas actitudes y herramientas críticas dentro de las cuales las más importantes son:

- Compromiso de servicio público con la obligación de responder por la gestión.
- Procedimientos transparentes y de consulta en la formulación de decisiones de gobierno, incluyendo respuesta oportuna y relevante al cuestionamiento de las propuestas y su implementación.
- Normas y procedimientos coherentes para la implementación de políticas y el manejo de recursos públicos, incluyendo controles internos efectivos, y clara asignación de responsabilidades, todo ello integrado por un sistema accesible de información confiable, relevante y oportuno, ampliamente difundido.
- Control externo posterior, calificado e independiente, que particularmente evalúe la implementación de políticas y la efectividad y eficiencia de los sistemas de administración, información y control interno, así como la verificación de resultados operativos.
- Capacidad investigativa y de acusación bien desarrolladas, respetando el debido proceso y los derechos humanos y civiles, componente fundamental de un sistema judicial expedito, accesible, calificado, independiente y actualizado selectivamente.
- Libre escrutinio de la prensa, de modo oportuno, responsable y competente en cuanto a los asuntos de políticas públicas, operaciones gubernamentales y su integridad. (Morón: 2000)

Para que la ciudadanía haga efectivo este derecho se requiere no solo la garantía legal de

acceso a la información pública (que es un requisito mínimo para una administración abierta) sino que el sistema esté diseñado para cumplir con algunas características básicas, como son:

- a) La reserva de información debe ser excepción y con un procedimiento claro que permita delinear, desde el inicio de cada año de gestión, el mayor volumen de la información que se encontrará en esta situación independientemente de que se produzca o no.
- b) Que la información sea comprensible, tanto por su volumen como por su lenguaje. Evitar informaciones que tiendan a la confusión, que sea interpretativa o excesiva.
- c) Reducir al mínimo los costos de obtención de la misma, tanto económicos, administrativos y de tiempo.
- d) Oportuna. Debe asegurarse que la información este disponible de acuerdo a los tiempos de los procesos administrativos para contribuir a la toma de decisiones, a la discusión pública sobre proyectos gubernamentales y para la evaluación de las políticas públicas, a fin de favorecer la participación ciudadana en asuntos públicos con el ánimo de mejorar la democratización del ejercicio gubernamental.
- e) Útil. La información debe estar focalizada para que el ciudadano común comprenda los aspectos claves de cualquier programa de gobierno.
- f) La existencia de un sistema efectivo de fiscalización que permita sancionar el incumplimiento de los funcionarios en su obligación de proporcionar la información pertinente a su cargo, bajo un procedimiento sencillo, claro, rápido y costoso para el servidor público que intencionalmente incumpla con la normatividad. Las responsabilidades deben ser de tipo administrativo y civil.
- g) La disposición de la información por medios tecnológicos que faciliten la exposición. En este caso el uso de la internet permite la difusión masiva de información, así como la interacción inmediata de la ciudadanía, la cual puede generar consultas, propuestas, opiniones y sugerencias. Este medio permite satisfacer los propósitos de información de los ciudadanos, a través de la navegación por los espacios virtuales, los cuales deben tener las cualidades de accesibilidad, utilidad y rapidez. (Tesoro: 2000)

Otro aspecto a considerar que incide en la gobernabilidad es la mediatización de la política electoral, fenómeno que ejerce enormes presiones a los partidos políticos y candidatos que los llevan a buscar recursos y acuerdos al margen de la exposición pública. La rentabilidad que eso significa para los grupos de interés es muy alta con relación a la posibilidad de ser descubiertos, responsabilizados y sancionados. Nuestros gobernantes se ven sometidos a presiones tan plurales, diversas y cambiantes que su ámbito de decisión parece constreñido a salir del paso cada día y a buscar a cada instante el apoyo técnico y mediático que permita sobrevivir unas horas más sin caer en el conflicto e, incluso en el escándalo (Villoria: 2003: 67).

