

**UNIVERSIDAD DE ORIENTE  
NÚCLEO DE SUCRE  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN**



**CIUDADANÍA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA.  
UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Autor: Jesús Alberto Castillo**

**Trabajo de Ascenso Presentado como Requisito para Optar a la  
Categoría de Profesor Titular**

**Cumaná, Enero de 2025**

UNIVERSIDAD DE ORIENTE  
NÚCLEO DE SUCRE  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN



**CIUDADANÍA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA.  
UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Trabajo de Ascenso Aprobado, en Nombre de la Universidad de Oriente, por  
el Siguiete Jurado Examinador

Jurado Principal

Jurado Principal

Jurado Principal

## DEDICATORIA

*A Dios, Padre Celestial, por ser mi fuente de bendiciones y sabiduría.*

*A Marielena, compañera de vida, por alentarme a seguir adelante. Ella es mi luz en la oscuridad y voz de alerta en cada paso que emprendo.*

*A mis hijos José Alí, María Celeste y Jesús Eduardo por servir de estímulo a cada meta que emprendo por muy difícil que sea.*

*A todas aquellas personas que creen y luchan por la democracia, las libertades públicas y el progreso económico. Ellos son ejemplos a emular en nuestras vidas.*

## RECONOCIMIENTO

*A la ilustre Universidad de Oriente por acogerme en su seno como docente y permitirme compartir vivencias con los demás colegas y estudiantes. Ella seguirá siendo la Casa Más Alta.*

*A mis apreciados estudiantes porque me han estimulado a aprender cada vez más para llevarle luz. Ellos son la esperanza de este país lleno de oportunidades.*

*A todas aquellas personas que me instaron a no desmayar en la culminación de este valioso trabajo.*

UNIVERSIDAD DE ORIENTE  
NÚCLEO DE SUCRE  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN



## **CIUDADANÍA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA. UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Trabajo Presentado para Ascender a la Categoría de Profesor Titular

Autor: Jesús Alberto Castillo  
Mes y Año: Enero de 2025

### **RESUMEN**

La democracia actual experimenta una grave crisis, producto del malestar colectivo frente a la incapacidad del Estado en solucionar los problemas sociales. Esta situación ha facilitado el resurgimiento de rasgos totalitarios en varias naciones que ponen en vilo la estabilidad política y las condiciones de vida de la población. Ante una sociedad globalizada y marcada por el auge tecnológico es vital introducir cambios en la forma de gobernar, mediante criterios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación tecnológica y meritocracia. De esa iniciativa depende la propia supervivencia de la democracia. El trabajo tiene como objetivo comprender la Administración Pública desde una visión integral, priorizando la articulación Estado-Sociedad para atender con eficiencia las múltiples demandas sociales. Para tal fin, se sustentó en una investigación documental, de nivel descriptivo. Se consideró oportuna la reinención del proceso de democratización y modernización de la administración pública mediante la implementación del Estado Abierto, sustentado en el protagonismo ciudadano, rendición de cuentas y herramientas tecnológicas.

**Palabras clave:** administración pública, ciudadanía, rendición de cuentas, democracia y Estado abierto.

## ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA .....	i
RECONOCIMIENTO .....	ii
RESUMEN.....	iii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	7
EL AMPLIO MUNDO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	7
Definición y alcances de la administración pública .....	7
Principios que sustentan y regulan la administración pública .....	19
a) Jerarquía .....	20
b) Eficacia.....	20
c) Eficiencia .....	20
d) Desconcentración y descentralización .....	21
e) Coordinación .....	21
f) Legalidad.....	22
g) Reserva legal .....	22
h) Objetividad .....	23
i) Igualdad.....	23
j) Interés público .....	24
k) Buena fe .....	24
l) Cooperación .....	25
m) Personalidad jurídica única.....	25
n) Participación ciudadana.....	25
o) Simplicidad .....	26
p) Transparencia y publicidad .....	26
q) Celeridad .....	27
r) Protección a la confianza legítima .....	27
s) Responsabilidad patrimonial.....	28
t) Revisión judicial de los actos administrativos .....	28
La naturaleza interdisciplinaria de la administración pública.....	29

a) Administración Pública y Ciencia Política .....	32
b) Administración Pública y Administración Privada.....	35
c) Administración Pública y Derecho.....	38
d) Administración Pública y Economía.....	40
e) Administración Pública y Sociología .....	41
f) Administración Pública y Psicología .....	42
g) Administración Pública e Historia .....	43
Dimensiones de la Administración Pública .....	44
a) Jurídica.....	45
b) Socio-técnica.....	49
c) Político-cultural .....	50
d) Control y mejora .....	55
CAPÍTULO II.....	59
EL CIUDADANO COMO EJE CENTRAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA.....	59
Metamorfosis del concepto de ciudadanía .....	59
Enfoques que tratan de explicar la ciudadanía.....	67
a) Ciudadanía liberal.....	68
b) Ciudadanía republicana.....	70
c) Ciudadanía comunitarista .....	72
d) Ciudadanía diferenciada.....	75
e) Ciudadanía multicultural .....	76
f) Ciudadanía postnacional .....	78
El currículo en la formación integral de ciudadanía .....	80
La participación ciudadana en la esfera pública .....	86
CAPÍTULO III.....	92
LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....	92
Concepto y alcances de la rendición de cuentas.....	92
Dimensiones de la rendición de cuentas .....	98
a) Reglas claras.....	99
b) Acceso a la información y cambio institucional .....	100

c) Receptividad y responsabilidad en la gestión pública .....	102
d) Exigibilidad de sanciones .....	103
Estrategias contenidas en la accountability social .....	104
a) Estrategias mediáticas y de generación de información .....	105
b) Estrategias orientadas a la formación.....	106
c) Estrategias institucionales .....	107
d) Estrategias de movilización .....	108
Componentes del sistema de rendición de cuentas .....	109
a) Normativo .....	111
b) Orgánico.....	111
c) Funcional.....	112
d) Instrumental.....	112
e) Socio-ciudadano.....	112
f) Personal-cultural.....	113
Rendición de cuentas en el contexto internacional.....	114
CAPÍTULO IV .....	119
LA DEMOCRACIA EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO .....	119
Origen histórico de la democracia .....	119
El concepto polisémico de democracia .....	122
Indicadores esenciales del sistema democrático.....	129
a) Vigencia de un marco constitucional y Estado de Derecho.....	130
b) Sufragio universal, directo y secreto.....	130
c) Funcionamiento de partidos políticos.....	131
d) Protección y respeto a las minorías políticas .....	131
e) Alternabilidad del poder .....	131
f) Protección de los derechos fundamentales .....	132
g) Distribución del poder en diversos órganos .....	132
h) Responsabilidad de los funcionarios públicos por sus actos.....	133
i) Tolerancia y pluralismo .....	133
j) Calidad de vida de los ciudadanos .....	134

k) Medios de comunicación independientes.....	134
l) Diálogo, discusión y negociación .....	134
m) Existencia de una moral pública .....	135
Los modelos de democracia en el devenir histórico .....	135
a) Democracia directa.....	136
b) Democracia representativa .....	139
c) Democracia participativa.....	145
El futuro de la democracia en la agenda mundial .....	148
CAPÍTULO V .....	157
EL ESTADO ABIERTO EN EL OLEAJE DEL SIGLO XXI .....	157
La democratización de la gestión pública .....	157
Del “Gobierno Abierto” al “Estado Abierto” .....	165
Los pilares esenciales del Estado Abierto .....	176
a) Transparencia .....	176
b) Participación ciudadana.....	178
c) Colaboración .....	179
d) Tecnología e innovación.....	180
Los retos del Estado Abierto .....	182
CONCLUSIONES .....	188
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	194
HOJAS DE METADATOS.....	202

## INTRODUCCIÓN

El siglo XXI se presenta como una era de cambios significativos en la manera de comprender la realidad que nos rodea. El surgimiento de sofisticados aparatos digitales, producto del avance de las nuevas tecnologías, ha configurado a un sujeto más entretenido en el espacio virtual en la búsqueda de informaciones insospechadas. Las denominadas redes sociales son por excelencia el vehículo de interacción de las personas y permiten el acceso a un mundo cada vez más seductor que trastoca el pensamiento humano en ese abordaje cotidiano por conocer.

Hoy se habla con mucha frecuencia de los infoc Ciudadanos, individuos sumergidos en las plataformas digitales donde expresan sus opiniones, interactúan y acceden a un desbordante flujo de informaciones que le dan una percepción de una realidad llena de diversos problemas en los diferentes espacios de la vida humana. Gracias a esas tecnologías se informan de todo lo que ocurre en cualquier espacio geográfico del planeta sin que existan barreras para frenar ese curioso interés por conocer. Es la realidad cibernética que se ha propagado con fuerza en los últimos años en un mundo cada vez más globalizado.

En ese contexto han aparecido diversos movimientos sociales que reclaman mayores espacios de participación para incidir en actividades que antes estaban destinadas a las instituciones del Estado. Es natural que eso ocurra en medio de una crisis de legitimidad hacia las autoridades públicas, los partidos políticos y liderazgos tradicionales. Los ciudadanos de hoy no tienen confianza en las instituciones que deben prestar servicios a las

comunidades y buscar soluciones a los diversos problemas sociales. Con ello la democracia, como sistema de gobierno, va deteriorado su imagen ante la mirada de una ciudadanía incrédula de sus gobernantes.

A este cuadro se suman los altos índices de corrupción, pobreza, hambruna, violencia, colapso de los servicios públicos y otros males que despiertan los sentimientos de rechazo de la ciudadanía hacia la clase política. De manera que la percepción generalizada hacia la burocracia estatal es negativa en una sociedad que demanda una gestión exitosa desde las instituciones públicas.

El gran dilema ante esta situación es la ingobernabilidad política que se expresa en conflictos de distinta naturaleza en la sociedad y que impide una gestión más eficiente para articular las demandas que se producen en el sistema político. Es evidente que en situaciones de fuerte polarización la acción de gobierno tiende a diluirse y se vuelve insuficiente para atender a la inmensa variedad de reclamos y exigencias de los miembros de la comunidad. Pareciera que muchos gobernantes no han internalizado este malestar, se hacen indolente ante las calamidades de la gente y se aferran al poder por cualquier medio que les sea posible.

Por estas razones urge la imperiosa necesidad de producir un reposicionamiento que permita a los ciudadanos a jugar un rol más protagónico en sus relaciones con la administración pública y demás órganos del Estado. Es hora de establecer nuevos métodos para gobernar y garantizar que las instituciones sean capaces de responder oportunamente a los reclamos de la gente. Esto supone colocar al ciudadano en el centro de la acción pública, a redimensionar las relaciones entre los gobernantes, funcionarios y actores de la vida social.

Precisamente, la misión del Estado es crear condiciones esenciales para el desarrollo integral de los ciudadanos, satisfacer sus principales demandas y elevar su calidad de vida. Es lo que justifica una instancia que tradicionalmente se ha erigido como la que detenta el ejercicio del poder legítimo en un determinado territorio. Sin embargo, la práctica ha demostrado que el Estado no ha cumplido con esa tarea ante los ciudadanos y la realidad se vuelve cada vez caótica e ingobernable.

Este escenario resulta paradójico en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contemplados en la Agenda 2030 aprobada por las Naciones Unidas en el año 2015. Dichos objetivos deben ser asumidos con riguroso compromiso por parte de los respectivos gobiernos a nivel mundial, mediante la incorporación de los actores políticos, económicos y sociales en sus países. Las posibilidades de revertir este cuadro van a depender del grado de conciencia de los actores políticos frente a las amenazas que presenta el planeta, es decir, si en verdad le ponen el oído a las reales exigencias de la gente y se comprometen a promover la participación ciudadana en la gestión pública.

En verdad está en riesgo la propia convivencia humana, la cultura democrática que tanto defendemos con nuestro discurso. Se trata de concebir a la administración pública como un modelo integrado de componentes – sociales, culturales, económicos, jurídicos, tecnológicos, políticos y administrativos – que puedan dar respuesta eficientemente ante la naturaleza compleja de esta sociedad.

El propósito del presente trabajo va en esa dirección, abordar a la administración pública como un sistema integrado de elementos que, independientemente de sus propiedades, deben cooperar armónicamente

para lograr los objetivos generales. El modelo de gestión debe revalorizar el papel de los ciudadanos, permitir la incorporación de éstos desde sus propias realidades y niveles de organización para acometer importantes acciones que se traduzcan en bienestar colectivo y valor agregado para la democracia. Es un compromiso social que tiene la administración pública de responder oportunamente ante los vertiginosos cambios que se producen diariamente.

Apostar a una gestión de calidad donde los gobernantes y funcionarios públicos internalicen su compromiso de rendir cuentas a la ciudadanía, así como se garanticen los derechos fundamentales y agilicen los procesos administrativos e informacionales, mediante el uso de plataformas tecnológicas, constituyen los aspectos esenciales de una nueva forma de articulación del Estado con la sociedad civil. Es un nuevo contrato social que requiere el reconocimiento de todos los actores involucrados y la coordinación de responsabilidades compartidas en una relación ganar-ganar.

Si en verdad queremos recuperar la democracia, hoy en evidente estado de amenaza ante el resurgimiento de rasgos totalitarios, es importante repensar en el tipo de sociedad que queremos, en el modo de gobierno que genere mayor calidad de vida y en nuevas formas de convivencia para avanzar como sociedad. No bastan los buenos deseos ni los discursos que pregonan la democracia. Los agravantes problemas de la gente no pueden esperar y es imperioso tomar acciones para enrumbar a la gestión pública por nuevos criterios que estén en sintonía con la tendencia que experimenta esta sociedad del conocimiento y las tecnologías de información.

En este orden de ideas, el trabajo en cuestión está estructurado en cinco (5) capítulos. El primero de ellos versa sobre el mundo de la Administración Pública. Realiza un abordaje amplio del concepto y alcances de la Administración Pública, tanto como disciplina científica y actividad del Estado. También hace referencia a los principios que la sustentan, las diversas relaciones que tiene con otras ciencias del conocimiento, vale decir, Ciencia Política, Psicología, Derecho, Economía, Sociología, Historia y Administración Privada. Ella encierra una naturaleza interdisciplinaria que la hace interesante en su funcionamiento organizacional. Seguidamente, se destacan las principales dimensiones de la Administración Pública, entendida ésta como un sistema.

El capítulo 2, por su parte, está referido al papel del ciudadano como eje central de la acción pública. De allí que hace un abordaje sobre el concepto de ciudadanía, a partir de varios autores. Seguidamente, se pasea por los diversos enfoques que tratan de explicar la ciudadanía, tomando en consideración a sus principales voceros. Además, destaca la importancia del currículo como herramienta para la formación ciudadana y finaliza con una descripción de los principales mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

El capítulo 3 desarrolla el principio de rendición de cuentas, tan fundamental en una gestión pública transparente. Al respecto, se pasea por su concepto y alcances, de acuerdo a visiones diversas de autores. Destaca las diversas dimensiones que la componen, así como los componentes de ese importante sistema de control ciudadano. Luego, destaca unas consideraciones oportunas sobre la rendición de cuentas en el contexto internacional, tomando en cuenta que vivimos en una sociedad interconectada más allá de las fronteras del Estado Nación.

El capítulo 4 contiene un intenso y fructífero debate sobre la democracia en nuestros tiempos. En primer lugar, hace una breve reseña histórica de la democracia; seguidamente, aborda de manera amplia la naturaleza polisémica de dicho concepto que es fundamental para ubicarnos en la actualidad. Luego, destaca los principales indicadores de todo sistema democrático, así como los modelos de democracia que se han dado en su evolución histórica. Por último, contiene una reflexión sobre el futuro de la democracia como forma de vida, sus aciertos y debilidades.

El capítulo 5 destaca la propuesta del Estado Abierto en el devenir del presente siglo. En ese sentido, plantea unas ideas preliminares sobre los intentos que se han realizado para democratizar la gestión pública. Seguidamente, aborda el reemplazo conceptual del “Gobierno Abierto” por el de “Estado Abierto”, formulado por Oscar Oszlak, reconocido economista argentino y experto en temas de Estado, Administración Pública y Políticas Públicas. Más adelante, contiene los pilares fundamentales del Estado Abierto y desarrolla unas reflexiones sobre el horizonte que se le presenta a este nuevo paradigma de la Administración Pública.

## **CAPÍTULO I**

### **EL AMPLIO MUNDO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **Definición y alcances de la administración pública**

Durante largo periodo la noción de Administración Pública ha despertado un interesante debate entre los expertos en el tema, hasta el punto de que en la actualidad se ha generado diversidad de criterios en su definición. Mucho se ha escrito sobre este particular y la diatriba continúa, particularmente, en el marco de su autonomía como disciplina científica. Para algunos autores ella es una rama de la Ciencia Política que aborda el estudio de las instituciones del Estado. Para otros, simplemente, tiene plena autonomía científica para estudiar, formular teorías y aplicar diseños sobre la dinámica y formas de organización que asume el gobierno en su propósito de articular y satisfacer las complejas demandas de los miembros de la sociedad.

Este interesante debate permite ubicar a la administración pública como la actividad esencial de las instituciones del Estado. De manera que ella se debe al desarrollo y bienestar de la sociedad. Está vinculada a diversas ramas del conocimiento como el derecho, la psicología, la sociología, la politología, la economía, entre otras. Esta precisión es fundamental porque como disciplina científica se encarga de estudiar las relaciones con los procesos políticos, el ejercicio del poder que se lleva a cabo desde las instituciones del Estado y los procedimientos administrativos que se realizan en éstas para satisfacer las múltiples demandas de los ciudadanos.

La administración pública está presente todos los días en nuestra vida cotidiana tomando decisiones importantes, mediante normas y actuaciones de una serie de funcionarios, con la finalidad de promover el bienestar común, el desarrollo social y mejores condiciones de vida de la población. Sin embargo, la administración pública no es sólo una disciplina científica o actividad procedimental de las organizaciones del Estado. Ella está conformada por personas con diversos pensamientos, conductas y estilos de vida. Esas personas frecuentemente interactúan y tienen intereses contrapuestos que las llevan a dialogar o discrepar en su devenir histórico.

De allí que la naturaleza de la administración pública es esencialmente política. Encierra relaciones de poder, conflicto y acuerdos para avanzar hacia la solución de una serie de problemas que afectan la convivencia de los miembros de una determinada comunidad. Es aquí donde podemos observar que la administración pública va más allá de lo meramente institucional para convertirse en una ciencia que aborda las relaciones interpersonales y grupales que se generan de ese complejo funcionamiento administrativo del Estado. Esto pone de relevancia lo polisémico que resulta el concepto de administración pública a la hora de ser abordado. Precisemos algunas visiones de autores al respecto.

Le corresponde a Charles-Jean Bonnin ser el pionero en los estudios de la administración pública. Este autor, de nacionalidad francesa, al explorar el campo de esta actividad humana plantea que la administración debe regirse por principios fijos, leyes positivas y ser sometida a una marcha uniforme e invariable. Ella no sólo es acción, sino una disciplina científica que debe ser rigurosa en el abordaje de los hechos administrativos; constituye el principio de todo orden social. Precisamente, es la sociedad fuente de los asuntos públicos que diariamente afectan el devenir de la humanidad.

Por ello, considera que la administración pública es “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público” (Bonnin, [1804], 2004). Este es la primera definición de la administración pública en el marco de un movimiento histórico tan trascendental como la Revolución Francesa que demolió las bases del absolutismo. A partir de ese concepto se produce una diversidad de criterios atendiendo a la complejidad de las relaciones interpersonales y el modelo de Estado.

Para Omar Guerrero (2019) la administración pública se caracteriza por atributos esencialmente del Estado. Es una cualidad de esa instancia y sólo puede explicarse a partir de la naturaleza del Estado. El referido autor mexicano, en su célebre obra “Principios de Administración Pública”, considera que esa cualidad es el movimiento, sustentado en el funcionamiento de sus instituciones. De manera que hablar de administración pública es referirse a la actividad del Estado.

En esta concepción hay una fuerte influencia de Lorenz von Stein, otro de los precursores del estudio de la administración pública en Alemania, quien concibió que la voluntad del Estado es el objeto sobre el cual actúa y cuando la acción se repite continuamente se llama actividad. “Esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado” (Stein, [1850], 1981, p.33). Al ser concebida de esta manera, la administración pública tiene por finalidad servirle a la sociedad para su perpetuación y desarrollo.

En base a este argumento Guerrero (ob. cit.) llega a la ineludible definición de la administración pública como “la actividad del Estado que está

encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (p.25). Esos elementos constitutivos de la sociedad son colectivos y particulares, los cuales deben promoverse conjuntamente. Es por ello que la administración pública se convierte en esa capacidad del Estado para producir el bienestar colectivo.