Esto nos lleva a una consideración adicional que define la necesidad de que la transparencia es una obligación necesaria, no solo a las entidades gubernamentales, sino a todas las organizaciones que en mayor o menor medida ejercen recursos públicos, tienen alguna

actividad expuesta al interés público o influyen con sus acciones sobre extensos sectores de la población o su peso regional es importante.

En este sentido la transparencia debe fortalecer el sistema democrático, el cual como señala Juan Linz, puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fueran las preferencias políticas (Linz: 1979: 17).

Su fortalecimiento se da partir de la efectividad del gobierno para propiciar confianza de parte de los ciudadanos en las instituciones públicas, mediante un conjunto de normas, valores y procesos que conforman una cultura política democrática, que permite la generación de consensos y más importante aún la gestión positiva de los disensos sustentados en la tolerancia como aceptación de las ideas y preferencias de los demás.

Una administración abierta propicia una sociedad abierta, que protege los valores democráticos de tentaciones autoritarias y de liderazgos mesiánicos, porque esta sustentada en la corresponsabilidad de gobernantes y gobernados en la implementación de las políticas públicas. Es una sociedad que incrementa sustancialmente los márgenes de legitimidad en la toma de decisiones y favorece la percepción de certidumbre y gobernabilidad, al existir mecanismos asertivos en el manejo de conflictos, naturales en las sociedades que pueden estar alineadas en los grandes objetivos estratégicos (que permiten fortalecer la viabilidad de los sistemas económicos, reducir la inequidad y mejorar la calidad de vida de la población) pero que nunca serán uniformes.

GOBERNACIÓN Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las respuestas a la multitud de problemas y demandas que presenta la ciudadanía a las administraciones públicas en México requieren de dos características: velocidad y precisión. La primera de ellas se refiere a la urgencia y retraso que normalmente tienen los asuntos públicos por la acumulación progresiva de errores, omisiones y por la dinámica de evolución propia de la sociedad y que no fue correctamente dimensionada. La segunda se refiere a la importancia de conjugar recursos limitados con oportunidades de desarrollo que satisfacen necesidades sociales que pueden ser escaladas.

De esta manera la legitimidad que ofrece una administración abierta requiere de la eficacia en el ejercicio de la función pública. La eficacia entendida como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente (Cabrero: 2000: 22).

Punto crucial para lograr la eficacia en la gestión pública es el uso de las herramientas de la planeación estratégica. Esta se define como un proceso de formulación general de los objetivos de la institución, así como la selección de estrategias, que sirven como guías generales de acción para alcanzar esos objetivos. La planeación estratégica orienta la institución al cumplimiento de una misión, una razón de ser de la misma, en la que la variante

importante es el análisis permanente de un contexto de incertidumbre sobre el que se establece la forma en que los recursos serán utilizados, y las políticas generales que orientarán la adquisición y administración de tales recursos, considerando a la organización como una entidad total.

La eficacia está muy relacionada con el nivel de competitividad que tienen las instituciones definida por la capacidad de respuesta para conseguir un resultado determinado. Esta capacidad se define por la certidumbre que genera la respuesta, por el consenso que logra en su implementación y por el uso adecuado de los recursos públicos.

Un tercer instrumento para lograr la eficacia en las instituciones públicas son los sistemas de calidad. Es decir el conjunto documentado de procedimientos administrativos y técnicos, compuesto de elementos interactuantes, interdependientes e interrelacionados, cuya finalidad es coordinar las acciones de toda la institución para asegurar la correspondencia entre las expectativas que el ciudadano tiene de los bienes y servicios que ofrece una agencia gubernamental y las características de los mismos, de tal manera que se produzca satisfacción conforme a sus necesidades.