Dicha capacidad va en dos orientaciones fundamentales: la primera, amplia, dirigida a aumentar el poder del Estado y expandir su radio de acción; la segunda, estricta, a desarrollar la vida asociada mediante el orden, la seguridad y la subsistencia. Poder y civilidad son dos caras de una moneda llamada administración pública para cumplir los fines del Estado. Este último, conformado por autoridades públicas, delibera y toma decisiones políticas que las canaliza a través de los diversos niveles administrativos para garantizar el orden, la paz social y su predominio como instancia política.

Aquí nos ubicamos en la visión clásica de Max Weber al concebir el Estado como el monopolio legítimo de la violencia física dentro de un territorio. Así, esta instancia actúa y moldea su aparato administrativo para satisfacer las necesidades de la población asentada en un espacio geográfico. En las propias palabras de Weber ([1919], 2007):

La actividad organizada de la dominación, que requiere de una administración continuada, necesita, por una parte, la disposición de los hombres a obedecer al señor que aspira a ostentar el poder legítimo y necesita, por otra parte, gracias a esta obediencia, poder disponer de los bienes necesarios para la aplicación en su caso de la violencia física: un aparato de personal administrativo y los medios administrativos materiales (p.60).

El referido autor alemán considera vital la sujeción de ese aparato administrativo, integrado por funcionarios públicos, a la organización de dominación política que es el Estado. De esa manera, el detentador del poder político tiene la administración bajo su propio mando, organizada por él, gerenciándola con servidores de confianza y un personal técnico para garantizar el desarrollo y avance de la sociedad. El Estado, según Weber, es esencialmente una organización de dominación institucional que ejerce una acción coercitiva para resguardar la convivencia ciudadana y mantenerse como estructura legitimada por la comunidad.

En esa diaria tarea por ejercer su monopolio legítimo, el Estado se sustenta en su poderoso aparato administrativo y en el cuerpo funcional. Por eso dicho autor prefiere denominar a esa instancia político-administrativa, en "Organización estructurada estamentalmente" (Weber, ob. cit.). Este análisis weberiano permite comprender la naturaleza política de la administración pública, representación del sistema burocrático que afianza su radio de acción en la sociedad. Es la forma más racional de organización del Estado moderno, surgido a finales del siglo XV con el movimiento renacentista hasta nuestros días.

Sin embargo, es bueno acotar que la administración pública ha evolucionado en el tiempo. Desde el punto de vista formal, material, operacional y global es otra cosa. Dejó de ser la institución patriarcal en sus funciones clásicas que implicó la seguridad y defensa interna de los Estados, asistencia e intervención económica para ejercer otras tareas, tales como relaciones internacionales, creación de bloques económicos y organismos multilaterales, capacidad de distribución, estabilización interna, corrección de las fallas del mercado, garantía de los derechos humanos y regulación del orden económico (Ortiz Rodríguez, 2016).

Se trata, entonces, de la responsabilidad que tiene la administración pública por alcanzar niveles de civilidad, gobernabilidad y democracia. En ella opera una red de organismos con competencias determinadas por el estamento legal con el fin de dar respuesta a los múltiples problemas de los ciudadanos. A su vez, cada organismo está configurado por departamentos en un esquema de división del trabajo, los cuales desempeñan roles y evalúan periódicamente la labor de sus funcionarios al servicio de las comunidades.

En el propósito de enriquecer la definición de administración pública, Wilson (1985) la concibe como la parte más dinámica y visible del gobierno, caracterizada por la ejecución detallada y sistemática del derecho público y donde cada aplicación especial de la ley general constituye un acto administrativo. Además, dicha administración representa el lado práctico o comercial del gobierno, puesto que su finalidad es facilitar la realización de los negocios públicos de forma eficiente y según las expectativas posibles del público. De manera que el gobierno, mediante la administración pública, da respuesta a esas necesidades que la iniciativa privada no es capaz de hacer o no le interesa.

El aporte conceptual de ese autor le asigna un carácter más comercial que político a la administración pública al insistir en la necesidad de introducir elementos de la administración privada para constituir un aparato gubernamental cada vez más técnico y eficiente para canalizar las diversas políticas del Estado, sin excluir las actividades comerciales. Por ende, esta concepción hace énfasis en la figura del gerente, figura proveniente de las escuelas de negocio y comercio, en las instituciones estatales para generar procesos innovadores en las áreas de diseño organizacional, gestión estratégica, talento humano, presupuesto y políticas públicas.

Por su parte, Novales (2022) considera que la administración pública es el vehículo del Estado con el fin de garantizar la prestación de servicios esenciales a los ciudadanos. Además, ejerce funciones de redistribución, regulación y supervisión para el interés general. Ella está constituida por entes administrativos capaces de actuar en forma equitativa, eficaz y transparente, favoreciendo la participación ciudadana dentro de una cultura democrática. En su tarea de servir a la ciudadanía, la administración pública financia sus actividades con importantes recursos provenientes de políticas fiscales, exportaciones y ventas de activos.

Estas consideraciones no están distantes de la concepción de autores como Bañón y Carrillo (1997), quienes sostienen que el concepto de administración pública está estrechamente vinculado al de Estado, en forma genérica, y al sistema político de gobierno, de manera concreta. Ambos autores españoles coinciden que en los orígenes de los estudios de Administración Pública, al igual que de Ciencia Política, centraron su interés en establecer criterios para lograr que las organizaciones estatales fuesen eficaces, honestas y capaces de servir al interés colectivo. Por supuesto, ancladas en un proceso de legitimidad de la acción política del Estado.

En el caso de la administración pública tuvo que adoptar principios del modelo burocrático, como la formalidad, la departamentalización y la jerarquización, para cumplir con su tarea funcional y permitir la consolidación de la figura del Estado como instancia detentadora del monopolio legítimo dentro del espacio territorial. Es una visión esencialmente institucional, normativa y estática; una administración basada en el sentido de la responsabilidad moral y política, “concebida en términos jerárquicos de la responsabilidad de las organizaciones públicas con respecto a la autoridad” (Bañón y Carrillo, 1997, p. 18).

Sin embargo, la realidad es cambiante. Ese andamiaje burocrático ha experimentado cambios sustanciales en su organigrama y funcionamiento. Es cierto que la administración pública constituye la representación departamental y está subordinada al Estado, pero ha asumido estructuras más flexibles ante los desafíos de la sociedad globalizada, superando algunos elementos centralizados y rígidos, propios de la cultura weberiana. De esta manera, cada vez se observan relaciones más complejas entre sus diversas dependencias y se han introducido modelos de liderazgo que apuntan a un clima de cooperación, trabajo en equipo y formación permanente.

Según Waldo ([1964], 1985), la administración pública tiene tres acepciones fundamentales: 1) la actividad o proceso mismo (administración pública); 2) la disciplina de estudio (administración pública) y 3) la enseñanza e investigación de la actividad pública (ciencia administrativa o ciencia de la administración). El autor concluye que la administración pública es un objeto que busca su propia disciplina. En esa misma dirección, Baena del Alcázar (1998) sostiene que el objeto determina y prevalece sobre la disciplina. Por lo tanto, existe en la administración pública una relación dialéctica entre ambos elementos: objeto de estudio (actividad) y estudio del objeto (disciplina) se pertenecen y se relacionan mutuamente.

Por su parte, Rico Calvano y Rico Fontalvo (2013) consideran que la administración pública tiene como objeto de estudio la actividad organizada del Estado en sus diferentes fases, es decir, “comprende la disciplina que aborda el Estado, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la burocracia, la teoría organizacional, el *management* público y las políticas públicas, entre otros” (p.31-32). Este autor le otorga a esa área del conocimiento un alcance más amplio donde intervienen diversas teorías organizacionales y debates

permanentes sobre el diseño y modernización del Estado, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia.

Ambos autores sustentan que el término “administración” contiene dos vocablos latinos: “ad”, que significa “hacia”, y “minister”, que expresa “subordinación” u “obediencia”. El “minister” es el que realiza una acción bajo el mando de otro. Está obligado a prestar un servicio al otro. Por su parte, la palabra “pública”, proviene del vocablo latín “publicus” que significa “perteneciente a la gente”. De manera que, desde el carácter etimológico, el término “administración pública” implica la estructura organizacional que presta servicio al pueblo. “La idea se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene un sentido colectivo. La administración pública es la actividad organizada del Estado” (Rico Calvano y Rico Fontalvo, 2013, p.30).

En cambio para Galindo (2000, p. 6), la administración pública constituye “una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o de la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad. En ese sano propósito debe usar los medios adecuados y racionales para obtener los resultados más favorables. El momento actual, signado de importantes cambios tecnológicos y epistémicos le obligan a implementar mecanismos políticos, financieros y normativos que incentiven los niveles de actuación e incidencia de los ciudadanos en la formulación, ejecución y control de políticas públicas.

Desde una perspectiva jurídica, Brewer Carías (2024, p. 174) señala que “la Administración Pública puede considerarse el objeto de regulación por excelencia del derecho administrativo”. En consecuencia, esta disciplina jurídica es aquella rama del derecho público que regula el funcionamiento de los órganos del Estado. No obstante, advierte el jurista venezolano que tal

definición, aunque no es sustancialmente inexacta, es insuficiente al considerar los múltiples significados en la noción de Administración Pública.

De manera didáctica el referido autor expone que en el ámbito del derecho administrativo la expresión Administración Pública tiene al menos dos significados: en primer lugar, identifica a un conjunto de órganos del Estado, o más propiamente de las personas jurídicas estatales que como sujetos de derecho actúan en el mundo de las relaciones jurídicas; en segundo orden, refiere a un conjunto de actividades que resultan de la gestión del interés general (actividad administrativa) realizada por esos mismos órganos (Brewer Carías, ob. cit.).

Por tanto, se desprende de esta taxonomía dos dimensiones: una orgánica y otra material de la Administración Pública. Ambas corresponden al derecho administrativo. Por ello, la Administración Pública se sintetiza en un conjunto de órganos de las personas jurídicas que, como sujetos de derecho, conforman el Estado. Por tanto, para este autor las nociones de Administración Pública y de personas jurídicas estatales van a estar ligadas permanentemente, puesto que los órganos de éstas son los que constituyen la primera. En esos niveles se producen interacciones de todo tipo: correlación de poder, conflictos, acuerdos, actividades técnicas, entre otras.

A pesar de ese fuerte componente político en la administración pública, ésta ha tenido que dotarse de herramientas de la administración privada o empresarial para actuar con mayor celeridad en su misión institucional. De allí que algunos expertos y estudiosos en el tema prefieran hablar más bien de gerencia pública. Lo importante es que el Estado y la administración pública se adecúen a las nuevas circunstancias sociales, políticas, culturales y económicas que presenta el mundo globalizado para articular las múltiples demandas de una ciudadanía universal.

En aras de afinar un concepto de la administración pública, Brewer Carías (ob. cit.), la define como ese complejo orgánico de personas jurídicas estatales, su organización y funcionamiento. De esta manera, comprende:

La actividad administrativa dentro de las funciones del Estado, siempre de carácter sublegal, realizadas por los órganos de las personas jurídicas estatales en ejercicio de las funciones normativas o administrativas, o la realizada por los particulares a quienes la ley ha autorizado para ello, su régimen y control; y las relaciones jurídicas que se establecen entre las personas jurídicas estatales o las que desarrollan la actividad administrativas, y los administrados, que moldea las formas de la actividad administrativa (p.179).

Por su parte, Peña Solís (2021) le da mayor alcance al concepto y enmarca la administración pública como “la organización al servicio de la comunidad, la cual para lograr esa finalidad realiza actividades administrativas de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, de regulación, de autorización, de limitación, de concesión, de inspección, sancionatorias y expropiatorias” (p.756). Estas actividades, generalmente, son realizadas mediante relaciones jurídicas con personas naturales o jurídicas, las cuales deben actuar objetivamente y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, bajo la dirección del Estado o, específicamente, del Gobierno.

De acuerdo al criterio de este jurista venezolano la administración pública tiene un carácter instrumental, en virtud de que es una organización encargada de ejecutar las políticas públicas que el Estado diseñe. En consecuencia, debe contar con un idóneo cuerpo de funcionarios especializados en las diversas áreas del conocimiento y capacidad técnica para desempeñar funciones administrativas que respondan a las exigencias ciudadanas.

Puede observarse, por consiguiente, que no existe un criterio único de la administración pública a la hora de definirse. Todo está condicionado a los elementos orgánicos (diseños estructurales), formales (normas legales y reglamentarias) y materiales (teorías y enfoques en el campo administrativo) que van emergiendo de la dinámica y funcionamiento de ese complejo organizacional supeditado al monopolio legítimo que ejerce el Estado para garantizar la convivencia humana.

A pesar de esta diatriba, el campo de la administración pública cada día va adquiriendo mayor autonomía y se consolida como disciplina científica para dar respuesta a las complejas demandas de esa realidad cambiante que nos abraza. Por otro lado, como objeto de estudio la administración pública comprende la estructura conformada por una serie de organismos estatales que les ha sido otorgada mediante el derecho público la competencia de gestionar los bienes, recursos y servicios, así como dictar actos administrativos, para lograr el bienestar de la sociedad. Creemos que con esta concepción general se da pie a un amplio consenso sobre el tema.

De manera que el alcance de la administración pública, como actividad orgánica del Estado, va más allá del poder ejecutivo o gobierno nacional, propiamente dicho. Abarca, también, las dependencias del órgano legislativo y judicial, mientras dictan actos administrativos, instituciones oficiales autónomas, entidades descentralizadas, organismos independientes, gobiernos regionales y locales (Rivas Romero, 2018). Ella despliega todo su andamiaje y actuación en determinadas áreas como diseño, ejecución, control y seguimiento de políticas públicas, sanción de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, potestad reglamentaria, reclutamiento y evaluación de recursos humanos, entre otras.

Para la satisfacción de los intereses colectivos, la administración pública tiene la potestad de crear normas, generales e impersonales, de rango sub-legal y dicta actos que son vinculantes, es decir, producen efectos jurídicos en la vida cotidiana de los administrados. La no observancia de esas normas por parte de éstos acarrea sanciones. Como podemos observar, los ciudadanos estamos inmersos y afectados por las innumerables actividades de la administración pública, estructura operativa del Estado.

### **Principios que sustentan y regulan la administración pública**

El hecho de concebir a la administración como un complejo orgánico al servicio de los intereses colectivos, es imprescindible que ella cuente con una serie de principios que le permitan al Estado, institución a la que está supeditada, realizar la tarea de gobernar, es decir, conducir política, económica y socialmente al país de manera eficiente. Según Rivas Romero (ob. cit.) la administración pública está investida de potestad organizativa, la cual implica en el conjunto de facultades que tienen los entes estatales para estructurar su composición interna con miras a crear, reformar y extinguir sus dependencias administrativas, asignación de recursos y distribución de sus competencias dentro de los límites del ordenamiento constitucional y legal.

Al respecto, el referido autor destaca que la actividad administrativa de los organismos estatales se rige por una serie de principios desde dos dimensiones básicas: 1) orgánica y 2) funcional. Entre los principios organizativos de la administración pública se destacan:

#### a) Jerarquía

Está asociado a la distribución de competencias según un sistema escalonado y piramidal, donde los órganos ubicados en el nivel superior dirigen, controlan y supervisan la actividad de los órganos del nivel inferior. Dicho principio es plenamente efectivo al cumplirse dos condiciones: 1) pluralidad de órganos materialmente competentes para actuar y guardan diferentes niveles en la estructura y 2) primacía del órgano con grado superior sobre los inferiores con el fin de dirigir y sustituir la voluntad de éstos en pro de la necesaria unidad administrativa para lograr el objetivo deseado.

#### b) Eficacia

Implica que toda actividad humana produzca efectos, es decir, cambios en la situación inicial. De acuerdo a este principio la administración pública debe cumplir con la prestación de los servicios a los ciudadanos, orientados hacia su calidad óptima. Exige que la acción administrativa sea real, efectiva y responsable para reforzar la legitimidad del Estado. En fin, la eficacia conlleva a la administración pública a cumplir con los objetivos y metas establecidas en las normas, planes y acuerdos de gestión, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados obtenidos.

#### c) Eficiencia

Este principio tiende a ser confundido con el anterior; pero, no son sinónimos. Mientras la eficacia obliga a que la administración pública actúe de la mejor manera posible, la eficiencia alude a las cualidades técnicas que deben estar presentes en una gestión. Este principio está asociado a la validez de la relación entre la correcta asignación del talento humano,

recursos materiales y financieros a disposición de la estructura administrativa y su vinculación con el cumplimiento de metas y objetivos. En consecuencia, la eficiencia atiende a la adecuación óptima de los diversos recursos organizacionales para alcanzar mayores logros a menores costos. Esto es clave en la administración pública que tiene la misión de prestar servicios de calidad a las comunidades.

#### d) Desconcentración y descentralización

En primer término, la desconcentración se entiende como un proceso de delegación de una serie de competencias de un órgano superior a otro inferior dentro de un mismo ente público. Implica el descongestionamiento de funciones dentro de una misma estructura piramidal para ser más operativa y eficaz la toma de decisión administrativa en el logro de metas y objetivos. En cambio, la descentralización implica la transferencia o traspaso de competencias desde un órgano a otro, con personalidad jurídica propia y autonomía plena, con el fin de acercar los niveles de decisión a los administrados y evitar las disfunciones administrativas del excesivo centralismo.

#### e) Coordinación

Este principio obliga a los organismos de la administración pública, en los niveles desconcentrados y descentralizados, a actuar en la misma dirección sin duplicidades, incongruencias o rivalidades para garantizar la eficacia y eficiencia en el uso racional de los recursos públicos. De esta manera se procura la uniformidad de actuación en el marco de una pluralidad de entes administrativos, evitándose despilfarro sobre los costos operativos de servicios y obras, así como superposición de esfuerzos. La coordinación

es clave en la administración pública al permitir el trabajo mancomunado entre el gobierno central y las administraciones regionales y locales en la prestación óptima de servicios a los ciudadanos. Este proceso se puede dar de manera intra-orgánico (entre órganos de una misma dependencia administrativa) o extra-orgánico (entre órganos de diversos entes con personalidad jurídica propia y autonomía).

En torno a los principios de funcionamiento de la administración pública, podemos señalar los siguientes:

f) Legalidad

Es un principio básico del Derecho Público basado en que todos los actos realizados por la administración pública deben someterse al imperio de la ley para brindar protección y seguridad jurídica a los administrados. Este sometimiento al ordenamiento constitucional y legal permite que dicha administración deba ser controlada por el órgano jurisdiccional y su actuación se enmarque en los límites fijados por la ley, garantizando su carácter autónomo en las áreas de su competencia. Cada actuación de un funcionario público o actividad administrativa del Estado deben regirse por los preceptos de la Carta Magna y el resto de la normativa jurídica que se deriva de ella.

g) Reserva legal

Este principio se refiere a que determinadas materias deben ser reguladas por una norma legal en su sentido formal, es decir, reservadas a la aprobación del cuerpo legislativo. En este caso, la administración pública tiene potestad normativa para regular su funcionamiento interno, mediante reglamentos, decretos, instructivos, providencias administrativas, entre otros;

sin embargo, en determinados casos su actuación debe estar precedida por una ley, como los referidos a infracciones y sanciones administrativas. Esto no excluye que ella pueda dictar reglamentos para sancionar al personal ante conductas indecorosas, pero dichos instrumentos normativos deben estar apegados a los preceptos legales que desarrollan y amplían. Lo importante es que nadie debe ser juzgado ni sancionado por la administración pública ante un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado como infracción penal, administrativa, civil o de otra índole en la ley. Se trata de la preeminencia del imperio de la ley ante todo procedimiento o acto que emane de cualquier órgano de la administración para evitar la impunidad ante cualquier abuso o arbitrariedad por parte de los funcionarios públicos.

#### h) Objetividad

Implica la existencia de un estatuto jurídico que garantice, en primer lugar, el carácter imparcial de los funcionarios en el desempeño del cargo. En segundo lugar, la existencia de mecanismos de méritos y capacidad del cuerpo funcional. En tercer lugar, un trato igualitario frente a los ciudadanos y, finalmente, un sistema de incompatibilidades que obligue a la dedicación suficiente del personal administrativo de servir a los intereses generales. La idea de este principio es que los funcionarios actúen con honradez, idoneidad y eficiencia; no con criterios particulares o partidistas.

#### i) Igualdad

Señala que toda actividad de la administración pública debe inspirarse en la igualdad de todos ante la ley. Por tanto, no debe incurrir en discriminaciones por razones de sexo, credo, estrato social, raza o religión. Este principio insta a la aplicación de la ley, formal y materialmente, para

garantizar los derechos fundamentales, tales como la libertad y la propiedad. Igualmente, permite el acceso a la asistencia y los servicios públicos sin que priven criterios disciplinarios injustificados.

j) Interés público

Este principio invoca el fin último de la administración estatal que es el interés común, el de todos los miembros de la sociedad. Dicho interés no nace por capricho, sino que surge como una necesidad histórica para beneficio y convivencia del cuerpo social. Ese principio consagra que la administración pública está al servicio de los ciudadanos, no de parcialidad política. Esa es su razón de ser y debe actuar con los medios que disponga para hacer efectiva la prestación de servicios a los ciudadanos para garantizar la satisfacción de sus necesidades.

k) Buena fe

Dicho principio refiere al mantenimiento de la confianza de los ciudadanos respecto a la administración pública, tomando en cuenta que ésta tiene como proceder una actitud de rectitud, jurídica y éticamente. La buena fe es fundamental en el desempeño de la administración pública porque insta en todo procedimiento administrativo a la búsqueda de la verdad material, de la realidad y sus circunstancias, con clara independencia de cómo han sido alegadas y probadas por las partes. Implica, en consecuencia, que se deseche la prevalencia de criterios que acepten como verdadero algo que no lo es o que nieguen la veracidad de lo que sí es.

## l) Cooperación

Es una forma de coordinación voluntaria entre diversos entes públicos que gozan de personalidad jurídica y autonomía, que interactúan desde una posición de igualdad para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos o fines del Estado. Dicho principio supone el respeto del ejercicio legítimo de sus competencias, ponderación de los intereses públicos involucrados, facilidad de información necesaria a las demás administraciones para el ejercicio de sus competencias.

## m) Personalidad jurídica única

Según este principio cada una de las administraciones públicas, en su nivel político-territorial, goza de personalidad jurídica, otorgada por el ordenamiento legal, para actuar en el cumplimiento de sus competencias. En consecuencia, es posible centralizar en un único ente territorial la dispersión de órganos instrumentales que puedan ser creados por dicho ente. Se desprende de este principio que a cada administración territorial se trasladaría la responsabilidad, también patrimonial, de la actuación de los entes institucionales que haya creado.

## n) Participación ciudadana

Este principio establece que los diversos actores de la sociedad tengan acceso y se involucren en las decisiones del gobierno con la finalidad de mejorar la calidad de vida ciudadana, la convivencia social y el fortalecimiento de la democracia, como pilares básicos de un Estado Social de Derecho. Por consiguiente, propicia una ciudadanía activa en situaciones como el acceso a los archivos y registros públicos, audiencia en los debates

públicos y procedimientos administrativos que versen sobre empoderamiento ciudadano, presupuesto participativo, así como en otros espacios relacionados con la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades colectivas.

o) Simplicidad

Está referido a la forma de funcionalidad de la administración pública para la prestación óptima de servicios a los administrados. Por tanto, debe prevalecer la simplicidad institucional, la transparencia, asignación oportuna de recursos y relaciones inter-orgánicas de su estructura organizativa. La idea es que los trámites administrativos deben ser sencillos para dar respuestas rápidas a la población, evitando el burocratismo excesivo. De esta manera se garantiza una gestión eficiente, pertinente y útil a la sociedad, a la vez que permite reducir gastos operativos, obtener ahorros presupuestarios para cubrir insuficiencias fiscales en otras áreas y mejorar el nivel de legitimidad con los ciudadanos.

p) Transparencia y publicidad

Este principio versa sobre la facultad que tienen los administrados, en su condición de ciudadanos dentro de un determinado Estado, para acceder sin restricciones a la información que dispone la administración pública. Esta última, a través de todos sus órganos, está obligada a rendir cuenta periódica de su actuación y facilitar toda la información necesaria que sea exigida por algún ciudadano, siempre y cuando le incumba o sea de interés público. Los funcionarios deben facilitarla de manera transparente y expedita.

#### q) Celeridad

Este principio alude a la actuación rápida y oportuna de la administración pública en el desarrollo y ejecución de los trámites administrativos. Además, la administración pública debe garantizarle a los administrados los derechos que les corresponden como miembros de una comunidad a la que está destinada la acción del Estado. En este caso, procurará un ajuste de su actuación con miras a dinamizar y agilizar los trámites a realizar, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos para alcanzar una decisión oportuna, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido proceso o vulnere el ordenamiento jurídico.

#### r) Protección a la confianza legítima

Está relacionado con la posibilidad que tiene la administración pública para dejar sin efecto actos de contenido favorable o desfavorable para los administrados e, incluso, a cualquier trabajador de la administración pública. Esta última tiene la facultad de revisar sus propios actos a solicitud de los afectados o por propia iniciativa para adecuar la actuación administrativa a los preceptos del ordenamiento jurídico existente. Pues, como se ha mencionado, le está prohibido a la administración pública actuar de manera abusiva o arbitraria, vulnerando derechos fundamentales o procedimientos no contemplados en la ley. Por tanto, puede corregir sus actos para dejarlos sin efectos, previa motivación y señalamiento de razones para dicha actuación. En consecuencia, garantiza la confianza entre ella y los particulares.

s) Responsabilidad patrimonial.

Este principio tiene dos aspectos: a) la responsabilidad del Estado y b) la responsabilidad del funcionario. El primero de ellos alude a la responsabilidad objetiva en relación al daño sufrido por el particular de forma injusta, por acción u omisión de personas que cumplen funciones en nombre del Estado y la administración pública. En base a este principio, se debe subsanar los daños causados a los bienes y derechos de los administrados, independientemente de que tales daños sean producidos por el funcionamiento normal o anormal de la administración estatal. En el segundo aspecto, el funcionario público es responsable individualmente ante el daño ocasionado por abuso de poder o violaciones de las disposiciones constitucionales. En consecuencia, debe responder con sus bienes por los perjuicios ocasionados.

t) Revisión judicial de los actos administrativos

Está referido al derecho que tienen los justiciables a acudir a los órganos jurisdiccionales para solicitar la revisión de legalidad de un acto dictado por la administración pública, el cual supone afecta la violación de derechos particulares, colectivos o difusos, y dejarlo sin efecto. En concordancia con este principio le corresponde a los tribunales ejercer y administrar justicia para restablecer la situación infringida por un acto dictado por la administración, siempre y cuando el particular haya agotado sus recursos en la vía administrativa, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley respectiva. En términos generales, el ordenamiento jurídico le ha atribuido y confiado a los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa esa función de revisión de los actos dictados por los organismos del Estado.

## **La naturaleza interdisciplinaria de la administración pública**

Generalmente existe la percepción en los ciudadanos de considerar a la administración pública como un conjunto de organismos inoperantes, no funcionales y excesivamente burocratizados. Es una visión peyorativa comprensible al evaluar la actuación del Estado frente a las grandes exigencias sociales, producto del pobre desempeño de las autoridades y la excesiva influencia de los partidos políticos. Se le juzga de ser mera rutina administrativa en las dependencias y oficinas gubernamentales, desconociéndose su carácter científico que es clave para la elaboración de enfoques teóricos y aplicación de modelos gerenciales a fin de mejorar los procesos y funcionamiento de las instituciones del Estado.

En este contexto, es relevante señalar que la administración pública se presenta en tres dimensiones básicas: a) como estructura orgánica, conformada por los distintos organismos y dependencias del Estado; b) como proceso, basado en la serie de actividades y procedimientos que realizan esos organismos y c) como disciplina científica, basada en el estudio riguroso y sistemático de ese complejo proceso que se registra en la estructura organizacional del Estado. Esta tridimensionalidad presente en la administración pública, convierte a ésta en un campo interdisciplinario de gran alcance para optimizar la prestación de servicios a la comunidad, la cual constituye su razón de ser en el devenir histórico de la humanidad.

Al respecto, Moreno (1980) advierte que la administración pública, como estructura orgánica, representa la creación del Estado, regulada por el derecho positivo -el derecho constitucional y el derecho administrativo- y como actividad constituye una función pública establecida por el

ordenamiento jurídico de cada país. Por tanto, su organización como la función, reúnen criterios técnicos y políticos que trascienden al ámbito jurídico para entrelazarse con diversas disciplinas científicas que robustecen su funcionamiento y carácter orgánico.

En este orden de ideas, Bernard Gournay (1966), considera que la administración pública constituye una disciplina científica orientada a tres propósitos: 1) estudiar el funcionamiento de las instituciones estatales, 2) dar cuenta de la actividad de los funcionarios encargados de preparar y ejecutar las decisiones dictadas por las autoridades políticas a nivel nacional, estatal y municipal y 3) describir y explicar, en primer lugar, la estructura y tareas de los órganos a los cuales el poder político confía el cuidado del interés colectivo y, en segundo lugar, el comportamiento de los individuos y grupos políticos que forman parte, intervienen e influyen en el funcionamiento de estos órganos estatales.

Desde una perspectiva más amplia, Baena de Alcazar (1998), plantea que el fin perseguido por esta denominada ciencia de la administración es el conocimiento del aparato administrativo del Estado a partir de su situación real, las relaciones con el poder y la sociedad, los aspectos técnicos y modelos de gestión en los diferentes niveles de la estructura organizacional para mejorar la prestación de los servicios públicos. Por ende, dicha ciencia reconfigura su cuerpo teórico y lo entrelaza con otras disciplinas a fin de abordar los siguientes problemas relevantes: 1) la historia del pensamiento administrativo, 2) el ámbito organizacional, 3) los grandes hechos políticos, 4) el fenómeno burocrático, 5) las políticas públicas y 6) la gobernanza.

Hechas tales precisiones, podemos afirmar que la administración pública, como campo del conocimiento científico, desde su propio nacimiento

ha tenido una fuerte influencia de dos disciplinas: la Ciencia Política y la Administración. No obstante, en su propio desarrollo se ha visto en la necesidad de establecer vínculos con otras disciplinas científicas para dar respuesta a una multiplicidad de hechos que se producen en el complejo aparataje estatal, el cual está conformado por actores políticos, relaciones de poder, normas legales y reglamentarias, decisiones administrativas, conductas de todo tipo y políticas públicas.

No hay lugar a dudas, entonces, que actualmente esta disciplina se inserta en un marco de teorías que tratan de dar respuesta a los urgentes problemas sociales, económicos, científicos y de cualquier índole ante un conglomerado humano dinamizado por la acción del Estado. En consecuencia, es innegable el aporte e influencia de un conjunto de ciencias al desarrollo de la administración pública, considerada como disciplina y actividad, para ser aplicadas a la organización estatal en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Al respecto, Sánchez González (2001) plantea la naturaleza interdisciplinaria de la administración pública en los términos siguientes:

Todo gobierno debe estar legítimamente establecido en los términos que marcan sus normas legales; por lo tanto, la Administración Pública se liga al Derecho. Todo gobierno debe afrontar problemas económicos; así, la Administración Pública se vincula a la Economía. Todo gobierno debe resolver problemas y conflictos sociales; por lo tanto, la Administración Pública se relaciona con la Sociología como ciencia de la sociedad. Todo gobierno planea, organiza, controla, ejecuta, coordina las actividades para efectuar sus propósitos, por eso la Administración Pública y las técnicas administrativas se vinculan mutuamente. Finalmente, todo gobierno es producto de una confrontación de intereses, mismos que se expresan en la arena política. Estos intereses son ideológicos, económicos y de poder,

y están representados por partidos políticos, grupos de presión y órganos de opinión pública. Por tal razón, resulta difícil, si no imposible, separar a la Administración Pública de la Ciencia Política (p.140).

Por supuesto, este avance de la ciencia administrativa en el ámbito gubernamental lleva implícita una fuerte carga psicológica, tomando en cuenta que la estructura orgánica cuenta con funcionarios que desempeñan servicios administrativos para el público y expresan todo tipo de conducta que es determinante en el logro de objetivos propuestos por el propio Estado. Por ello, es fundamental abordar los diversos aspectos que están contenidos en el conjunto de disciplinas que guardan estrecha relación con la administración pública:

#### a) Administración Pública y Ciencia Política

Hemos visto que la administración pública tiene sus raíces en el surgimiento del propio Estado. De manera que le ha resultado difícil desprenderse de esa naturaleza política que está inmersa en esa estructura que ejerce el monopolio de la fuerza legítima dentro de un determinado territorio, tal como lo asume la concepción weberiana. El Estado, con sus primeras actividades de policía, fomento y comercio tuvo que dotarse de un cuerpo de funcionarios, de plena confianza, remunerados y subordinados a las autoridades para que cumplieran con tales funciones.

Por tanto, para poder cubrir el salario de ese cuerpo funcional y realizar los servicios públicos, el Estado requirió del uso de políticas impositivas. Por esa vía recaudó dinero y ejerció un dominio del aparato administrativo y de la propia población. Las relaciones de poder se hicieron

presentes en toda esa estructura gubernamental y con ello la política influyó en el funcionamiento de la burocracia. Los funcionarios terminan ejecutando las decisiones que emanan del alto nivel político del Estado. Por eso la administración pública, como campo de estudio, es considerada por algunos teóricos como una rama de la Ciencia Política..

Sin embargo, de acuerdo con Sánchez González (ob. cit.), a partir de 1887 surge la denominada administración pública moderna, bajo la premisa de ser una disciplina desvinculada de la política y, más bien orientada a los negocios. Pues, los aspectos administrativos no son cuestiones políticas, sino técnicas orientadas a reducir costos y optimizar resultados. Dentro de este enfoque, como se ha resaltado, encontramos a Woodrow Wilson, Ex - Presidente de los Estados Unidos y autor del libro “Estudio de la administración” (1887), quien sostiene que el objeto de los estudios administrativos es implementar métodos ejecutivos para abaratar el costo de experimentación y colocarlo sobre bases enclavadas en principios estables.

Para este autor la administración pública entra en el campo de los negocios y debe desterrar de su seno la contienda política. Ella debe separarse de la política activa para que no manipule el funcionamiento de sus oficinas. Por tanto, debe existir una ciencia de la administración que reoriente los caminos del gobierno para hacer sus negocios menos formales, reforzar y mejorar su organización y concretar sus deberes axiológicos en el resto de la sociedad. Aunque en el mundo político se toman decisiones, es en lo administrativo donde se ejecutan dichas decisiones con criterios técnicos y de manera racional (Wilson [1887], 1985).

La idea de esta tendencia en la administración pública es asignarle el carácter autónomo de ciencia, nutrida con un amplio cuerpo de teorías que

den respuestas a problemas que se registran en la compleja y dinámica estructura del Estado. Ésta funciona como un sistema muy dinámico, conformado por normas jurídicas, procedimientos, métodos, recursos humanos y talentos humanos, mediante los cuales se ejecutan decisiones emanadas de las autoridades o representantes de las comunidades. Como refieren Silva Ortega *et al* (2018), en todo ello hay elementos técnicos (sistemas y procedimientos), políticos (políticas gubernamentales) y jurídicos (normas legales y reglamentarias) que tienen sustento epistémico.

De allí que la administración pública constituya hoy una ciencia social que trata de alcanzar estatus propio. No obstante, mantiene un fuerte vínculo con la Ciencia Política. Resulta impensable que debe trazarse una división donde termina la legislación y las decisiones políticas y comienza la actividad ejecutiva. Pues, toda la administración pública realiza sus funciones en un ambiente político, sin importar el nivel de la estructura donde se lleve a cabo esa práctica administrativa.

Es relevante señalar que la administración pública, al ubicarse principalmente en el poder ejecutivo del Estado, tiene el papel de poner en acción las decisiones políticas en la sociedad. Por eso, la teoría de la Administración Pública no puede disociarse de la Ciencia Política. Esta última ha hecho grandes aportes filosóficos y normativos a la primera. No se puede negar, además, que los funcionarios públicos realizan su actividad en un entorno politizado, lleno de actores que disputan liderazgo y cuotas de poder.

Por otro lado, la Ciencia Política aborda en su objeto de estudio temas relevantes que están presentes en la organización y funcionamiento del Estado, tales como gobierno, participación ciudadana, hegemonía, ideología, políticas públicas, conflicto, negociación, partidos políticos, democracia,

descentralización, grupos de presión, liderazgo, opinión pública, entre otros. Esta variedad de temas representan el punto referencial de la investigación politológica, tan esencial para comprender el comportamiento de los funcionarios, las instituciones gubernamentales y las políticas públicas.

Por su parte, la Administración Pública, como ámbito científico, se enfoca en los aspectos formales y funciones de las instituciones del Estado, es decir, en la planificación, organización, dirección, integración de personal y control. El propósito es apuntalar procesos gerenciales en dichas organizaciones para alcanzar resultados en términos de eficiencia y eficacia en esa loable misión de garantizar el bienestar de la colectividad. Lo fundamental, es que ambas disciplinas se entrelazan en ese reto de modernizar al Estado frente a las exigentes demandas de los ciudadanos. Cada una sirve de complemento a la otra para enriquecer esa compleja estructura orgánica del Estado en su papel de prestar servicio a la sociedad.

#### b) Administración Pública y Administración Privada

Entre estas dos disciplinas siempre ha existido una identificación mutua. La razón es muy simple; ambas contienen principios similares como planificación, organización, dirección, integración de personal y control. Tal situación explica por qué en diversas entidades universitarias se imparten conjuntamente como dos especies de un género llamado administración. La primera de ellas versa sobre el funcionamiento de las instituciones estatales, mientras la segunda está enfocada en los asuntos de los negocios y las empresas.

Al respecto, es importante destacar que la razón de ser del gobierno es servir a los intereses de la sociedad; en cambio, la empresa privada le sirve a los intereses de un particular o grupo determinado. Por otro lado, el gobierno representa, entre todas las instituciones, la de mayor autoridad política, mientras que la organización empresarial labora en un ambiente de costos-beneficios y desprendida de la influencia política, Tales situaciones han profundizado las diferencias entre ambos campos científicos sobre sus métodos y constructos teóricos.

Sin embargo, es innegable la interrelación de la Administración Pública con la Administración Privada para acometer una variedad de problemas que se presentan en el sistema político imperante. Por una parte, el tamaño de las operaciones, la multiplicidad de objetivos y la complejidad de los programas muestran que la tarea del gobierno es enorme y compleja (Sánchez González, ob. cit.). Por tanto, está obligado a adoptar técnicas propias de la administración pública para flexibilizar y hacer más eficiente el servicio público.

Igualmente, el gobierno, al detentar la representación política del Estado, tiene el deber ineludible de resolver los conflictos de interés privado, incluyendo los de tipo empresarial, para garantizar el bienestar colectivo y la paz ciudadana. En consecuencia, puede verse obligado a tomar medidas de regulación en materia comercial, impositiva y cambiaria para estabilizar algunas variables macroeconómicas. También, puede intervenir con sus funcionarios en situaciones de despido de personal por parte de diversas empresas privadas a fin de garantizar la estabilidad laboral. Estos casos se dan en la realidad cotidiana y hacen más evidente la interacción entre el Estado y el sector empresarial. Ante ello no pueden permanecer inertes ambas disciplinas administrativas.

Aunque existan diferencias marcadas, la Administración Pública se alimenta de los aportes de la Administración Privada. Por ejemplo, en los tiempos recientes el gobierno se ha visto en la necesidad de aplicar métodos de la administración de negocios, tales como planificación estratégica, análisis de costos, dirección de proyectos. Incluso, desde mediados del siglo XX, varias técnicas de la Administración Científica de Frederick Taylor y de la Teoría Clásica de la Administración de Henri Fayol han sido puestas en ejecución para la buena marcha de los asuntos públicos en países con fuerte influencia capitalista.

En lo referente a Taylor, propuso la aplicación de métodos científicos en los procesos administrativos, tales como mejora de los sistemas de producción, selección de los trabajadores idóneos y la división del trabajo. Por su parte, Fayol hizo énfasis en la administración global de la organización, mediante la articulación sistemática de la estructura organizativa con las funciones administrativas. Ambos autores, con sus aportes por separados, tuvieron como centro de atención lograr la eficiencia de toda organización empresarial; finalidad ésta de la cual no está exenta ninguna organización pública, más allá del nivel de complejidad que experimente en su actividad de prestar servicios a la colectividad.

No es casual que la denominada Nueva Gestión Pública, con sus modelos de gobernanza tan de moda en el campo gerencial, forme parte de los estudios de la Administración Pública y sea defendida como un modelo a seguir en los estudios y prácticas sobre reformas y modernización del Estado. Es una tendencia cognoscitiva en el campo gubernamental frente a una sociedad globalizada e impactada por el avance desmedido de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Tal diversidad de modelos y prácticas organizacionales en las instituciones del Estado

enriquece a la Administración Pública como ciencia y la ata aún más a la Administración Privada.

### c) Administración Pública y Derecho

El Derecho está referido al conjunto de normas dictadas por el Estado, cuya utilidad es aplicada en los fundamentos, propósitos, técnicas y procedimientos de las instituciones públicas. Por ende, es innegable que toda actividad administrativa debe estar sustentada en elementos jurídicos; así como, toda realidad jurídica contiene elementos administrativos. No tendría justificación ni validez la existencia de un acto administrativo si el mismo no está sustentado, directa o indirectamente, en la norma jurídica. Por supuesto, la administración dispone de determinadas potestades discrecionales a la hora de ejecutar una política sin que ello signifique quebrantar una disposición legal.