En este sentido los sistemas de calidad se orientan a:

- a) Identificar las necesidades actuales de los usuarios tales como obras y servicios requeridos por comunidad, tipo de trámites que realizan en oficinas públicas, tiempos o facilidades de atención, etc. De igual manera se deben identificar las necesidades futuras de los usuarios en términos de temporalidad, desarrollo económico y cambios en tecnologías, así como cambios sociales y demográficos.
- b) Procesos y procedimientos claros, sencillos, transparentes, evaluables sustentados en la capacidad legal de la institución, así como en los derechos y obligaciones de los usuarios. El sistema debe atender tanto el proceso como los resultados, a fin de lograr permanencia y crecimiento continuo. De esta manera se puede presentar el desarrollo lo cual implica la capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, tanto internos como externos.
- c) Desarrollo de los recursos humanos de la institución como factor crítico de las organizaciones y de potencialización de los sistemas de calidad.
- d) Interrelación del sistema con su entorno institucional (con dependencias de otros órdenes de gobierno, poderes e instancias privadas), social (comunidades y organizaciones sociales) y ecológico.

El objetivo de un sistema de calidad es desarrollar una cultura que promueva el compromiso de los prestadores de servicios en el desempeño de sus actividades, fomentando la participación de los usuarios en el mejoramiento de su atención, a fin de generar un impacto favorable en las condiciones de vida de la población.

De esta manera la eficacia contribuye a la construcción de una imagen de adecuación y compromiso de las instituciones públicas con las necesidades de carácter individual, lo que facilita el proceso de apropiación de los valores públicos en los ciudadanos individualmente considerados.

LA RELACIÓN ENTRE GOBERNACIÓN, TRANSPARENCIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

Es en el espacio de los gobiernos locales, dada la cercanía que tiene el ciudadano con los asuntos públicos que le atañen a estos, en los que se puede analizar de manera más clara el papel de la transparencia como eje facilitador de la capacidad de gobernar a través de programas y proyectos ejecutados por la administración pública. Es un escenario en el que los ciudadanos perciben claramente la esfera política y la esfera administrativa y con el que les es muy fácil relacionarse y tener una participación activa. En este nivel de gobierno los asuntos públicos son asumidos y entendidos por los ciudadanos como asuntos propios.

El municipio es el nivel de gobierno más cercano a la población se relaciona con los gobiernos estatal y federal por la concurrencia de funciones y servicios. En los últimos 23 años ha habido un proceso de fortalecimiento a partir del reconocimiento como una entidad de gobierno, como una institución pública que puede diseñar su propia estructura administrativa, así como por el fortalecimiento de sus finanzas, lo que le ha permitido tener un mayor grado de iniciativa y creatividad para hacer frente a las necesidades de la comunidad.

Se le faculta para administrar libremente su hacienda y administrar su patrimonio, determinar sus planes de desarrollo y la facultad de expedir bando y reglamentos en materia administrativa, a través de los cuales se regula el funcionamiento interno de la administración municipal, la prestación de servicios públicos y los que norman los derechos y obligaciones de los ciudadanos y vecinos de la municipalidad.

El gobierno en el municipio está representado por el Ayuntamiento, el cual es electo por los ciudadanos para la representación de los mismos y la satisfacción de sus necesidades. Órgano deliberativo integrado por un Presidente (que también encabeza la administración municipal, síndicos (que tienen la función de representación jurídica del municipio y vigilancia de las finanzas públicas) y regidores (funciones de supervisión y gestoría).

La administración pública municipal es el órgano ejecutor de las decisiones políticas procesadas en el órgano de gobierno, es decir, la instancia que deberá de proporcionar los bienes y servicios que requiere la ciudadanía (tales como agua potable y saneamiento, alumbrado público, administración de mercados, panteones, administración urbana y seguridad pública).

Este nivel de gobierno cobra cada día más importancia, porque dentro del proceso de globalización las ciudades se convierten, paulatinamente, en un eje cada vez más importante, no sólo como espacio de convivencia, sino como centros de desarrollo que compiten entre sí por flujos de inversión, centros educativos y de investigación, de definición de espacios culturales y como nudos de las relaciones internacionales.

Uno de fenómenos más interesantes que se han dado en los últimos treinta años, en las relaciones económicas entre países, en los fenómenos de apertura económica y globalización, es que la relación tradicional que se daba entre países empezó a darse entre ciudades. Las ciudades se vuelven entes de desarrollo económico y entran en competencia con otras ciudades a nivel local, regional e internacional. Las ciudades ahora se promueven en diferentes medios mostrando sus ventajas para atraer inversiones en revistas

económicas.