De manera que existe un vínculo muy fuerte entre la Administración Pública y el Derecho. Este último se expresa en dos ramas esenciales – Derecho Constitucional y Derecho Administrativo – para otorgarle carácter vinculante a los actos administrativos y, en consecuencia puedan surtir efectos entre los sujetos en un determinado sistema político. En el ámbito constitucional, es relevante el contenido de la Ley Fundamental para visualizar el modelo político imperante y la estructura orgánica que adopta el Estado para cumplir con sus fines esenciales.

En palabras de Silva Ortega *et al* (2018, p.36), “la Constitución y el Derecho Constitucional determinan la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación del Estado, lo que significa la determi-

nación de las atribuciones y funciones del órgano que lleva a cabo la administración pública”. Esta precisión es clave para internalizar el modelo orgánico, los procesos y actuación del personal en la administración pública dentro del denominado Estado de derecho, en el cual los órganos públicos y los ciudadanos quedan sometidos al imperio de la ley.

Por su parte, el Derecho Administrativo va a complementar las normas constitucionales que representan el basamento principal de la Administración Pública. Su contribución es tan notoria que ha permitido una revaloración de las relaciones entre los ciudadanos y la administración de los asuntos públicos (Sánchez González, ob. cit.). Esta rama del derecho no solo regula los alcances y naturaleza de los actos administrativos, sino que brinda los instrumentos de defensa a los administrados ante decisiones injustas o caprichosas por parte de los funcionarios del Estado.

Además, el Derecho Administrativo marca las pautas en el sistema de relaciones jerárquicas y descentralizadas, delegación y transferencia de competencias y acciones concurrentes entre los respectivos organismos estatales en los niveles nacional, regional y local. Pues, esta rama del derecho simboliza la marcha y la vida misma de la administración pública para darle validez a los procedimientos que se llevan en su seno con el fin de servir a los administrados. En definitiva, las prácticas administrativas quedan supeditadas a los preceptos de la norma jurídica para que puedan gozar de legitimidad frente a los ciudadanos y los funcionarios actúen de conformidad al Estado de Derecho.

#### d) Administración Pública y Economía

Referente a los nexos entre estas dos disciplinas, es importante resaltar que el sistema de producción y distribución de bienes y servicios es fundamental para toda sociedad. El Estado debe procurar, mediante su aparataje jurídico-institucional, crear las condiciones necesarias para las inversiones privadas, la cultura emprendedora y la innovación tecnológica a favor de la producción de riquezas y mejores estándares de vida en la población. Las autoridades deben establecer buenas relaciones con los sectores empresariales para articular una política acertada e incentivadora con miras a promover una economía productiva, la cual genere un desarrollo sustentable de la nación.

De acuerdo a Marshall Dimock (1969), citado por Sánchez González (2001, p.147), es importante reconocer que:

Una economía sólida y próspera ha sido siempre condición imprescindible de la política pública y la actividad del gobierno ha sido indispensable y decisiva. Para lograr tales fines debe formarse un cuerpo adiestrado y consciente de administradores públicos, entre los cuales debe haber no sólo sociólogos, especialistas en ciencia política, sino también historiadores y economistas.

Este planteamiento evidencia que la ciencia administrativa requiere de un cuerpo funcional idóneo, altamente formado y capacitado en materia presupuestaria para usar racionalmente los recursos disponibles en las diversas áreas de gobierno. Cada dependencia pública, independientemente del nivel administrativo, tiene una partida presupuestaria para su funcionamiento, la cual debe estar prevista en la ley de ingresos y gastos en los espacios territoriales de su competencia: nacional, estatal o municipal.

Tal relación se da a partir de las actividades, atribuciones y dictámenes del aparato burocrático, donde es clave conocer detalladamente cada uno de los recursos disponibles, particularmente los financieros, para honrar los compromisos salariales de los funcionarios, compra y dotación de insumos, política de previsión social e inversiones en obras de infraestructura y servicios. Por ello, la actividad planificadora de la administración pública requiere de la voluntad de diversos actores (políticos, empresariales, empleados y obreros) para fortalecer el desarrollo económico de un país.

#### e) Administración Pública y Sociología

La Sociología adquiere su estatus de ciencia a partir de 1839 con los estudios de Augusto Comte en su famosa obra “Curso de Filosofía Positiva”, quien la definió como la ciencia de la sociedad (Sánchez González, ob. cit.). Esta disciplina está muy relacionada con la Administración Pública porque aborda los hechos sociales que son determinantes en la evolución del Estado y en el proceso de modernización administrativa de las instituciones públicas, cuya misión es servirles a los miembros de la sociedad.

Es oportuno considerar que el gobierno, al gozar de legitimidad entre los diversos grupos sociales, está obligado a responder al mandato del pueblo, quien es el depositario de la soberanía y la ejerce mediante el sufragio y los mecanismos institucionales establecidos en el ordenamiento jurídico. Por tanto, es la sociedad que legitima la acción del gobierno y éste necesita abordar la realidad de los grupos sociales para tener un diagnóstico claro de sus problemas y potencialidades. A partir de ese aprendizaje el gobierno, a través de su aparato administrativo, debe acometer acciones bien enfocadas a la población objetivo para garantizar el interés general.

De manera que el aporte de la sociología, como madre de las ciencias sociales, es de vital importancia en el campo de la Administración Pública al estudiar al individuo en todas sus dimensiones e interrelación con el resto de sus semejantes. Este abordaje es aprovechado por las instituciones del Estado para satisfacer las necesidades de las personas que integran ese entramado social, mediante inversiones en obras y prestación de los servicios públicos. En pocas palabras, la buena administración de la vida social va a depender de la voluntad y acción del gobierno por cumplir eficiente y oportunamente con sus atribuciones establecidas en las leyes.

#### f) Administración Pública y Psicología

La psicología tiene una importante relación con la administración pública porque aporta principios y enfoques sobre la conducta humana que es clave en el desempeño exitoso de los organismos del Estado. Es así que la administración pública se convierte en un amplio escenario para aplicar métodos de la psicología para mejorar las relaciones interpersonales, facilitar la selección de un personal idóneo y competente en la actividad funcional, así como equilibrar el comportamiento humano de sus miembros.

Por otro lado, la administración pública tiene en la psicología un apoyo fundamental para realizar experimentos con los grupos de las comunidades en aras de mejorar y afianzar alianzas estratégicas en determinadas políticas públicas, facilitando los mecanismos de participación ciudadana y cultura emprendedora en determinados proyectos de economía productiva. Estas iniciativas representan un gobierno enfocado en el ser humano y su dignidad humana. Además, un adecuado clima organizacional es elemento motivador en el personal para cumplir eficientemente con sus responsabilidades, así

como un trato cordial en las oficinas de gobierno es gratificante en los administrados, creando una visión favorable hacia el Estado.

#### g) Administración Pública e Historia

La historia guarda una relación importante con la administración pública al permitir la sistematización y análisis de los hechos que han marcado precedentes en el avance de la estructura estatal y de la población en el devenir del tiempo. Los pueblos cultivan tradiciones y conservan la memoria colectiva de sus actores fundamentales e instituciones. La vida republicana y el funcionamiento del Estado es producto de un proceso de luchas, acuerdos y convencionalismos entre los diversos grupos de la sociedad en su trajinar histórico. Eso es clave para comprender la idiosincrasia, comportamiento y actitudes de los miembros dentro de un complejo sistema político- administrativo.

El respeto e internalización de normas aplicadas al funcionamiento y procedimientos de la administración pública están condicionados por la memoria histórica de la nación. También, a la historia del pensamiento administrativo, a sus principales precursores y a sus respectivos principios. Es la historia administrativa que se hace presente, recordando el legado teórico que ha enriquecido y perfeccionado la acción del Estado a través de los años. Es para advertir que deben tomarse varios métodos administrativos del pasado, desechar otros e innovar con los que están de moda y optimizar la actividad de la administración pública en la vida cotidiana. Los procesos históricos, dinamizados por la acción de los actores sociales, políticos y económicos, marcan el sendero de una administración pública que debe dar respuestas a los acontecimientos que se registran en la vida cotidiana.

## **Dimensiones de la Administración Pública**

Toda organización debe funcionar como un sistema, donde cada uno de sus elementos es vital para el logro de los objetivos fijados. En la administración pública ocurre igual porque es una organización macro y compleja que se mueve en un ambiente dinámico y de múltiples variables. Si se le pretende estudiar sistemáticamente, cada componente cuenta. Sería un error aislar una unidad o departamento de la organización administrativa del Estado a la hora de comprender su naturaleza, alcances, misión y visión. En el mundo global el todo está interrelacionado y un cambio en algún elemento de la organización generará consecuencias en el resto de la misma.

De acuerdo a Kast y Rosenzweig (1994), las propiedades sistémicas más importantes en una organización son la consistencia interna y la coherencia. La primera comprende la relación armónica entre las distintas partes que comprenden la organización; la segunda indica la conciliación entre las unidades o departamentos y sus procesos con las circunstancias del entorno. Vista la organización como un sistema, es importante enfatizar las relaciones permanentes de dichas unidades para ser consideradas como subsistemas.

En tal sentido, no se puede abordar ningún componente por separado en las organizaciones públicas. Éstas responden a un ambiente lleno de redes. Desde el momento en que se constituye una dependencia administrativa, mediante un instrumento formal y legal, ya forma parte de organizaciones gubernamentales existentes con las que tendrá relaciones permanentes. Dichas relaciones no serán jurídicas y políticas sino informales,

las cuales van a surgir e esa dinámica funcional y de la naturaleza multidimensional de la organización.

Por tales razones, las organizaciones públicas son algo más que un conjunto de elementos. Además, tienen entidades sociales con sus propias dinámicas políticas y realidades culturales. Adoptan estrategias para mejorar todos los elementos de las organizaciones y su rendimiento, igual que una organización privada (Alvarado Pechir, 2019.). En fin, ellas representan instituciones complejas por su diversidad funcional y variados mecanismos de coordinación a la hora de asumir sus competencias. Todo esto, permite comprender a las organizaciones públicas en todo su alcance. Desde su relación con la política hasta la implementación de técnicas e instrumentos de la gerencia privada para adaptarse a las nuevas realidades del entorno.

Al respecto, es relevante considerar que la administración pública contiene varias dimensiones fundamentales, entre las que se pueden destacar:

a) Jurídica

Es innegable que la Administración Pública, desde su naturaleza orgánica y funcional, está regulada por el Derecho Público en dos ramas esenciales: derecho constitucional y derecho administrativo. Es así que la Constitución de un Estado determina la estructura de los poderes públicos y sus respectivas competencias; posteriormente, las leyes y los reglamentos tienen como propósito desarrollar su configuración interna y funciones específicas. Cada organismo o ente, dotado de personalidad jurídica, es creado y puesto en funcionamiento en relación con los objetivos establecidos

por el texto constitucional para garantizar la prestación de los servicios a la comunidad sobre criterios de responsabilidad, transparencia, rendición de cuenta, celeridad, eficiencia, imparcialidad y honestidad.

El ejercicio de la función pública recae, principalmente, en el poder ejecutivo, el cual pone en marcha las decisiones emanadas por las autoridades del Estado mediante los procedimientos administrativos en cada uno de los departamentos; no obstante, en los poderes legislativo y judicial, también, se producen actividades administrativas como la designación de un funcionario, apertura de concursos públicos, ascenso y promoción de cargos, evaluación de credenciales, elaboración de memorando, entre otros actos. Se trata de una concepción amplia de la administración pública en su naturaleza material, la cual está sujeta a los preceptos del orden jurídico establecido.

En tal sentido, se hace referencia a la existencia de un Estado Social de Derecho y de Justicia, orientado a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de las respectivas instituciones públicas. De manera, tanto el derecho constitucional y el derecho administrativo sirven de sustento para que la administración pública despliegue toda su actuación en ese modelo de estado para satisfacer las demandas sociales y contribuir a la democracia como forma de vida entre los miembros de una comunidad política. Los funcionarios se convierten en servidores públicos y quedan comprometidos a acatar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, más allá de sus posiciones políticas, credo y religión.

En este contexto, la Constitución encarna la carta fundamental que formula los principios generales de organización y funcionamiento de la administración pública, a nivel central o descentralizado, mientras que las

leyes moldean las estructuras administrativas a las nuevas realidades que van emergiendo para asegurar la prestación oportuna y eficiente de una variedad de servicios, mediante mecanismos de participación ciudadana y un sistema de control riguroso de los recursos asignados en tan importante misión. En consecuencia, el derecho constitucional juega el rol arquitectónico en el diseño, estructura y dinámica de los órganos públicos (Montero, 2020). Con ello se moderniza la actuación administrativa del Estado, articulada al protagonismo ciudadano, para fortalecer la cultura democrática de la nación.

Por otro lado, es pertinente resaltar que el derecho constitucional abre el camino al derecho administrativo para regular el funcionamiento de la administración pública. El primero establece el modelo orgánico y los principios generales de actuación de los organismos del Estado, los cuales deben adaptarse de conformidad con las leyes respectivas. Es en este punto donde hace su papel el derecho administrativo, puesto que está referido al conjunto de normas que regula los sistemas y procedimientos aplicables a la administración pública, las relaciones inter orgánicas e inter administrativas, al igual que las relaciones de los entes administrativos con los particulares.

De acuerdo a Montero (2020), la administración pública representa el poder más dinámico del Estado; sin embargo, muchas veces, ella y sus funcionarios cometen errores, quebrantan el ordenamiento jurídico, actúan de forma prejuiciosa, abusan del poder y pueden ocasionar daños a los administrados con sus actuaciones. Por tanto, se requiere aplicar las disposiciones legales en materia administrativa, con rigurosidad y total apego a la norma constitucional, para obligar a la administración pública a rectificar y corregir los actos no acordes con la legalidad, resarcir los daños causados a los particulares y sancionar a los funcionarios que incurren en dichas

actuaciones. Arbitrariedades de esa naturaleza no corresponden con un Estado Democrático, de Derecho y de Justicia.

Igualmente, el derecho administrativo debe proporcionarle a la administración pública, en base a criterios jurídicos un diseño organizacional lo suficiente flexible con la finalidad de interpretar acertadamente la estrategia de desarrollo, las políticas públicas y los cambios permanentes que se registran en su ambiente interno y externo. Este reto implica una sistemática adaptación de las normas jurídicas a la dinámica real que se produce en todos los espacios de la vida cotidiana. Pues, el derecho administrativo es un constructo social, un derecho positivo en permanente evolución que rige el propio desempeño de las instituciones de gobierno.

Esta peculiaridad nos ubica en la dimensión jurídica de la administración pública, ese complejo entramado de instituciones que se abraza a la dinámica social e influye en las condiciones de vida de la población. Por ende, debe ser regulada continuamente por el derecho adjetivo para precisar su organización y misión institucional, la distribución de sus competencias, los derechos ciudadanos, los procedimientos administrativos, el sistema de control, entre otros (Montero, ob. cit.). En todo caso, la administración pública es la expresión administrativa del Estado y le corresponde actualizar su normativa jurídica con la finalidad de acometer con transparencia, celeridad y eficiencia su misión institucional y ser catalizadora de las relaciones de los ciudadanos con el Estado.

## b) Socio-técnica

Dicha dimensión comprende el conjunto de factores que inciden en las funciones y procesos administrativos de la organización para alcanzar los objetivos propuestos. Dentro de ellos tenemos: el esquema de la estructura administrativa, las comunicaciones y relaciones interpersonales, la organización de los servidores públicos, las tomas de decisiones, los procesos administrativos, adiestramiento y capacitación de personal, los recursos materiales y financieros, la prestación de servicios públicos, los mecanismos de división del trabajo, la especialización y los métodos que se usan para optimizar recursos y lograr de manera eficiente los resultados.

Por muy sencillas que parezcan, las organizaciones están conformadas por personas con diferentes estilos y vivencias culturales; así como de una estructura orientada a la división del trabajo, a la especialización y a la innovación permanente para garantizar la optimización de sus actividades. En el caso de la administración pública, sus respectivas unidades funcionales y operativas disponen de un organigrama que le sirve de herramienta para ordenar los distintos componentes de la organización: unidad organizacional, especialización, jerarquía, autoridad, sistema de coordinación y mejora continua.

En este orden de ideas, el proceso organizacional en la administración pública se enmarca mediante la división del trabajo, la jerarquización y la coordinación. La primera de ellas comprende "la clasificación y delimitación de las actividades con el fin de realizar una función con la mayor precisión, eficiencia y el mínimo esfuerzo, mediante la especialización y perfeccionamiento en el trabajo" (Alvarado Pechir, 2019, p.200). En cambio, la jerarquización se basa en la existencia de una cadena de mando de

manera vertical para hacer cumplir las decisiones emanadas desde el nivel superior.

Por su parte, la coordinación, como se ha señalado con anterioridad, implica el trabajo colaborativo entre los diversos departamentos en determinada área en común para evitar la dispersión de esfuerzos y lograr la unificación y el uso óptimo de recursos. Es importante, entonces, que la administración pública actúe como una organización basada en procedimientos idóneos y bien articulados a la misión y visión de todas las estructuras internas, valorando, motivando y capacitando a su componente humano en virtud de la importante labor que desempeña en la sociedad.

Si bien es cierto que, mayormente, la selección del personal en este campo se da por el nivel de politización, es clave incorporar y aplicar criterios de meritocracia a fin de profesionalizar al sector público y hacerlo eficiente en sus funciones, de la misma manera como se desempeñan las organizaciones privadas. La administración pública debe plantearse el abordaje de diversos temas que atañen a sus funcionarios, tales como selección, movilidad interna, formación, relaciones laborales, evaluación del desempeño, clima organizacional, entre otros. En fin, se trata de una articulación sistemática de todos los componentes de la administración pública para convertirla en ejemplo de calidad y eficiencia en la prestación de servicios.

### c) Político-cultural

La administración pública, como organización compleja y altamente influenciada por la política, no escapa de relaciones informales y conflictos. Ella está conformada por diversidad de actores que permanentemente

luchan entre sí para conservar espacios de poder en la estructura administrativa. Esta pluralidad de intereses responde a las directrices de los grupos que se disputan el control del Estado para imponer su proyecto ideológico al resto de la sociedad. Tal realidad puede crear fricciones entre los diversos actores que, de no manejarse adecuadamente en la compleja estructura administrativa, deriva en conflictos muy agudos para poner en peligro la estabilidad del sistema político.

No hay que olvidar que las organizaciones representan sistemas políticos que delinear y ejecutan políticas públicas, muchas de ellas con alto contenido proselitista que pueden ocasionar adhesiones o diatribas entre los miembros de la comunidad política. Por consiguiente, es importante que la administración pública disponga de mecanismos idóneos para administrar adecuadamente los conflictos que son naturales en toda agrupación humana. De allí que es indispensable la creación de un clima organizacional que garantice la convivencia, el trabajo en equipo, la comunicación asertiva, la motivación y el sentido de identificación con la institución para el cumplimiento de sus labores públicas.

Precisamente, las organizaciones del Estado se ven sometidas a presiones internas de sus actores, pero tienen la capacidad de implementar políticas para lograr la participación armónica de su cuerpo funcional, enmarcada en los preceptos definidos por normas, leyes y reglas. Tal iniciativa facilita la noción de organización unitaria, cuyo propósito es que todos sus miembros dediquen el máximo esfuerzo para cumplir con los objetivos planteados. Por supuesto, la aparición de conflictos debe valorarse como síntomas necesarios para corregir determinadas políticas y redefinir acciones que contribuyan al óptimo desempeño de la función pública.

Este proceso conflictivo es generado por actores internos y externos en la administración pública. De acuerdo a Arellano (2004), los actores internos de las organizaciones públicas se ubican en los grupos formados en los departamentos y unidades administrativas, líderes que toman decisiones, estructura técnica, grupos informales, trabajadores operativos, equipo de investigación y directivos sindicales. Por su parte, los actores externos comprenden los ciudadanos, partidos políticos, proveedores, grupos de interés, empresarios, gobiernos extranjeros, organismos internacionales y competidores de cualquier índole.

Desde esta perspectiva, el conflicto puede interpretarse como un conjunto de fricciones individuales y grupales que permite el ajuste y progreso a la organización hacia resultados favorables, los cuales permiten establecer nuevos enfoques para aportar soluciones a problemas reinantes. De allí que la presencia del conflicto se considere parte esencial y legítima del sistema de organización del sector público para redimensionarse estructural y funcionalmente. La gerencia debe evaluar cuidadosamente el ambiente de diatribas entre los actores y, a partir de un análisis detallado, proceder a tomar decisiones que faciliten dirimir las diferencias e integrar a dichos actores con los fines propuestos por la organización.