En este entorno se vive una crisis de los gobiernos, sobretudo en dos términos fundamentales: la capacidad de respuesta para afrontar las demandas y necesidades de un medio ambiente más complejo, menos racional y determinable; y, la confianza que pueden generar alrededor de políticas, ya sean globales o específicas.

En este sentido la importancia de lo local como el medio ideal para preservar o reconstruir una identidad nacional y a la vez el medio más eficaz para insertarse en los procesos globales, toma una importancia mayor cada día.

Para que los gobiernos locales puedan realizar esta función previsible para las ciudades, tiene que darse un cambio en la relación que ha sostenido el gobierno nacional con las instancias estatales y municipales, propiciando una participación mayor en el diseño e implementación de políticas públicas y en el fomento de un nuevo equilibrio fiscal que potencie no sólo las potestades fiscales de los gobiernos locales sino sus márgenes de flexibilidad en el diseño de políticas fiscales propias.

Existen una serie de tareas importantes para aumentar la capacidad de gobierno de las entidades locales, a fin de incrementar su competitividad y atractividad.

El primer aspecto lo constituye el rediseño organizacional de las administraciones municipales. Este rediseño debe estar orientado a fortalecer la capacidad de respuesta y convertir las capacidades potenciales de la región en capacidades reales.

En este sentido es necesario considerar para el rediseño institucional tres elementos: los insumos, la estrategia y la productividad.

Con relación a los insumos, la administración municipal deberá considerar las características de su entorno en términos de población, desarrollo urbano, cercanía a conglomerados urbanos, infraestructura propia y colateral, clima y medio ambiente. Deberá contemplar los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles y posibles de obtener. Por último, considerar el desarrollo histórico de la organización y de la región.

Una vez dimensionados estos aspectos, corresponde la formulación de las estrategias de diseño y cambio organizacional. La estrategia debe facilitar la integración de este modelo organizacional con su entorno, principalmente a través de los mecanismos de participación política de las comunidades, grupos y organizaciones no gubernamentales.

Por ultimo se debe establecer la productividad deseada de las actividades de la administración pública municipal. En este sentido es importante definir los límites de lo público, lo privado y lo colectivo, a fin de determinar los tipos de bienes y servicios a producir, su oportunidad, cantidad y calidad necesarios. Este proceso es vital para establecer parámetros de funcionamiento que nos permitan identificar el grado de avance en el proyecto de rediseño, medir que tan competitivo se está siendo y por tanto la capacidad para dar respuesta a las necesidades de desarrollo de la comunidad.

Es vital para la administración municipal establecer sistemas de control de gestión pública, que permita dar seguimiento al cumplimiento cabal de políticas, proyectos y acciones en las

que este involucrada la instancia gubernamental. Este sistema debe constituirse como un canal de comunicación con el ciudadano y sus organizaciones a fin de generar confianza y credibilidad en la instancia gubernamental.

Incrementar la capacidad de gobierno pasa necesariamente por la capacidad para captar, procesar y producir información. En este sentido es indispensable que las administraciones municipales desarrollen un organismo especializado, preferentemente de carácter intermunicipal, encargado de generar un sistema municipal de información para el desarrollo regional, incorporando las tecnologías modernas de información y comunicación.

Este sistema debe convertirse en un centro de consulta para la toma de decisiones de política pública. Por tanto debe contener información demográfica, geográfica, económica, jurídica en un primer nivel; y, formar un acervo de experiencias en gestión pública que permitan a la región insertarse en los flujos económicos internacionales.

Impulsar el desarrollo económico es una función (aún no contemplada plenamente por la legislación) ineludible para los gobiernos municipales en un futuro mediato. En este sentido se deberán adoptar conceptualizaciones de desarrollo regional, a fin de impulsar la generación de cadenas productivas con economías de escala, que atraigan flujos financieros, principalmente internacionales, con una vocación exportadora. A partir de generar estas cadenas se podrá integrar un sistema completo compuesto por sistemas educativos (instituciones públicas y privadas que formen un tecnoeje educativo), de capacitación para el trabajo, de investigación aplicada y desarrollo tecnológico como instancias colaterales que refuercen la permanencia y viabilidad de un proyecto de largo alcance.