Por otro lado, se encuentra el componente cultural en las organizaciones que representa un sistema de valores arraigados en sus integrantes y puede ser determinante en el desempeño eficiente y logro de los objetivos propuestos. Cada miembro de la organización tiene su propia personalidad, producto del medio de vida, y marca su actuación frente a las diversas funciones y relaciones interpersonales que existen en la estructura administrativa. Esto le da un significado muy relevante a la cultura en el

ámbito organizacional y ha sido tema de preocupación entre los estudiosos y expertos en el tema.

Tradicionalmente, las organizaciones eran abordadas como meras estructuras racionales donde sus miembros eran piezas de un engranaje administrativo para cumplir cabalmente, mediante los medios de supervisión y control, las tareas encomendadas. Se obviaba la condición humana del sujeto, sus condiciones de trabajo, expectativas y frustraciones. Estas variables son, también, determinantes en el nivel de desempeño de los trabajadores en la estructura organizativa. Por ende, los especialistas en ciencias administrativas comenzaron a valorar el gran peso de la cultura en las organizaciones, independientemente de su naturaleza.

Los primeros aportes sobre el papel de la cultura en las organizaciones se dan con Elton Mayo y su escuela de las Relaciones humanas, producto de sus célebres experimentos iniciados entre 1927 y 1933 en la fábrica Hawthorne de Western Electric Company (Chicago, Estados Unidos) para investigar la influencia de los factores ambientales y las condiciones físicas al desempeño laboral; sin embargo, el concepto de cultura organizacional fue introducido a finales de los años 70 por Andrew Pettigrew (Reyes y Moros, 2019).

Para Pettigrew (1979, p.575), la cultura organizacional se define como “sistema de significados públicamente y colectivamente aceptados operando para un grupo determinado en un tiempo dado”. Este concepto toma como relevante los valores y significados compartidos dentro de la organización como factores determinantes en el comportamiento y decisiones de sus miembros. Más adelante, Schein (1988) va a definir la cultura organizacional como el patrón de supuestos básicos que un grupo determinado ha

inventado, descubierto o desarrollado en el proceso de aprender a resolver problemas de adaptación externa e integración interna. El autor considera que dicho patrón ha funcionado bien para considerarse válido y debe ser inculcado a nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en torno a esos problemas.

Tal definición permite ver la cultura como un espacio vivencial, de experiencias importantes y significativas, tanto internas y externas, de las personas en una organización y que les permiten adaptarse a ella. En pocas palabras, la cultura organizacional se construye mediante las interacciones personales en el logro de los objetivos, dentro de un determinado entorno de aprendizaje permanente. Se produce, entonces, un clima cultural que va a influir notoriamente en la satisfacción del trabajador y la productividad.

En tiempos más recientes se ha generado una proliferación de estudios sobre cultura organizacional en el campo administrativo que sigue nutriendo el camino para hacer más eficientes las organizaciones, incluyendo a las instituciones del Estado. Pues, no puede hablarse de proceso administrativo sin la presencia del ser humano. Éste es el componente más valioso de toda organización. Los valores, las experiencias compartidas y las prácticas sociales se convierten en un gran entramado cultural que va delineando un determinado perfil y estilo conductual en los integrantes de una organización, sea privada o pública.

En este contexto, el aspecto cultura en la organización es el reflejo de los valores, mitos, creencias e ideologías de sus miembros y entorno social, por lo cual debe asumir una actitud adaptable en el competitivo ambiente donde se mueve. No obstante, mediante un rediseño organizacional, puede configurar su propia cultura corporativa en la cual establezca una red de

significados que sean internalizados y de manera común entre sus miembros con la finalidad de distinguirse de otra. De esta forma, se crea una dinámica organizacional donde el comportamiento de sus miembros interactúa con valores y creencias compartidas para enrumbar la filosofía corporativa hacia el acatamiento de las reglas del juego y la prestación de bienes y servicios.

#### d) Control y mejora

Resulta de gran interés comprender que la justificación de toda organización radica en que sus actividades estén orientadas a cumplir con los resultados, según las metas y objetivos formulados. Por tanto, la alta gerencia debe tener la plena confianza en que las decisiones tomadas tienen que ir en sintonía con los planes elaborados y ser acatadas por los miembros en todos los niveles de la estructura organizacional. Aquí nace la noción de control concebido como un proceso permanente sustentado en la medición y ponderación de actividad o prestación sobre criterios referenciales (Álvaro Pechir, ob. cit.). La idea es usar medidas correctivas para evitar que la organización se desvíe de los resultados estimados y cumpla cabalmente con propósitos institucionales.

En consecuencia, la administración pública dispone de mecanismos de control en su gestión para hacerla más eficiente en el logro de sus objetivos. Este control implica un sistema de información que facilite la evaluación y seguimiento de los procesos administrativos, la acertada toma de decisiones, dirección de la organización y la innovación técnica en todos sus niveles. Todo ello está en sintonía con el aprendizaje permanente que debe estar presente en toda organización para responder a los cambios del entorno. Esto es importante porque los servidores públicos requieren estar

informados sobre los servicios que brindan y los procesos que están involucrados en su prestación

El control es clave en las organizaciones públicas por cuanto gestionan recursos materiales y financieros, a través de su personal, para la prestación de servicios a las comunidades. Además, tienen capacidades regulativas y coercitivas con respecto a la sociedad. De allí que los mecanismos de control en la administración pública tienen como propósitos garantizar el proceso de seguimiento de las diversas actividades dirigidas al logro de resultados, ejercer la vigilancia y la fiscalización de los componentes internos de la organización, mediante el denominado análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Todo convierte al control en una herramienta básica de la buena gestión y celeridad de los procesos administrativos en la administración pública.

Por otro lado, se encuentra el aspecto de la mejora continua en la administración pública, la cual responde al rediseño organizacional que deben experimentar las instituciones del Estado para adaptarse a los vertiginosos cambios del entorno y ser competitivas en su misión y visión. Hay que recordar que todo proceso organizacional es dinámico y se ve obligado a innovar en todos los componentes de su estructura con la finalidad de responder a las exigencias de una sociedad globalizada, compleja y altamente tecnificada.

La economía capitalista actual, impactada por la geopolítica mundial y el avance de las nuevas tecnologías, ha creado un entorno muy competitivo que obliga a la readaptación continua de las organizaciones. Por tanto, las instituciones públicas no deben rezagarse ante esta indetenible tendencia, puesto que experimentarán un grado de obsolescencia que es una real

amenaza para la estabilidad del sistema político, la calidad de vida de los ciudadanos y la convivencia social. Los organismos del Estado deben reinventarse siempre, aplicando modelos gerenciales novedosos y orientados a la calidad de los servicios públicos, incremento de los ingresos, simplificación administrativa, profesionalización y seguridad en los puestos de trabajo.

La realidad actual conlleva a comprender la importancia de introducir una serie de mejoras en la gestión pública. Al respecto, Kaufman (1976), citado por Álvaro Pechir (ob. cit.), considera una serie de factores que permiten alargar la vida de las organizaciones de gobierno, a saber: reconocimiento estatutario, protección por parte de los políticos, mecanismo de revisión de los presupuestos del Estado, descentralización administrativa, programas de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Estas iniciativas comprenden una visión integral de la administración pública, con responsabilidad social y ética ante los retos de la sociedad global.

Por otro lado, la administración pública puede adoptar una serie de estrategias para mejorar su desempeño, entre las que se encuentran la reingeniería de procesos, el desarrollo organizacional y la reorganización. En el primer caso se refiere al rediseño de procesos para hacer la organización más eficiente en relación a costos, recursos y tiempo. De esta manera se brinda mejor calidad de los servicios. La reingeniería contempla las siguientes etapas: a) Definición de misión y visión y objetivos; b) Diagnóstico de la organización; c) Rediseño de procesos y d) Implementación.

En cambio, el desarrollo organizacional se basa en las necesidades de crecimiento, optimización del clima organizacional, calidad, eficiencia y cambio permanente a la que deben conducirse las instituciones. Por su

parte, la reorganización comprende la modificación de estructuras y procesos de organizaciones para adaptarlas a las nuevas tendencias sociales, tales como crecimiento demográfico, demandas del mercado, innovación tecnológica, competencia política, globalización, bloques económicos, organismos supraestatales, migraciones, multiculturalidad, entre otros. En fin, se busca darle un giro a la administración pública para mejorarla y hacerla adaptable a la realidad incierta que abraza hoy al planeta.

## CAPÍTULO II

### EL CIUDADANO COMO EJE CENTRAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA

#### **Metamorfosis del concepto de ciudadanía**

Hablar de ciudadanía nos ubica rápidamente en una condición del individuo dentro de una comunidad política para ejercer un conjunto de derechos y cumplir con deberes. Pero esta noción ha variado en el devenir del tiempo. El origen de ella se remonta a la antigua Grecia, especialmente con la denominada “polis” o ciudad, lugar donde acudían determinadas personas, facultadas de derechos y obligaciones, con el fin de deliberar sobre los asuntos públicos. Los individuos que participaban en estos debates y elegían a sus representantes se les denominaban ciudadanos. De manera que tenían la importante responsabilidad de votar, ser electos, ocupar cargos públicos y participar activamente en las materias de interés colectivo.

Esa situación nos da la idea de que el concepto de ciudadanía nació asociado a la política, esa actividad derivada de la propia dinámica de la ciudad. Para los griegos antiguos ser ciudadano es involucrarse en los asuntos políticos, es decir, los que tienen carácter público porque afectan al colectivo. No es casual que Aristóteles, en su célebre obra “La política”, definiera al hombre como el más excelso animal político (“zoon politikon”), debido a su capacidad natural por asociarse con los demás. Él es miembro de una comunidad política o social que rige la vida en común.

Al respecto, Aristóteles (1988) destaca que la razón por la cual el hombre es un animal social, diferenciado de cualquier otro ser viviente,

radica en que posee el don de la palabra para manifestar lo conveniente y lo perjudicial a sus semejantes. Con el lenguaje expresa sus ideas y pensamientos de las cosas que se encuentran en la realidad. Así delibera sobre los asuntos que le afectan, al igual que a los demás. Se convierte en un ciudadano, poseedor de un estatus para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones en la ciudad.

Pero para que el ser humano pudiese ser ciudadano en el modelo ateniense debía cumplir con varios requisitos: a) ser varón, b) ser hijo de padre y madre atenienses, c) ser mayor de 18 años y d) haber cumplido con el servicio militar. El objetivo fundamental de los ciudadanos se centraba en la seguridad de la “polis” y la participación de los asuntos públicos. Los que se desentendían de lo público para preocuparse exclusivamente por su interés personal se le denominaban “idios”, es decir, idiotas (Horrach Miralles, 2009).

Estas consideraciones colocan al modelo griego con un carácter de exclusión en relación a la ciudadanía. No todos tenían derecho a participar en los asuntos del Estado. Por ejemplo, los esclavos, los campesinos, las mujeres y los extranjeros residentes quedaban relegados de esa condición y eran simples súbditos. En cambio, los que gozaban del privilegio ciudadano se sentían importantes no solo porque dicho estatus confería el derecho a la participación en los asuntos públicos sino, también, se traducía en el cumplimiento de deberes. El ciudadano que no cumplía con sus responsabilidades era considerado perjudicial para la sociedad y sometido a la ostración que culminaba con el destierro.

Hoy la condición de ciudadanía es más amplia que la practicada en la antigua Grecia y con ello ha evolucionado su concepto. El surgimiento de la Revolución Francesa en 1789 produjo un fuerte impacto en la ampliación de

la noción de ciudadanía con la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en la cual se proclama el respeto y defensa de la libertad civil, la propiedad y demás derechos legítimos como la posibilidad de elegir y ser elegidos en cargos de representación pública. Estos derechos van a ser consagrados en varias de las constituciones europeas, otorgándose el estatus de ciudadano a los mayores de 21 años y a todo extranjero que prestara juramento cívico a las autoridades nacionales. Las mujeres y los menores de edad seguían excluidos de dicha condición.

Es con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas en 1948, cuando la noción de ciudadanía se asume con plenitud de derechos para todos. A partir de allí la participación de las personas, sin distingo de raza, credo, religión y estrato social, se ha hecho evidente. Incluso, la mujer ha alcanzado grandes logros que se expresan en su activa participación en la vida política de cualquier nación. Lo relevante de todo esto es que la ciudadanía, al concebirse como esa condición que tiene toda persona a ejercer la titularidad de derechos y obligaciones dentro de una sociedad, contribuye fuertemente con el desempeño de la administración pública en el permanente servicio a la comunidad.

Por tales razones, Cobos (2003) sostiene que la ciudadanía comprende una forma de convivencia, pertenencia y participación de los ciudadanos sobre los asuntos colectivos. Este concepto deriva de una serie de aspectos, tales como: a) estatus legal que garantiza y faculta el ejercicio de derechos y responsabilidades, b) grado de desarrollo humano y estructuras económicas, sociales y políticas que hacen posible el ejercicio de esos derechos y deberes, c) sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos respecto a esa sociedad, a partir de una serie de vínculos

cívicos, d) educación de los ciudadanos para el ejercicio de esos derechos y responsabilidades.

Dentro de los principales derechos y responsabilidades que deben ejercer los ciudadanos, se distinguen los siguientes:

- Derechos políticos: participar e asociaciones políticas y en la construcción de la comunidad política, elegir, delegar, ser elegido democráticamente y a la paz.
- Derecho a la protección legal y a la justicia para garantizar el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y la existencia de jueces idóneos e imparciales.
- Derechos sociales: derecho al trabajo, a la educación, atención sanitaria, a vivienda digna, participación en la sociedad, a beneficio de prestaciones sociales y servicios sociales.
- Derechos individuales y culturales: al respeto a la identidad personal y cultural (género, raza, cultura y religión).
- Derechos al ejercicio de la libertad de expresión, de asociación y de iniciativa económica y social.
- Responsabilidades en la construcción social mediante la participación con autonomía y libertad, uso social de las nuevas tecnologías de información y comunicación, desarrollo intercultural, de cultura

medioambiental, de interés local o vecinal, incorporación en sindicatos y gremios profesionales, entre otros.

En cambio para Cortina (2003) el concepto de ciudadanía conjuga un estatus legal (conjunto de derechos), un estatus moral (conjunto de responsabilidades) y una identidad de pertenencia a una sociedad por parte de un individuo. Este último elemento es fundamental porque se traduce en una identidad colectiva, en algo que se tiene en común, se reconoce como colectivo y se comparte entre todos. La ciudadanía conlleva al sentido de cohesión de los diversos grupos de la comunidad para emprender acciones conjuntas en resolver problemas que le atañen en su propio espacio vivencial.

Puede observarse, entonces, que la ciudadanía constituye un proceso sumamente complejo, multidimensional y dinámico que va configurándose en el tejido social para alcanzar dimensiones insospechadas. Su evolución ha permitido consolidar una cultura democrática en el devenir histórico de la humanidad y se coloca como una piedra angular en el funcionamiento del Estado de Derecho que se encuentra plasmado en muchas constituciones del mundo. Esto hace posible que las instituciones públicas puedan abrir canales de participación para que el ciudadano asuma con corresponsabilidad acciones orientadas a la formulación, ejecución y control de una serie de políticas públicas orientadas a dar respuesta a las múltiples demandas sociales.

A partir del auge de los procesos de globalización, la noción de ciudadanía ha experimentado una metamorfosis. Es indudable que hoy la línea divisoria entre los asuntos locales y los locales es más difusa. El Estado Nación muestra un nuevo rostro con la reconfiguración del orden mundial, en

el cual las actividades sociales, culturales, económicas y políticas trascienden el territorio nacional, generando consecuencias en cualquier región del planeta. Estamos experimentando un proceso de glocalización, caracterizado por la expansión de flujos de capitales en toda la geografía mundial y, simultáneamente, fenómenos de desterritorialidad acompañados de movimientos migratorios y diversidades culturales en diversas localidades.

El mundo está cambiando a pasos agigantados y, pareciera, no darnos cuenta de esa desproporcionada mutación sociocultural, producto del auge tecnológico y las redes digitales que impregnan de metalenguajes e hipertextos a la población entera. Es una realidad virtual que está generando rupturas paradigmáticas en la dinámica de las relaciones de los Estados y de los propios ciudadanos. Esto ha puesto de relevancia la existencia de una comunidad transnacional que trastoca el Estado-nación como forma de organización político-territorial.

De allí que se comience a hablar del concepto de ciudadanía planetaria, enmarcada en un modelo de democracia cosmopolita donde las personas pueden disfrutar de varias ciudadanías porque se sienten miembros de múltiples comunidades que le afectan sustantivamente. En palabras de Silveira Gorski (2000) se trata de una ciudadanía desnacionalizada, desterritorializada y democratizada que debe sustentarse en principios de respeto, dignidad humana, igualdad de derechos y pluralidad. Sus ciudadanos son miembros de comunidades y grupos de presión locales que dinamizan el entorno nacional e internacional.

Esta ciudadanía global o planetaria se va construyendo con la dinámica intersubjetiva de los actores y las relaciones de las naciones, en el marco de un proceso de interconexión digital que arropa todos los espacios

de vida de la humanidad. El sujeto político, ese ciudadano individual, va reconfigurando sus relaciones con los demás en entornos locales, los cuales se van expandiendo y se hacen transnacionales, creando vínculos de toda naturaleza en este mundo cada vez más interdependiente. Es como señala Abril Hervás (2015):

“Nadie nace siendo ciudadano, más allá de la dimensión jurídica (pero no única) del término. Nos hacemos ciudadanos y ciudadanas, en la medida en que ejercemos como tales, como sujetos políticos en permanente proceso de construcción y revisión, que nos involucramos con mayor o menor motivación o intensidad en las cuestiones que nos afectan, a nosotros y a nuestra comunidad de referencia, una comunidad de referencia que hoy es global además de local, en la que todo está cada vez más interrelacionado, aunque (...) queramos mirar hacia otro lado...Porque en el mundo de la globalización no hay otro lado donde mirar (p. 93).

La humanidad se enfrenta a una crisis sistémica que está generando graves consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales en todo el planeta que obliga a repensar un modelo de ciudadanía más amplia, cuyo propósito esté orientado a proteger el ecosistema, reducir las desigualdades sociales, elevar los niveles de producción económica, garantizar el bienestar social y proteger la democracia hoy en decadencia. Se plantea un sujeto político volcado con plena conciencia a los asuntos correspondientes al espacio público a fin de trascender en las decisiones que pueden afectar sus condiciones de vida en cualquier entorno donde se mueva y tenga sentido de pertenencia.

De esta manera, el asunto de la ciudadanía en los tiempos actuales está estrechamente ligado a la globalización. Esta última impone una actitud a los ciudadanos, una nueva era de ética y responsabilidad. Tal necesidad es un hecho real porque estamos viviendo hoy en día en sociedades de

riesgos en las cuales compartimos los mismos problemas y necesidades (Beck, 2006). Nos referimos, entonces, a una ciudadanía que tome conciencia de esos cambios vertiginosos que se dan en la comunidad multinacional y pluricultural para responder al propio desarrollo y avance de la civilización.

Al concebir la ciudadanía como el estatus que el ordenamiento jurídico les concede a los miembros de una comunidad para participar con sus plenos derechos en los asuntos públicos, aún notamos que es un asunto que se queda en el aspecto formal y no se ha concretado en la práctica. Tal aseveración se desprende de los pobres resultados que experimenta su ejercicio diario en diversos países del mundo y que repercuten, indudablemente, en el estancamiento o avance de la democracia como forma de organización política de las personas en un determinado territorio. La cuestión es considerar qué derechos y deberes han alcanzado los sujetos políticos en su accionar diario y cuáles mecanismos de participación ha puesto en funcionamiento el Estado y todo su aparato administrativo para garantizar la participación plena de los ciudadanos en las políticas públicas.

El avance progresivo de los derechos fundamentales (civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y de otra naturaleza) de la humanidad constituye una larga lucha por la conquista de una ciudadanía plena. La realidad actual, tan cambiante y azarosa, obliga a la configuración de una reconfiguración de la ciudadanía en la cual se incorporen nuevas relaciones intersubjetivas, nuevos derechos y nuevos mecanismos de participación de la gente en la múltiple agenda del mundo global.

Para eso hay que tomar en cuenta el modelo curricular orientado a la formación del ciudadano cosmopolita, el perfil del sujeto político en este

mundo global, los criterios de igualdad ciudadana en un ambiente interconectado, los diseños de las organizaciones consustanciadas con las exigencias de este siglo marcado por las nuevas tecnologías de información y comunicación y, especialmente, el tipo de administración pública cónsona con la tendencia transnacional. No debemos olvidar que hoy somos ciudadanos del mundo y no solo de un Estado nación, cuyos elementos han variado por la nueva cosmovisión política, cultural y económica del planeta.