Es tarea fundamental de los gobiernos locales propiciar un esquema de formación y educación ciudadana, que fomente el desarrollo de una cultura política democrática y una ética pública, que se convierta en un dique de los efectos corrosivos que sobre el sistema de relaciones sociopolíticas tiene la corrupción.

Por último, la administración municipal debe considerar en esta agenda la construcción de las ciudades como espacios públicos abiertos a los procesos de formación y reproducción cultural, de comunicación interpersonal y de crecimiento social que incidan en una elevación del nivel de calidad de vida.

A la luz de esta agenda es importante realizar un acercamiento a los impactos que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (que tiene dos años en vigor) puede tener en el desarrollo de la Gobernación a nivel municipal y si contribuye a propiciar una administración pública abierta, confiable y eficaz para los ciudadanos.

El 30 de abril del 2004 fue aprobada por la legislatura del Estado de México la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entrando en vigor el 1º de mayo de ese año. El Objeto de la ley es tutelar y garantizar a toda persona, ejercicio del derecho de acceso a la información pública y proteger datos personales que se encuentren en posesión de sujetos obligados (por ejercicio de atribuciones).

Dentro de sus principales aspectos podemos señalar:

- Tipos de información: pública, toda en posesión de sujetos obligados (instituciones

públicas) por atribuciones y clasificada, que puede ser considerada por la ley como reservada o confidencial, por el daño que puede causar su divulgación.

- Establece un Comité de información, que es el cuerpo colegiado que clasifica, atiende y resuelve los requerimientos de las unidades de información.
- El acceso es permanente y gratuito, salvo la expedición de documentos, grabaciones y reproducciones (previo pago de derechos correspondientes) para cualquier persona. En materia política se reserva a los ciudadanos mexicanos.
- Información de oficio; permanente y actualizada (medio impreso o electrónico), leyes, reglamentos, directorio de servidores públicos, presupuestos, padrones de beneficiarios de programas, licitaciones, **mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones**, entre otras.
- Se puede solicitar la información pública; de manera verbal o escrita.
- Datos personales; sólo por la persona física identificada o identificable, salvo mandato de autoridad judicial.
- Ante la negativa de información o corrección de datos personales existe el recurso de revisión dentro del término de 15 días hábiles a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.
- Periodo de reserva; hasta por nueve años, salvo que dejen de existir los motivos a de la reserva.
- Establece responsabilidad administrativa para los servidores públicos.

La Ley representa un avance en el derecho de los ciudadanos a conocer lo que realiza su gobierno. Es una ley fundamentalmente garante no generadora de una cultura de la transparencia y apertura, sigue dependiendo del interés del ciudadano en lo individual lo cual deja amplios espacios para la secrecía.

Aunque señala una extensa lista de información que debe estar disponible de oficio también mantiene un grado alto de discrecionalidad en la información que puede ser clasificada. De igual manera el periodo de reserva es muy amplio para el periodo de un gobierno municipal (lo excede dos veces).

Solo establece responsabilidades administrativas por incumplimiento de la Ley y remite a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios la aplicación del procedimiento y sanciones respectivas, lo cual es limitado respecto al impacto que pueden tener la omisión, ocultamiento o mal manejo de la información.

Uno de los aspectos más favorables de la Ley es el establecimiento de la obligatoriedad de mantener disponible la información sobre los mecanismos de participación ciudadana, pero

no obliga a difundirlos (al igual que el resto de la información pública de oficio).

La legislación en materia de transparencia debe facilitar la formación de una cultura administrativa de apertura que permita la evolución de las administraciones públicas hacia una mayor vinculación con los ciudadanos y con las organizaciones sociales, a fin de incrementar la participación de los mismos en el debate de los asuntos públicos, en la definición de una agenda, en la toma de decisiones para la implementación de políticas y programas de gobierno que desahoguen los acuerdos de esta agenda.

En el caso de los gobiernos locales esto es más sensible porque los asuntos públicos tienen que ver con el empleo, la vivienda, la seguridad, el acceso a la educación, la cultura y el esparcimiento, con la preservación del medio ambiente en el que se vive cotidianamente, con la vocación de la ciudad en la que se desarrolla el ciudadano.

La transparencia significa en el proceso de modernización de las administraciones públicas, el eje articulador que permite cohesionar los criterios de legitimidad, eficiencia y eficacia, los cuales por separado sirven a valores diferentes. Es la transparencia la que permite discutir el peso que tendrá cada uno de estos criterios en un momento específico y como pueden irse redefiniendo los equilibrios conforme se avanza en la implementación de una política pública.

Solo en el marco de la transparencia se pueden poner sobre la mesa los asuntos realmente importantes para una sociedad, a fin de que sean debatidos, de que se generen consensos y se tomen decisiones difíciles, costosas pero necesarias más allá de los cálculos electorales y los intereses partidistas.

Bibliografía

- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo coordinadores (2000). *Reformando al Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Angel Porrúa, 429 pp.
- Benjamin, Roger (1991). *Los Límites de la Política*, México, Alianza, 172 pp.
- Bozeman, Barry (1998). *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 245 pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Gabriela Nava Campos coordinadores (2000). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Angel Porrúa, 575 pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Angel Porrúa, 381 pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique, coordinador (1996). *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Angel Porrúa, 630 pp.
- Castelazo, José R. (2003). La Gestión Pública de la Transparencia. *Revista de Administración Pública No. 107*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chávez Presa, Jorge A. (2000). *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 336 pp.
- Dror, Yehezkel (1996). *La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 446 pp.

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, Toluca, *Gaceta del Gobierno*, 30 de abril del 2004.
- Linz, Juan (1990). *La Quiebra de las Democracias*, México, Alianza, 169 pp.
- Mejía Lira, José compilador (1994). *Problemática y Desarrollo Municipal*, México, Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, 243 pp.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2000). Los Deberes de Transparencia (accountability) en la Gestión Pública (con especial énfasis en sus indicadores para la gestión municipal), *Revista Probidad*, www.revistaprobidad.info.
- Rose, Richard (1998). El Gran Gobierno. Un Acercamiento desde los Programas Gubernamentales, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 375 pp.
- Tamayo Rey, Magda (2005) Nueva Gestión Pública y Participación Social en *Revista IAPEM No. 61*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Tesoro, José Luis (2000). Transparencia Pública y Medios Virtuales, *Revista Probidad*, www.revistaprobidad.info.
- Uvalle Berrones, Ricardo Coord. (2005). *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 342 pp.
- Villoria Mendieta, Manuel (2003) La Transparencia como Rasgo Democrático, *Revista de Administración Pública No. 107*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Reseña Biográfica

Luis García Cárdenas

Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México

Av. Hidalgo poniente número 503, colonia La Merced y Alameda

Código postal 50080, Toluca de Lerdo, Estado de México, México

Teléfonos: (52) (722) 214 38 21, 214 06 89, Fax 214 07 83

www.iapem.org.mx

presidencia@iapem.org.mx; instituto@iapem.org.mx

Luis García Cárdenas es originario de la ciudad de México: Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de posgrado en la Universidad de París, Desde 1967 a la fecha es profesor del Doctorado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de la Maestría en Políticas Públicas y Finanzas Públicas en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesor del Diplomado en Técnica Hacendaria del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Durante cuarenta y ocho años ha desempeñado diversos cargos en el sector público mexicano, entre ellos: patrimonio nacional, seguridad social, obras públicas, ciencia y tecnología y comercio exterior.

Fue Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, de 1977 a 1983. De 1978 a 1982 fue Vicepresidente para América Latina y Presidente del Comité de Planificación y Prospectiva del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, Bélgica. Actualmente es Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México.