### **Enfoques que tratan de explicar la ciudadanía**

En las páginas anteriores se ha podido observar que el concepto de ciudadanía no es unívoco, ha sufrido cambios a lo largo del devenir histórico. El modelo de la Grecia Antigua, de hace unos 2.500 años, que solo benefició a una élite en el ejercicio ciudadano, se ha ido ampliando a mayores segmentos de la población para alcanzar niveles de igualdad ante la ley y robustecer la democracia como sistema. El reconocimiento progresivo de una multiplicidad de derechos ha tenido un gran impacto en la realidad social y en la reconfiguración del mundo en el presente siglo.

De manera que podemos hablar de una ciudadanía universal que despliega toda su fuerza y trasciende las fronteras nacionales, de credo, raza, lengua y cultura en una era globalizada e interconectada por las nuevas tecnologías de información y comunicación. Hemos transitado de sociedades identitarias y excluyentes a sociedades plurales y multiculturales (Horrach Miralles, 2009) que van reconfigurando significativamente el papel del ciudadano frente a la realidad emergente. Hoy ser ciudadano implica el reconocimiento de un individuo, por parte del Estado, a disfrutar y ejercer una serie de derechos en una comunidad política.

En tal sentido, el reconocimiento de esos derechos ha abarcado concretamente tres tipos: los derechos civiles (otorgados en el siglo XVIII), los derechos políticos (siglo XIX) y los derechos sociales y económicos (siglo XX). Con ello la ciudadanía ha alcanzado un carácter igualitario y universal (Horrach Miralles, ob. cit.). Por eso al tratar de comprender la noción de ciudadanía es importante pasearse por varios enfoques que están presentes en el debate académico frente a un tema tan amplio y diverso. Al respecto, se destacan los siguientes modelos:

#### a) Ciudadanía liberal

Este enfoque es el que se mantuvo vigente por mucho tiempo y se basa en la defensa de varios principios fundamentales como la libertad, la moral pública, el individualismo, la participación política y la neutralidad del Estado. El nombre de este enfoque deriva de los planteamientos del liberalismo político para afianzar la concepción de un ciudadano defensor de un clima de libertades públicas y el respeto al orden jurídico, cuya cabeza es la Constitución. Esta última es considerada el pacto fundamental de toda comunidad política, por lo que los poderes constituidos y los ciudadanos deben estar sometidos a sus preceptos.

La libertad es considerada en el enfoque liberal como la no interferencia del Estado en relación a la voluntad soberana de la persona. El individuo es el único que puede llevar a cabo el ejercicio de la libertad efectiva. Mientras tanto, el uso instrumental de la moral pública está concebido como una racionalidad estratégica que se impone desde la sociedad para orientar la conducta de los individuos frente a sus semejantes en las buenas prácticas y civilidad. Pretende la construcción de un sujeto

virtuoso que desempeñe un comportamiento ético en todos los aspectos de su vida, altamente formado en valores ciudadanos y que apueste a la cultura democrática.

Además, el referido enfoque hace hincapié en el individualismo como elemento importante de la ciudadanía. No es casual que, a lo largo del desarrollo civilizatorio, el liberalismo haya priorizado la defensa de los derechos individuales y su ejercicio efectivo en la comunidad de la que son miembros los ciudadanos. Ese bien individual sobrepasa el bien común y le corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos individuales. En pocas palabras, considera que el papel de los órganos públicos es meramente instrumental para garantizar las libertades civiles y políticas de cada persona. De allí su férrea lucha contra el espíritu tirano de las mayorías y sus acciones que pueden vulnerar derechos inherentes a la libertad del ciudadano.

En cuanto a la participación política, el enfoque liberal sustenta la relación del sujeto con la praxis política, tomando como prioridad el beneficio particular. Parte de la premisa de que solo el individuo es capaz de defender sus intereses y debe involucrarse activamente en el logro de ese objetivo. No dejar que el Estado sea el que conduzca sus acciones. Cree fielmente en la participación activa del sujeto como protagonista de su propio destino, ejerciendo sus derechos e irrumpiendo decididamente en la iniciativa propia y el desarrollo económico de la nación. No obstante, el enfoque liberal puede favorecer cierta pasividad al ciudadano, al otorgar la representación de sus intereses a una élite política constituida por profesionales, es decir, acepta la democracia representativa como necesidad organizativa de la política.

El otro aspecto que consagra el enfoque liberal es el papel neutral del Estado, el cual debe ubicarse al margen de la moral pública y de las concepciones particulares del bien. De esta manera distingue claramente la esfera privada de la pública, dándole prioridad a la primera para la realización plena del ciudadano y el propio desarrollo de la sociedad en un clima sociocultural muy variado. Dentro de los defensores de este modelo podemos mencionar a John Locke, Charles de Secondat (el barón de Montesquieu), John Stuart Mill y, más reciente, Isaiah Berlin y John Rawls.

#### b) Ciudadanía republicana

Este enfoque ha tomado relevancia a partir de una serie de problemas del modelo liberal en la segunda mitad del siglo pasado. No obstante, articula elementos clave del liberalismo con la modernidad. Entre sus representantes más sobresalientes se encuentran Hannah Arendt, John Pocock, Quentin Skinner y Philip Pettit. El republicanismo enfatiza las ideas de libertad, igualdad, justicia, ciudadanía deliberativa y educación ciudadana. Estos principios son pilares fundamentales en la consolidación de las instituciones y la formación de leyes que constituyen una república.

La libertad juega un papel relevante en este enfoque al producir un vínculo entre el individuo y la comunidad, sin llegar a los extremos del comunitarismo. Asume que el individuo, en su condición humana, puede desarrollar actividades y fines propios siempre que no entre en contradicción con lo público. Pues, su naturaleza de ser social o político le obliga a estar en permanente relación con los demás miembros de la comunidad y no contravenir las reglas establecidas en el pacto celebrado entre ellos. De esta forma, el individuo debe desarrollar todo su potencial para participar

activamente en la política y en los demás asuntos que le atañen. He allí su esencia de ciudadano.

El enfoque republicano también le asigna al sujeto una conducta deliberativa, crítica y reflexiva sobre los aspectos que le afectan diariamente. Ha de debatir y asumir una deliberación permanente para buscar soluciones a los múltiples problemas de la sociedad. De allí que las normas y valores se van asumiendo como parte de ese ejercicio deliberativo del sujeto con los demás frente a la dinámica que marca los acontecimientos cotidianos. Es una práctica de diálogo, negociación y acuerdo que fortalece el espíritu democrático sin caer en esquemas demagógicos ni populistas que atentan contra la esencia cívica de la comunidad política.

Por su parte, el principio de igualdad es asumido en este en la ciudadanía republicana como un elemento que trasciende lo meramente jurídico-formal para convertirse en un hecho de gran significación en la práctica social. Por eso adquiere mayor relevancia que la igualdad como requisito básico de la república. Pues, sin igualdad no es posible alcanzar la libertad y no a la inversa. Es esa igualdad que va a permitir que los miembros de la comunidad trabajen en forma mancomunada, respetando sus diferencias individuales y enriqueciendo el espíritu cívico que debe prevalecer en el funcionamiento de las instituciones republicanas.

En referencia a la justicia, el republicanismo enfatiza que este principio debe servir de sustento para la construcción del ciudadano. Da prioridad hacia a los derechos del ciudadano en lugar del derecho del hombre. Esa connotación es clave porque pone el acento en un estatus político, deliberativo y crucial en el funcionamiento de las instituciones del Estado y de la propia sociedad. La justicia adquiere una naturaleza contractual con

cada uno de los miembros de la comunidad, mediante el Texto Constitucional, hacia el desarrollo y protagonismo de los diversos movimientos sociales que exigen la defensa de sus intereses y reivindicaciones, propios de un Estado Social de Derecho y de Justicia.

A partir de estas consideraciones, la ciudadanía se convierte en un acto deliberativo de la persona sobre los asuntos públicos para buscar soluciones a los problemas que se le presenta en su realidad social. La ciudadanía se convierte en una condición del individuo para participar e interactuar con los demás en el espacio colectivo y se mantenga informado de los aspectos que trastocan su existencia como miembro de una comunidad democrática. Es una forma de vida donde se adquiere responsabilidad y capacidad reflexiva para interactuar y fortalecer la convivencia cívica.

Además, la ciudadanía deliberativa lleva consigo la idea básica de formar al sujeto. Es a través de la educación ciudadana que se forma al individuo para la cultura democrática. El ciudadano no nace sino que se hace mediante un proceso de formación y socialización sobre los diversos aspectos que son inherentes a la vida colectiva. Implica la obligación del ciudadano a instruirse en referencia a sus deberes cívicos y políticos, así como a asumir una actitud proactiva a la participación en el diseño, ejecución y control de políticas públicas que afectan su desarrollo integral.

### c) Ciudadanía comunitarista

Este enfoque jerarquiza el papel de la comunidad frente al individuo. Coloca por delante los vínculos de afiliación grupal en referencia a la libertad

individual y quedando el bien común por encima del pluralismo. La comunidad conjuga una serie de factores sociales, culturales y económicos que determinan el comportamiento del sujeto con los demás. Es un ecosistema de saberes y prácticas que hace posible el aprendizaje colectivo para afrontar los retos de la realidad social. Dentro de los representantes más relevantes del comunitarismo podemos señalar a Michael Walzer, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Sandel y David Miller.

El comunitarismo se aleja de las posiciones liberales y republicanas al abordar el papel del sujeto en su relación cotidiana. Critica el individualismo que defiende el liberalismo, orientado a la defensa de los intereses particulares y no a los de la comunidad que es el centro vital de la existencia y desarrollo integral de la persona humana. Igualmente, se aleja de la concepción de justicia del republicanismo porque ésta termina anclándose en la práctica al control hegemónico de determinados grupos sociales y no a un genuino consenso, expresado en el ordenamiento constitucional. Por consiguiente, el comunitarismo defiende la justicia como producto de la dinámica comunitaria, vinculada en lazos afectivos y culturales.

En el fondo plantea este enfoque una recuperación de los valores y nexos de las comunidades, los cuales no están vigentes por las prácticas individualistas y la poca eficiencia de las instituciones públicas para reforzarlos. Además, defiende la participación ciudadana de manera activa al servicio de los intereses de la entidad colectiva. Por tanto, el Estado no puede tener un papel neutral, tal como lo pregona el liberalismo, sino que debe intervenir en la defensa del bien común para garantizar los valores y principios de la comunidad.

El enfoque comunitarista proclama al extremo el vínculo del individuo con la comunidad, tal como se desprende del pensamiento aristotélico donde no puede existir un individualismo previo a la constitución de la colectividad. Es la propia comunidad la que genera y determina el comportamiento de los individuos que integran la colectividad. Esa entidad comunitaria se coloca por encima de la entidad individual. El sujeto no posee un carácter autónomo frente a esa colectividad que le permite su desarrollo integral y relaciones intersubjetivas. Los intereses de la comunidad van a representar y ser defendidos por cada miembro de la misma.

Además, el comunitarismo exalta el nacionalismo como elemento esencial de una relación inclusión/exclusión. Con ello pretende reforzar un sentimiento colectivo fuerte contra todos aquellos que intenten marcar diferencias con la nación. Tal concepción conlleva a vincular lo democrático con los ideales nacionales, la comunidad moral y su identidad. De esa manera el sistema político se limita, generalmente, a reconocer y fomentar mecanismos normativos de identidad colectiva para reforzar la convivencia ciudadana.

El comunitarismo se rebela contra esas formas de relaciones relativistas impuestas por la modernidad que atenta contra la identidad nacional. Por ende, pretende recuperar formas tradicionales de convivencia basadas en el apego familiar y en el sentido de pertenencia a la comunidad. Es quizás aquí donde presenta mayores retos dicho enfoque, por cuanto el mundo actual se presenta con diversas facetas, en medio de un ambiente incierto y de relaciones cada vez más horizontales que han desmembrado el Estado Nación para dar paso a nuevos espacios de relaciones supranacionales.

#### d) Ciudadanía diferenciada

Este enfoque es partidario de la igualdad a partir lo colectivo. Argumenta que existe un grupo mayoritario que siempre tendrá una posición de hegemonía frente a los demás y, en consecuencia, se produce una situación de injusticia en la sociedad. Por ende, se justifica la aplicación de políticas diferenciales bien concretas a favor de los grupos minoritarios para promover la justicia. Es una especie de políticas de cuotas para que todos los grupos estén representados en esa distribución de justicia. De allí que se le de participación a grupos que han permanecido excluidos de las grandes decisiones del Estado, tales como los movimientos femeninos, los negros, los homosexuales, entre otros.

Este modelo de ciudadanía, representado por autores como Iris Young y Carole Pateman, busca alcanzar una igualdad plena, compensando las desigualdades que se producen desde toda forma de ropaje institucional. La dificultad de esta propuesta es que no se concibe a la ciudadanía desde lo colectivo, sino desde una excesiva dimensión de la diferencia grupal o de las minorías. Este aspecto puede convertirse en su propio talón de Aquiles porque es un caldo de cultivo para exacerbar los antagonismos y diferencias entre un determinado grupo u otro, generando fragmentación del tejido social. Es como volver al estado natural hobbesiano, sustentado en “la guerra de todos contra todos”.

Otro problema de las discriminaciones grupales es que la satisfacción de intereses de cada movimiento social no se obtiene en breves periodos de tiempo y pueden generar mayores niveles de inconformidad grupal que pueden expresarse en situaciones conflictivas incontrollables y perjudiciales para la convivencia ciudadana. Es decir, se esconde una evidente paradoja:

la búsqueda de reconocimientos de derechos puede desencadenar un caos permanente de la vida colectiva. Por ejemplo, la lucha que libra la llamada comunidad de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales y otros (LGBT+) por el reconocimiento de sus derechos tiene en algunos sectores conservadores una fuerte resistencia, la cual puede desencadenar un clima conflictivo que amenace la paz y estabilidad de las instituciones del Estado.

Como señala Horrach Miralles (ob. cit.), se trata de “darle la vuelta a la tortilla” donde no se alcanzaría una igualdad efectiva, por la evidente causa que no se defienden derechos universales, sino determinados privilegios. Estaríamos transitando de una igual inclusión a una desigual segmentación. Desde esta perspectiva, el enfoque no permite visualizar las identidades desde el punto de vista racional sino que sostiene que toda diferencia, por el hecho de ser un hecho concreto, debe ser defendida legalmente sin importar sus consecuencias. En todo caso, es un modelo de ciudadanía ampliamente irreverente frente a las instituciones del Estado y lleva una carga ideológica ampliamente crítica del estatus quo. Implica una actitud militante, abiertamente combativa y profundamente desestabilizadora.

#### e) Ciudadanía multicultural

Este modelo tiene muchos aspectos afines con el anterior, pero suele contemplar opciones distintas. Sus máximos representantes son Will Kymlicka y Wayne Norman, defensores del pluralismo cultural. Para el autor existen tres clases de grupos correspondientes a derechos específicos para cada uno: a) los desfavorecidos (mujeres, discapacitados, huérfanos, ancianos, entre otros) que deben gozar de derechos especiales por un determinado lapso de tiempo; b) los grupos de inmigrantes y de minorías

étnicas o religiosas que son acreedores de derechos multiculturales en forma permanente, por lo que mantienen su condición de identidad diferenciada y c) minorías nacionales que exigen derechos de autogobierno, constituyéndose una representación mayor en el territorio estatal y mantienen su identidad diferencial.

El modelo en referencia presenta algunas cuestiones que son importantes analizar. La primera está relacionada con el hecho de que ajusta con mayor precisión los rasgos diferenciales de cada grupo involucrado, defendiendo políticas de reconocimiento mucho más diferenciadas (Holrrach Miralles, ob. cit.). En segundo lugar, es que hace mención a la casi completa absorción del individuo por parte del grupo de pertenencia (aquí se asemeja al enfoque comunitarista). En consecuencia, la dinámica del grupo termina restringiendo el desarrollo autónomo de los individuos de manera particular frente a los asuntos que le incumbe en el sistema político.

Paralelamente, al apelar al reconocimiento de la diferencia grupal, dicho enfoque refuerza el control sobre sus miembros y relega a un plano menor los derechos individuales de éstos en relación al reconocimiento del grupo para diferenciarlo del resto de los demás. Al respecto, Sartori (2001) hace una fuerte crítica al enfoque porque en la práctica asume concepciones que avivan las diferencias entre el multiculturalismo y el pluralismo. Pues, este último defiende la variedad y pluralidad de ideas en la sociedad, evitando la imposición de un pensamiento único que es un peligro para la democracia. En cambio, el multiculturalismo incentiva las diferencias étnicas y culturales, potenciando un clima conflictivo y desestructurador al igual que el enfoque de la ciudadanía diferenciada.

Un caso emblemático a este asunto lo representan las minorías étnicas que buscan su autonomía político-administrativa dentro de un Estado determinado. En España, los movimientos separatistas de las islas Baleares, País Vasco (Euskadi) y Cataluña han desencadenado, en su justa lucha por su reconocimiento como nación, una opinión generalizada muy hostil contra ellos en el resto de la sociedad española porque amenazan con desmembrar la institucionalidad monárquica, de larga trayectoria y legitimidad social, así como liquidar el ejercicio soberano del gobierno central y la soberanía territorial del Estado.

Ante esta amenaza eminente para la convivencia de los diversos grupos sociales es importante el diseño de políticas que refuercen la tolerancia, atributo clave del pluralismo, para integrar a los miembros de la comunidad política. Dicho proceso no implicaría una visión homogénea absoluta sino una defensa práctica ante cualquier desintegración multiétnica, es decir, una sociedad muy fragmentada donde no hay ningún tipo de vínculos entre los diversos grupos. Tal situación sería la liquidación de una ciudadanía saludable y, por consiguiente, sin posibilidades de gobernabilidad democrática.

#### f) Ciudadanía postnacional

Este modelo, cuyos representantes son Jürgen Habermas, Adela Cortina y otros, se ha interesado en estudiar la situación de la ciudadanía en nuestros tiempos, marcados por un amplio desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y flujos de capitales en escenarios globales. De acuerdo a este enfoque es necesario reconocer la realidad postnacional que nos abraza, con altos ingredientes multiétnicos que rompen la tradición

ciudadana del Estado Nación. Pues, las relaciones internacionales están cada vez más influenciadas por el comercio y la ubicación geoestratégica de los grandes consorcios empresariales que mueven los hilos del poder económico y político del mundo.

El ritmo acelerado de estas relaciones confluye en un espacio cada vez más complejo que escapa de las líneas divisorias de la territorialidad nacional para sumergirse en una comunidad postnacional con su dinámica política, jurídica, económica y hasta cultural. Ha emergido un nuevo ciudadano, el planetario, que se enrumba hacia nuevos derroteros y aspira derechos cada vez más difusos que interactúan en las operaciones de mercado internacional, gracias a los avances de la tecnología.

Sin embargo, el modelo en cuestión aboga desde la propia Constitución del Estado, y no desde supuestas esencias nacionales, para garantizar la integración de los miembros de la comunidad postnacional y evitar las diferencias entre ellos. Es la Carta Magna de cada Estado la que establece y define los mecanismos de participación ciudadana, la consolidación del pluralismo y el avance de este tipo de ciudadanía. De allí que los representantes de este enfoque enfrenten las teorías nacionalistas, presentes en el modelo comunitario, y sus concepciones mistificadoras del pasado (Horrach Miralles, ob. cit.).

Igualmente, el enfoque de ciudadanía postnacional defiende un modelo de republicanismo universalista donde los nexos de lealtad constitucional desplacen las identidades nacionales, los intentos de desintegración territorial y las marcadas diferencias entre los grupos sociales. Eso no significa que se anulen dichas entidades sino que deben ser articuladas entre sí mediante un pacto social que es la norma constitucional.

En esta concepción la ciudadanía se sintetiza en la forma de pertenencia de los individuos a una comunidad igualitaria, universalista y postnacional. Es un sujeto político cosmopolita que se afianza a la defensa del ecosistema mundial con dimensiones insospechadas y que tienen gran incidencia en la vida de los que habitamos este convulsionado planeta.

### **El currículo en la formación integral de ciudadanía**

El proceso de las relaciones sociales en el mundo actual ha cambiado vertiginosamente respecto al pasado siglo. Nuevas dinámicas de integración social como los ethos urbanos, las comunidades virtuales, los influencers y las nuevas tecnologías de información y comunicación, los flujos migratorios a gran escala y la geopolítica transnacional han producido una cosmovisión distinta del sujeto político con su entorno. Estas interacciones le han dado un nuevo sentido al espacio público donde las relaciones entre los individuos no se producen directamente, cara a cara, sino mediante lo virtual. Se va generando una identidad ficticia que abarca los ámbitos de la vida diaria. No puede esperarse, entonces, que el sujeto continúe igual a otros tiempos muy cercanos. Así nos adentramos a una nueva ciudadanía que se interrelaciona a esa realidad cambiante.

Sin embargo, estos cambios deben ser canalizados mediante un diseño curricular que permita redimensionar el papel del ciudadano frente a la dinámica de la era globalizada. Al respecto, Martelo Gómez *et al* (2021) advierten lo siguiente:

Si bien es cierto, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), el avance del internet, así como la

aparición de numerosas redes sociales, han facilitado el acceso a nuevas realidades y formas diferentes de ver la vida, temas acuciantes para la humanidad siguen estando en la palestra pública, como la paz, la tolerancia, el respeto, la inclusión, y diversos temas de carácter más sensible como la desigualdad social, la violación de derechos humanos, las migraciones masivas, el feminicidio, entre otros. Como propuesta de cambio ante estas condiciones sociales, la educación juega un papel fundamental, al ser generadora de pensamiento crítico, humano y humanizante (p. 607).

Por tanto, implica la existencia de un modelo educativo orientado a construir un nuevo ciudadano, suficientemente crítico y apto para asumir las responsabilidades de esta cosmovisión postnacional. No basta que sea portador de deberes y derechos sino que posea una cultura activa para participar en todos los asuntos del espacio público. Aquí vamos a compartir la visión de Mouffe (1998) de comprender a la ciudadanía como una identidad construible a partir del ejercicio efectivo de sus derechos. Los verdaderos ciudadanos son actores que se involucran en su realidad social y no se restringen al sometimiento de la ley.

La condición ciudadana trasciende lo meramente formal para convertirse en una actitud beligerante en un Estado de Derecho y promover la organización de la gente bajo mecanismos de diálogo y entendimiento para empoderar la sociedad civil hacia esquemas de relaciones complejas. En este dinámico proceso es fundamental los sujetos colectivos, vale decir los movimientos sociales, en aras de consolidar espacios de lucha simbólica que permitan subsanar las diferencias y exclusiones en el seno de la sociedad. Simultáneamente, permitir que los diversos reclamos se concreten en el devenir del tiempo en normas consagradas en el orden jurídico para establecer nuevas relaciones con el Estado y otras instituciones..

En este sentido, se plantea una educación cónsona con la realidad emergente, altamente globalizada, tecnológica y compleja. La escuela, como institución formativa, está en la obligación de diseñar un currículo transversal que reconfigure la ciudadanía como un elemento clave de unidad e integración de la sociedad. Debe estar orientado no solo a darle un estatus leal que reconoce una serie de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y ambientales. También debe procurar el desarrollo de procesos y prácticas sociales donde los ciudadanos puedan compartir valores y normas de comportamiento cívico que viabilicen la convivencia, la identidad colectiva (tanto local, nacional y global) y el fortalecimiento de la democracia.

En concordancia con esta nueva iniciativa en formación ciudadana, Villafuerte Valdés (2020) sostiene que:

La concretización de esas formas recae en la capacidad de las instituciones de generar un diseño democrático amplio, porque además de considerar que las prácticas sociales pueden resultar autoritarias, debe incluir una ciudadanía activa y diferenciada, cuya lucha por incorporarse al espacio público, reconocer y mediar sus diferencias propicien la efectividad de los principios de igualdad y libertad implícitos en los discursos de la ciudadanía y del Estado de Derecho (p. 45).

La ciudadanía implica un proceso en permanente construcción que permita el desenvolvimiento del individuo dentro de su contexto histórico y social. Dicha construcción va a depender, indudablemente, del proceso de formación de ese individuo que se proyecta como miembro de una ciudad o comunidad. Por ende, la escuela debe fomentar el desarrollo de capacidades y competencias para adaptarse a las demandas del entorno y aportar con sus propios méritos personales. Este acto pedagógico encierra una relación sinérgica entre la capacidad formativa y la acción instrumental.

Es decir, se ponen de manifiesto las actitudes, habilidades y conocimientos del sujeto en su desenvolvimiento cotidiano para integrarse con los demás miembros de la sociedad y enfrentar los retos de la realidad.

El proceso educativo, además, debe dotar al estudiante de una serie de herramientas metodológicas que incentiven el pensamiento crítico y reflexivo, así como la capacidad cognitiva para poner en práctica valores individuales y colectivos en el perfeccionamiento de la democracia. Esta tarea supone brindar conocimientos, conceptos y teorías que resignifiquen el respeto a los derechos humanos, la tolerancia, el diálogo, el entendimiento, el acatamiento al orden constitucional y el desarrollo de prácticas sociales que consolide la cultura democrática.

La revalorización de la democracia, como forma de vida, se traduce en una dimensión conceptual de la educación ciudadana donde el saber teórico se relacione con las vivencias cotidianas del sujeto, sus aprendizajes permanentes y el ambiente sociocultural donde se encuentre inmerso. De esa manera, el currículo se convierte en un poderoso instrumento para propiciar en el sujeto un cambio en su conducta hacia la comprensión de la polis y las múltiples interacciones que se producen en ella. La educación facilita las nociones cívicas para recuperar el carácter ético de la política e incentivar el nivel de participación ciudadana en la gestión pública.

En este sentido, la escuela sienta las bases para que los docentes apliquen las diversas estrategias didácticas en el proceso formativo de ese ciudadano que es clave para reforzar la cultura democrática de toda sociedad. De manera acertada Reimer (2005) señala que entre todas las instituciones que facilitan la adquisición y perfeccionamiento de destrezas para la convivencia democrática es la escuela, puesto que ella puede

distribuir con mayor equidad las competencias entre todos los ciudadanos para participar activamente en la vida política.

Esto permite contar con unos espacios democráticos donde el alumnado pueda desarrollar sus potencialidades y asumir una actitud reflexiva sobre los aspectos fundamentales de la sociedad que vive, de sus instituciones, sistema político, derechos constitucionales y principios cívicos que refuerzan su convivencia social. De esta forma, el ciudadano tiene plena conciencia de su papel en un contexto sociocultural para incorporarse en el proceso de tomas de decisiones públicas como titular de derechos y obligaciones.

El modelo educativo, orientado a la formación ciudadana, debe tener como objetivo erradicar las malas prácticas y todo aquello que atente contra la moral y las buenas costumbres. Implica resignificar el rol ciudadano, un ideal de persona llena de grandes virtudes cívicas que sea capaz de responder de forma proactiva a los múltiples problemas que se le presentan en su existencia diaria. Por consiguiente la formación ciudadana le otorga herramientas al individuo para interactuar con los demás y transformar la realidad adversa que tiene ante sí.

Para ello, en sintonía con Delors (1999), el modelo educativo debe estructurarse sobre cuatro aprendizajes básicos: 1) aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión, 2) aprender a hacer para influir en su propio medio ambiente, 3) aprender a vivir juntos para participar y colaborar con los demás en todas las actividades humanas y 4) aprender a ser para reivindicar la esencia y dignidad del individuo en su interacción diaria.

Este proceso de aprendizaje debe obedecer a una escuela abierta, a un currículo que visualice las tendencias del mundo actual y refuerce valores cívicos en los individuos para adaptarse a la gran variedad de factores que inciden en la sociedad multicultural y global. Es aquí donde la formación ciudadana se convierte en una política clave desde el sistema educativo para reconfigurar el carácter cognoscitivo y deliberante de los miembros de la comunidad y convertirlos en actores fundamentales de la transformación de su propia realidad.

De acuerdo a Giroux (2006), este proceso de formación ciudadana puede desencadenar en tres tipos de racionalidades: a) la técnica, sustentada en ideas de adaptación y comportamientos adecuados de los individuos ante las normas establecidas y, en consecuencia, aceptar las relaciones hegemónicas presentes, b) la hermenéutica, basada en la intencionalidad y significado de la comunicación para reforzar la noción del ciudadano libre y autónomo en su ejercicio dialógico con los demás y c) la emancipadora, basada en una práctica histórica que se vincula con las relaciones de poder y la capacidad liberadora del sujeto para trascender y transformar su entorno vivencial.

Cada una de esas racionalidades será el resultado del modelo educativo que se implemente desde el propio Estado. Pues, la educación no es una práctica neutra, encierra poder, hegemonía y, también, emancipación. Ella es una actividad humana que contiene significados, vivencias, representaciones, experiencias, sentimientos e ideologías. De allí que juegue un rol básico el docente con su ética a la hora de formar a sus estudiantes. Es importante despojar el acto formativo de los intereses que subyacen en el aparato de dominación para convertirlo en una praxis emancipadora para el sujeto.

Hoy las Naciones Unidas, a partir del Informe Bokova (2017), titulado “Replantear la educación. Hacia un bien común global”, exhorta a los diversos gobiernos del mundo a promover un modelo educativo que fortalezca una ciudadanía preocupada por los cambios del planeta y ver a la educación como un bien común esencial para todos sus habitantes. Todo esto con el firme propósito de alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable en un marco global. Es una agenda educativa que vaya más allá del proceso de transmisión de información y conocimiento sino promover una cultura de convivencia y democracia entre los moradores de este planeta.

La educación es ante todo un hecho social que tiene como prioridad construir ciudadanos activos y conscientes de participar en los asuntos públicos en la defensa de los derechos humanos y la dignidad de la persona, la erradicación de la pobreza y la guerra, así como la creación de un futuro mejor basado en la justicia social, la diversidad cultural, la pluralidad de pensamiento y credo, la solidaridad internacional y la corresponsabilidad. Esos son los temas que requiere una buena formación ciudadana en estos tiempos de auge tecnológico y relaciones globales.

### **La participación ciudadana en la esfera pública**

El avance de la democracia, como modelo de organización política, supone garantizar excelentes relaciones entre los ciudadanos y las instituciones del Estado. Es una tarea fundamental que debe contar con la voluntad de los actores sociales en un mundo lleno de multiplicidad de problemas. Implica la modernización de la administración y una serie de reformas legales que sirvan de sustento al papel protagónico de los sujetos

sociales en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, tan esenciales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la propia población.

La participación ciudadana está ligada al conjunto de luchas y movimientos sociales que han defendido los derechos fundamentales y la implementación de nuevas formas de hacer política para elevar la majestad de gobierno en función de los intereses colectivos. En medio de la crisis que atraviesa la democracia representativa, la participación de los actores sociales se hace imprescindible para profundar la democracia participativa, sin que ello implique la demagogia o se niegue la representatividad en determinados espacios de la vida pública. Es un necesario equilibrio entre el carácter representativo y participativo de la democracia para avanzar a nuevos estadios, cónsonos con las tendencias de la sociedad del conocimiento.

En este orden de ideas, ambos tipos de democracia se complementan entre sí para asignarles un rol fundamental a los individuos en la vida pública, a través de mecanismos de participación institucional. La idea es robustecer al ciudadano como centro principal de la acción política, modernizar al Estado y preservar la convivencia social. Es aquí donde la participación ciudadana permite que ese vínculo del individuo con la administración pública se haga más fuerte para articular las diversas demandas sociales que se producen en el seno del sistema político y legitimar, en consecuencia, la acción del Estado.

Al respecto, Montecinos y Contreras (2019, p. 347) advierten que “no se trata que a través de ella se intente un reemplazo de representantes políticos, más bien, se busca crear nuevos espacios de poder en un mismo

marco político que complementen y fortalezcan la democracia representativa”. Esto implica que la propia administración pública asuma el reto de impulse cambios en su diseño institucional y promueva una serie de mecanismos para la incorporación de los ciudadanos en su gestión.

Antes de hacer referencia a los mecanismos de participación ciudadana, es importante resaltar la diferenciación existente entre participación social, comunitaria, política y participación ciudadana. A tal efecto, Cunill (1991) destaca lo siguiente:

- a) Participación social: referida a la pertinencia de un individuo a asociaciones y grupos para defender los intereses de sus miembros; el interlocutor principal no es el Estado sino la propia sociedad.
- b) Participación comunitaria: el involucramiento del ciudadano tiene como propósito el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y garantizar la reproducción social; se identifica con la beneficencia y el interlocutor principal no es el Estado, sino la comunidad que espera recibir una acción asistencial del primero.
- c) Participación política: asociada a la participación del individuo en las organizaciones formales y mecanismos del sistema políticos, es decir, partidos políticos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Esta mediada por mecanismos de representación política.
- d) Participación ciudadana: es donde los ciudadanos se incorporan de forma directa en las acciones de la administración pública, bajo una visión amplia de la política. Dicha participación vincula a los

ciudadanos con el Estado en la definición de metas colectivas y los medios necesarios para lograrlas.

Esta participación ciudadana es de dos tipos: a) institucionalizada, contenida en el marco legal y normativo y b) autónoma, organizada desde la propia sociedad. Los diversos actores sociales irrumpen en el espacio público, a través de la organización de movimientos que luchan por reivindicaciones de diversas naturalezas. Este proceso permite la búsqueda de soluciones a los problemas que se suscitan, mediante mecanismos de articulación de los funcionarios públicos con los líderes sociales.

Referente a los mecanismos institucionales de la participación ciudadana se pueden mencionar la consulta pública, el referéndum y el plebiscito, los cuales pueden tener efectos vinculantes. Su implementación sirve para la orientación general de políticas públicas, la jerarquización de una agenda gubernamental o la aprobación del marco legal que sustente cualquier acción pública. El desarrollo de una ciudadanía consciente de las tareas que debe emprender para resolver sus problemas cotidianos están entrelazados con el nivel de educación en valores que se propague desde las instituciones escolares y los propios hogares.

De acuerdo a Ziccardi (2004), existen tres funciones clave de la participación ciudadana institucionalizada: dar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática y lograr la eficiencia de la administración pública en la prestación de servicios. Estas funciones constituyen una triada fundamental en la modernización del Estado frente a los nuevos retos que se le presenta a la sociedad actual, es decir, garantizar mecanismos de participación ciudadana para que las decisiones tomadas desde los

diferentes niveles de la administración pública puedan solventar un sinnúmero de problemas que se registran en las diversas comunidades.

Debemos tomar en cuenta que el Estado incurre en responsabilidades ante daños que pueda generar en la colectividad por impericia, negligencia u omisión en su función pública. Pues, los recursos del Estado deben estar destinados para articular demandas de los diversos sectores y resolver la problemática social. Justo ahora, cuando la realidad es más compleja, la acción del Estado ha perdido legitimidad y requiere la activa participación de los ciudadanos para que las políticas públicas sean eficientes en los sectores hacia donde van destinadas.

Según Villarreal Martínez (2012), hay diversos mecanismos que permiten el involucramiento ciudadano en la esfera pública, entre los que se destacan:

- 1) La iniciativa ciudadana para impulsar reformas o nuevos marcos legales que permitan fijar reglas generales en el diseño e implementación de políticas públicas.
- 2) Los buzones ciudadanos que ayudan a expresar opiniones, demandas y sugerencias para moldear o corregir las acciones de gobierno.
- 3) El monitoreo ciudadano que sirve para dar información relevante al seguimiento y control de políticas específicas y abrir canales formales para atender las observaciones de la gente.

- 4) La contraloría social como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas públicas.
- 5) Los comités y consejos de participación ciudadana que representan un mecanismo de intervención directa de actores sociales en las distintas fases del proceso de políticas públicas.

Estos mecanismos de involucramiento ciudadano están tipificados en las legislaciones de los respectivos países a nivel nacional, regional y local. Muchos de ellos, dependiendo de la voluntad política y la eficiencia institucional, logran ser exitosos o, contrariamente, fracasan en su implementación. De esta manera, la participación ciudadana abre un amplio camino para que los miembros de la comunidad política interactúen y deliberen en su espacio de vida con las instituciones públicas, así como puedan decidir favorablemente en las decisiones que van a afectar su entorno social, cultural y económico.

Sin lugar a dudas, hoy existe un amplio consenso de la necesidad de incorporar a los diversos actores sociales, a través de los mecanismos de participación institucionales, para que la gestión pública pueda ser más operativa, funcional y adaptable a los nuevos cambios que se producen en la realidad actual. Los ciudadanos juegan un papel relevante para apostar a grandes aportes e innovaciones en la acción pública con su talento y creatividad. En fin, el ciudadano es el centro principal de la acción gubernamental y ésta debe estar enfocada a satisfacer oportunamente sus exigencias.

## CAPÍTULO III

### LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

#### Concepto y alcances de la rendición de cuentas

Un tema de gran interés en el campo de la administración pública lo constituye la rendición de cuentas, sustentada en la obligación que tienen los representantes públicos de dar cuenta de su desempeño ante la ciudadanía. Para Schedler (2004) significa reconocer que el poder político no puede ser controlado por completo, puesto que es indeterminado, incierto y opaco. De manera que el concepto de rendición de cuentas lleva consigo dos elementos esenciales: a) la “enforcement”, capacidad de someter al poder a la amenaza de sanciones y castigos, y b) la “responsividad”, el ejercicio transparente del poder que incluye la exigencia de justificar las acciones políticas del Estado.

Esta doble cualidad presente en el referido concepto es clave para promover acciones y reformas administrativas orientadas a fortalecer la capacidad de control por parte de los ciudadanos hacia el desempeño de sus representantes políticos y funcionarios públicos; situación que luce todavía en un nivel de precariedad en varios países. Por otro lado, también obliga a que la justificación del ejercicio de las autoridades públicas se convierta en un principio cardinal en todo sistema político. Los ciudadanos tienen derecho a exigir que los funcionarios públicos rindan cuentas de su actuación.

El debate sobre este aspecto se hace cada vez más frecuente no solo en los círculos académicos sino en los diversos espacios de la vida. Pues, tiene mucho que ver con el avance y calidad de la democracia en el mundo.

Se supone que el Estado debe velar por el interés colectivo y ejercer su dominio en la prestación óptima de servicios públicos, la cual redunde en la calidad de vida de los habitantes. Por consiguiente, en ese importante desempeño administra grandes cantidades de recursos financieros que deben cumplir con los procedimientos administrativos adecuados y ser sometidos a control periódicamente por las instituciones competentes.

Los ciudadanos, como sujetos titulares de derechos y obligaciones, tienen la responsabilidad de exigir transparencia en ese manejo de recursos y asumir una disposición de actuar en los diversos mecanismos de control del desempeño de esos representantes públicos. Deben incorporarse en todo tipo de organización o movimiento social para exigir la rendición de cuentas en todos los niveles de la administración pública. Ese ejercicio garantiza la transparencia que es uno de los principios rectores de la administración pública.

Schedler (ob. cit.) sostiene que la rendición de cuentas incorpora tres maneras de controlar el poder: a) la obligación y responsabilidad de informar, suministrar datos y narrar en público las decisiones, b) la obligación de justificar la acción pública, es decir, explicar, dialogar, escuchar y exigir cuentas y c) la capacidad del Estado y la sociedad de sancionar cuando se incumple la ley o se tiene mal desempeño. Estos tres aspectos en conjunto (información, justificación y castigo) definen a la rendición de cuentas como una actividad multifacética para modernizar y hacer más eficiente la gestión pública al servicio de las comunidades.

De acuerdo con Monsiváis Carrillo (2005) la rendición de cuentas puede entenderse en un sentido formal y sustantivo. Desde el punto de vista formal, se define como la estructura de procedimientos que garantiza la

capacidad a los actores sociales de vigilar, controlar y sancionar a funcionarios específicos. Por ejemplo, los ciudadanos cuentan con una serie de atribuciones otorgadas por las normas jurídicas para obligar a ciertas instancias y representantes públicos a responder por sus actos. En el sentido sustantivo, la rendición de cuentas se refiere a los procesos y momentos determinados en que los agentes o funcionarios, susceptibles de responsabilidad político-administrativa, deben ofrecer justificaciones públicas sobre sus acciones, dada la posibilidad real de ser sancionados por los órganos competentes.

Es importante advertir que cuando la norma no se cumple, la rendición de cuenta, tanto formal y sustantivo, pierde su esencia y genera un escenario no transparente de la gestión pública frente a los ciudadanos. En consecuencia, es un terreno propicio para la corrupción administrativa, un flagelo que es notorio en muchos países de la región. De esta manera, la acción del Estado pierde justificación y se produce una crisis de legitimidad del sistema político, cuyas consecuencias afectan la convivencia democrática.

Generalmente, la mayoría de los estudiosos de la rendición de cuentas tiende asociarla con el término anglosajón “accountability”, el cual se refiere a la capacidad de asumir responsabilidades por el desempeño de un cargo. Es así que Crespo (2001) entiende a la rendición de cuentas como la capacidad y responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos de responder, explicar, justificar y dar cuenta de sus actos y decisiones a los gobernados. Simultáneamente, estos últimos analizan, verifican, deliberan y juzgan la actuación de los primeros y terminan aprobando o rechazándola, mediante los mecanismos de control institucional, electoral o social.

Al respecto, O'Donnell (2002) propone dos formas de clasificación de la rendición de cuentas: a) "accountability horizontal" y b) "accountability vertical". Esta clasificación se ha convertido en una referencia obligada en el tema. La primera se basa en la operación de los organismos de control del Estado que gozan de autoridad legal y capacidad de ejercer acciones de control, incluyendo la aplicación de sanciones e interponer acusaciones por algún acto que se presume un ilícito. El autor distingue en la "accountability" horizontal dos tipos de instituciones, las de "balance", formadas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las cuales buscan el equilibrio entre poderes y actúan en caso de transgresiones con elevados costos políticos. El otro tipo de instituciones son las llamadas "asignadas" y se refieren a fiscalías, contralorías, "ombudsmen" (defensorías del pueblo) y similares.

En relación a la "accountability vertical", O'Donnell (ob. cit.) la asocia a un conjunto de mecanismos sociales ajenos al Estado, básicamente en el plano electoral. Mediante el sufragio los ciudadanos expresan su opinión sobre el desempeño de sus representantes. Es una de las modalidades tradicionales que ha acompañado a los gobiernos democráticos. También se incluye el papel de los medios de comunicación con su denuncia en torno al desempeño de los funcionarios públicos. Si bien es cierto que los mecanismos de rendición de cuentas han permitido que los ciudadanos sientan la necesidad de involucrarse en el control del desempeño del Estado, todavía queda mucho camino por recorrer en aquellas naciones donde hay pocos niveles de formación ciudadana.

Por su parte, Isunza (2006) prefiere hablar de accountability transversal, una especie de híbrido entre las dos anteriores, para referirse a los mecanismos creados por el Estado pero que están diseñados para que la sociedad civil participe activamente en la formulación, ejecución y control de

políticas públicas así como exija rendición de cuentas a los gobernantes. Este tipo de accountability se implementa desde los niveles del Estado y se propaga a los diversos espacios de la sociedad civil para remitir a diversas experiencias locales de gestión pública. El asunto en cuestión es que, en determinados contextos, los mecanismos impulsados por el Estado hacia las organizaciones civiles tienden a ser objeto de manipulación y buscan adeptos al proyecto político de turno.

En cambio, Smulovitz (2001) usa la terminología “accountability social” para referirse a experiencias, prácticas, iniciativas y dispositivos de control no electoral, impulsados por los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación social para exigir rendición de cuentas a los funcionarios y gobernantes que manejan recursos públicos. Esta modalidad va más allá de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana y permite el empoderamiento de los ciudadanos en el proceso de consulta, deliberación y ejecución de políticas públicas desde las propias circunstancias vivenciales de los actores sociales.

En consecuencia, la “accountability social” ha permitido el surgimiento de un serie de movimientos sociales, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, gremios, sindicatos y pluralidad de actores que se involucran en las tomas de decisiones del Estado, luchan por sus reivindicaciones y ejercen presión en el sistema político. Son iniciativas ciudadanas que permanentemente están exigiendo a las autoridades la rendición de cuentas y se organizan en diferentes espacios para ejercer sanciones ante el incumplimiento de esta obligación del Estado.

Para Hernández y Flórez (2011) la rendición de cuentas está referida a la serie de dispositivos, mecanismos y modalidades de control, contrapeso

y supervisión de los gobernantes, funcionarios y agentes que manejan recursos públicos, ejercidos por los actores sociales con el fin garantizar un buen desempeño de la administración pública, el respeto de los derechos ciudadanos y la profundización de la democracia como sistema de gobierno. Esta definición tiene un carácter amplio porque involucra a los ciudadanos con las actividades de los órganos del Estado que deben ser transparentes y la propia existencia de la cultura democrática en toda sociedad.

Los referidos autores consideran vital que en toda democracia los órganos del Estado, incluyendo a la administración pública, cumplan con su deber de rendir cuenta de su actuación y los ciudadanos puedan deliberar sobre los resultados presentados para ejercer las acciones legales pertinentes siempre que no estén satisfechos con ellos. En eso consiste el principio de transparencia de la administración pública para garantizar un fuerte control ciudadano y una eficiente gestión estatal. Implica una responsabilidad social del propio Estado a informar, deliberar y justificar su razón de ser para contrarrestar la corrupción administrativa que es uno de los grandes flagelos en las naciones con fragilidad institucional.

Hoy el debate generalizado se ha centrado en torno al nivel de democracia que experimenta un país con respecto a otro, la eficiencia de sus instituciones y el comportamiento ético de los funcionarios en el manejo de recursos públicos. Pues, estos factores son determinantes para la calidad de vida de la población. Es innegable que los fundamentos de la democracia suponen una actitud responsable de los ciudadanos como agentes comprometidos con sus instituciones, la convivencia social, el desarrollo económico, el auge tecnológico y todo aquello que implique su bienestar como persona y miembro de una comunidad política. Tal situación implica la

existencia de un entorno institucional capaz de velar y hacer efectiva la legalidad y los derechos ciudadanos.

La participación de los actores sociales debe responder a un Estado de Derecho que sea promotor de una multiplicidad de mecanismos idóneos para el avance de la democracia y el progreso económico. Los individuos deben convertirse en verdaderos agentes de cambio y no ser simplemente observadores de las decisiones que se ventilan desde los altos niveles del poder institucional. La democracia requiere, además de elecciones libres y competitivas, un elevado grado de participación ciudadana que apueste por una agenda de inclusión, pluralidad, libertades públicas, rendición de cuentas y demás garantías constitucionales.

### **Dimensiones de la rendición de cuentas**

Como se hizo mención anteriormente, la accountability implica la rendición de cuentas de manera obligatoria, no es una concesión de la autoridad pública hacia los ciudadanos. Conlleva a la responsabilidad de informar, justificar el desempeño público y sancionar ante el incumplimiento de la ley o un comportamiento no cónsono con la ética. Los asuntos del Estado deben ser abordados desde una ciudadanía responsable, reflexiva y exigente que ejerza el control sobre sus representantes para que puedan desempeñar un comportamiento transparente y ético. Esto redundará sustancialmente en el funcionamiento de la administración pública y en una conciencia ciudadana cónsona con las exigencias de la realidad actual.

De acuerdo a Hernández y Flórez (2011), para que ese principio de la administración pública pueda ser efectivo deben converger cuatro (4) dimensiones esenciales:

a) Reglas claras

Las relaciones entre las instituciones del Estado y la ciudadanía deben responder a un marco normativo de reglas claras. En toda sociedad priva el carácter contractual establecido por los miembros que la conforman. Eso supone la existencia de una cultura ciudadana, leyes y reglamentos cónsonos con el contexto socio-histórico y el desempeño cabal de las instituciones para hacer valer el contenido de esas normas, de acuerdo al ordenamiento constitucional vigente. En la medida que exista la seguridad jurídica los actores estarán dispuestos a interactuar en un clima de confianza y desempeñar sus roles con eficiencia.

Las reglas del juego son vitales porque proporcionan una base legal para promover, organizar y hacer posible la rendición de cuentas en el entramado institucional. El objetivo de esas reglas claras es poner en práctica las relaciones entre los diversos actores con el Estado y garantizar las obligaciones que se derivan de la rendición de cuentas por parte de las autoridades ante sus ciudadanos con el fiel cumplimiento de aplicarse las sanciones pertinentes que se desprendan de cualquier acto irregular o resultado que no satisfaga el interés colectivo.

En aras de que la administración pública pueda cumplir con la transparencia en su gestión y presente resultados favorables a la ciudadanía es fundamental que la serie de leyes y normas definan claramente los

siguientes aspectos: a) obligaciones, responsabilidades y derechos, b) sujetos responsables y los compromisos adquiridos, y c) sanciones y mecanismos para hacer exigibles los derechos consagrados en el ordenamiento constitucional. Para que estas reglas del juego queden bien definidas es importante el concurso, expectativas y voluntad de los actores involucrados. En todo caso, la propia dinámica social permitirá el cumplimiento de dichas normas en el amplio tejido institucional. Los actores, sociales presionarán para que sus derechos sean respetados integralmente.

#### b) Acceso a la información y cambio institucional

Un elemento clave en todo Estado de Derecho es el derecho que tiene todo ciudadano a acceder a la información. Es un principio válido y aceptado universalmente, lo que obliga a las diversas naciones del mundo a consagrarlo en su respectiva norma constitucional. El ciudadano, al ser titular de derechos y obligaciones en la comunidad política, goza de prerrogativa para exigir su derecho a acceder a la información y a la documentación pública. No se le debe negar ese derecho que es inalienable en su condición humana, al igual que el de expresión y opinión.

Es así que en sociedades con un alto ingrediente democrático, el Estado genera condiciones para que sus ciudadanos puedan acceder a todo tipo de datos e informaciones que son relevantes para su desarrollo integral como personas. Contrariamente, en regímenes totalitarios este derecho está restringido y se genera todo tipo de vejámenes que atentan contra la propia condición humana de los administrados. De allí que es imprescindible que los actores sociales se organicen y produzcan movilizaciones para exigir el

cumplimiento de sus derechos a los que deben corresponder las autoridades públicas.

El derecho a la información obliga a los funcionarios públicos a cumplir con la obligación de suministrar oportuna y fidedignamente la información que demandan los ciudadanos en su desempeño cotidiano. Las autoridades deben actuar bajo los principios de publicidad y transparencia, divulgando información confiable, de calidad y comprensible. En la práctica el acceso a la información ha tenido grandes trabas porque existe una cultura del hermetismo en gran parte de los funcionarios públicos, al considerar que la información del Estado debe ser exclusivamente manejada por quienes ejercen legítimamente el poder. Para ellos hay que restringir la información que consideran valiosa y no divulgarla al resto de la sociedad, lo cual pudiera ser una amenaza para los intereses del Estado.

Por supuesto, parten de una falsa premisa porque una ciudadanía bien informada de los asuntos públicos puede contribuir notoriamente con la modernización de la propia administración pública y el desarrollo social, político y económico de su nación. Este preocupante panorama obliga a hacer grandes reformas institucionales para cambiar esa mentalidad en los funcionarios y afianzar el derecho al acceso informativo como pilar fundamental de toda sociedad democrática.

Para que podamos contar con una administración pública eficiente es necesaria la transparencia informativa. No basta sólo que exista libertad de expresión y opinión sino una vasta cultura al acceso informativo para que los ciudadanos puedan documentarse y formarse juicios de valores sobre la conducción del Estado y sus instituciones. Es fundamental que los actores apuesten con su formación a la modernización y cambio institucional por el

mejoramiento de sus condiciones de vida y el perfeccionamiento de la democracia.

### c) Receptividad y responsabilidad en la gestión pública

Otro aspecto para que la rendición de cuenta sea efectiva en una sociedad es imprescindible la receptividad y responsabilidad de los funcionarios públicos a presentar cuentas. Eso tiene que ver con el incentivo de una cultura de la responsabilidad en cada uno de los miembros que laboran en la burocracia pública y manejan recursos en nombre del Estado. Implica la existencia de valores en el funcionario de internalizar su rol en la sociedad, que no es otro que ser un servidor público. Por tanto, debe asumir responsabilidades por su actuación frente a una colectividad que demanda calidad en la prestación de los servicios públicos.

El funcionario debe comprender que cumple una tarea delicada al administrar recursos que no son propios y, en consecuencia, hacer un uso adecuado de los mismos para responder a las necesidades de la población. Por tanto, debe rendir cuentas de su desempeño público, informando a los usuarios del manejo de tales recursos para contar con la aprobación colectiva. Se trata de una postura ética ante los usuarios en los nuevos desafíos por lo que debe transitar la administración pública en una sociedad cada vez más compleja, dinámica y digitalizada. No es menos cierto que los usuarios cada vez se las ingenian para acceder a todo tipo de información y el Estado debe estar en sintonía con esta tendencia de la sociedad del conocimiento.

#### d) Exigibilidad de sanciones

La existencia de mecanismos y potestades para sancionar el mal desempeño de los funcionarios públicos representa una de las condiciones más esenciales para que la accountability o rendición de cuentas pueda ser efectiva y se garantice una gestión pública eficiente. La permanente presión de los ciudadanos activos y de los movimientos sociales organizados al exigir a sus autoridades a presentar cuentas permite consolidar una cultura de la responsabilidad y una lucha sostenida contra la corrupción administrativa.

En la medida que el funcionario público se percate que los mecanismos sancionatorios son efectivos tendrá cuidado de cometer alguna irregularidad administrativa. La exigibilidad y cumplimiento efectivo de sanciones conllevan a asumir una férrea lucha contra las prácticas indebidas en las instituciones del Estado, las cuales generan alto repudio en la opinión pública. Los medios de comunicación se convierten en espacios de denuncia de los actos de corrupción y ayudan a ventilar ante los órganos competentes, con autonomía funcional, a aplicar sanciones a los funcionarios incurso en estas prácticas que atentan contra el patrimonio público.

En definitiva, la vigencia y aplicación de medidas sancionatorias ayudan a mantener un clima de confianza de los ciudadanos hacia la administración pública, así como a impulsar importantes cambios institucionales para hacer más eficiente el desempeño de los organismos públicos en la sociedad. La lucha contra la corrupción es quizás hoy una de las grandes banderas que se ha trazado la ciudadanía para contar con una gestión pública responsable y capaz de atender las urgentes demandas que se suscitan en el sistema político. Precisamente, se trata de elevar la majestad del ejercicio público con mecanismos de control ciudadano y uno

de ellos es la exigibilidad y aplicación de sanciones contra el mal desempeño de los funcionarios del Estado.

### **Estrategias contenidas en la accountability social**

Al concebir la accountability social como la modalidad de rendición de cuentas donde se involucran de manera decidida los múltiples actores de la sociedad (organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación social, gremios profesionales, movimientos sindicales, cámaras empresariales, ecologistas, entre otros), consideramos que la misma se ajusta a los requerimientos de la participación ciudadana en la gestión pública para fortalecer la democracia. Es justamente el tema que ocupa el interés de este estudio; en consecuencia, haremos énfasis en este tipo de modalidad concerniente a la rendición de cuentas.

En la accountability social se genera un proceso de empoderamiento ciudadano sumamente dinámico y complejo que influye notoriamente en la formulación, ejecución y control de políticas públicas. Esta situación va a traducirse en una mayor capacidad de las agencias o instituciones públicas en su misión de prestar servicios a la comunidad y, por supuesto, en una mejor percepción y confianza de los ciudadanos respecto a la imagen institucional del Estado. En eso se traduce la vigencia de un Estado de derecho, el cual debe velar por la preeminencia y respeto a los más elementales derechos ciudadanos.

En este marco de interacción presente en la accountability social surge una gran variedad de movimientos y organizaciones desde las propias comunidades que van a luchar por sus reivindicaciones y ejercer presión

permanentemente en el sistema político institucional para producir reformas legales y administrativas, así como cambios en el diseño de acciones de gobierno que deben redundar en la calidad de vida de los ciudadanos. Al respecto, Hernández y Flórez (2011) identifican cuatro (4) tipos de estrategias en la accountability social, las cuales son las siguientes:

a) Estrategias mediáticas y de generación de información

Son aquellas que se producen sin la amplia participación de los actores y se propagan hacia la sociedad civil. Tienen como propósito crear una opinión pública crítica, develar casos de corrupción y denunciar la mala gestión pública. Dentro de estas estrategias encontramos la modalidad de los medios de comunicación social y periodismo independiente que divulgan informaciones noticiosas sobre hechos que se suscitan en los poderes públicos. Estas estrategias de información van despertando el interés de los ciudadanos en la medida que la noticia que se divulga es veraz y saca a flote un asunto de gran relevancia social.

Básicamente, la política informativa en este tipo de estrategia se divide en tres áreas: a) el periodismo de investigación que se encarga de hacer seguimiento al desempeño de autoridades y funcionarios públicos en aras de develar actos de corrupción, b) el periodismo cívico, comunitario o de contacto que acompaña a los diversos grupos sociales para denunciar sus principales problemas sociales. C) el uso de canales de comunicación como las denominadas páginas de internet, noticieros digitales, boletines y otro tipo de publicaciones. Cada una de esas áreas busca concientizar a la población y promover un mayor acceso de información a los asuntos públicos.

Igualmente, se incluyen en estas estrategias las experiencias ciudadanas generadoras de información en dos (2) vertientes: a) la investigación orientada a la defensa y promoción de los derechos fundamentales, la mejora de los servicios públicos y la implementación de programas y proyectos, y b) la creación de estándares informales de monitoreo y evaluación participativa a las diferentes obras y servicios, así como el desempeño de los funcionarios públicos. De esta manera los ciudadanos llevan a cabo iniciativas, fuera de los mecanismos institucionales del Estado, para participar activamente y ejercer el control sobre las políticas pública. Cada una de esas iniciativas debe contar con un fuerte compromiso organizativo de la sociedad civil para obtener resultados favorables a corto, mediano y largo plazo, dependiendo de los procesos de articulación y negociación de los actores involucrados.

#### b) Estrategias orientadas a la formación

Estas estrategias comprenden, por un lado, la formación y capacitación de los ciudadanos sobre diversos tópicos de la gestión pública. De esta forma los diversos actores sociales se preparan y adquieren una serie de herramientas para participar activamente en el proceso de políticas públicas, funciones de rendición de cuentas, materia presupuestaria y control ciudadano. Se trata de contar con unos ciudadanos ampliamente formados y con conciencia clara de su papel protagónico en la esfera pública para mejorar su calidad de vida y defender sus derechos fundamentales.

Por otro lado, las estrategias de formación también están orientadas a capacitar a los funcionarios públicos en su responsabilidad de prestadores

de servicios y de atención ciudadana. Hoy cada vez más la administración pública emprende una diversidad de talleres y cursos de formación para sus miembros con el fin de que internalicen su gran compromiso de servir a la comunidad, tener un comportamiento ético y reconocer que están obligados a rendir cuentas a los usuarios de su labor funcional. Igualmente, dicha formación permite que los funcionarios adquieran conocimientos y herramientas para mejorar su capacidad de dar respuesta a las incesantes exigencias y demandas de los ciudadanos.

Es un escenario de aprendizaje permanente donde los diversos agentes, tanto públicos como privados, comparten conocimientos y experiencias para alimentar el ciclo de políticas que se diseñan en los respectivos niveles de organización estatal, incluso pueden evaluar y ajustar diversos planes de acción cuando consideren oportuno que no se están logrando los resultados esperados. Hoy el conocimiento es el recurso más importante de toda organización y la gestión pública no es la excepción.

### c) Estrategias institucionales

Estas estrategias están dirigidas hacia las autoridades para que promuevan mecanismos de participación ciudadana y faciliten una acción más eficiente de las instituciones que tienen a su cargo. En una sociedad tan exigente y con múltiples problemas se requiere de una administración pública ágil que responda a las demandas sociales. Para ello debe reunir funcionarios con alto grado de sensibilidad y responsabilidad ante la ciudadanía. Cada vez se hace indispensable esa articulación de trabajo entre

los órganos del Estado y los ciudadanos para hacer frente a los diversos problemas que se suscitan en la realidad diaria.

Las instituciones públicas deben acometer acciones que incentiven una cultura participativa de los actores sociales en los diversos programas, proyectos y acciones gubernamentales en los diversos niveles administrativos y entidades territoriales. Las estrategias institucionales implican la integración en sistemas de mediación de intereses, negociaciones del Estado con la sociedad civil y en la definición de reglas del juego muy claras para la participación ciudadana. El más interesado en que los ciudadanos se involucren en las políticas públicas es el propio Estado porque eso permite mayor grado de legitimidad de la acción pública y un ambiente favorable de gobernabilidad democrática.

#### d) Estrategias de movilización

Estas estrategias constituyen un pilar fundamental en la accountability social porque permite capacidad organizativa y de liderazgo de los actores sociales para influir en las decisiones del gobierno y en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. La movilización social es un factor determinante de la ciudadanía para demostrar que se tiene fuerza para exigir que se respeten sus derechos y articulen las demandas de manera eficiente desde la administración pública.

Hay que considerar que la mayoría de las protestas y movilizaciones ciudadanas se traducen en acciones contundentes que impactan en el funcionamiento del sistema político. Una fuerte presión ciudadana, aunada a denuncias contra actos de corrupción administrativa, afectan la credibilidad

de las autoridades y obligan a los órganos competentes a aplicar sanciones con mayor celeridad. Por eso es relevante que los actores sociales tengan capacidad de organización y movilización a la hora de ejercer sus derechos y exigir la rendición de cuentas a los funcionarios para evaluar su respectivo desempeño público. Una ciudadanía consciente y participativa es clave para obligar al Estado a actuar con eficiencia, ética y responsabilidad social.

### **Componentes del sistema de rendición de cuentas**

En páginas anteriores, hemos referido que el principio de rendición de cuentas es clave en el funcionamiento de la administración pública. Este principio obliga a las autoridades y funcionarios a responder por sus actos en el ejercicio público ante una ciudadanía que es titular de la soberanía popular. Tal procedimiento es consistente con los sistemas políticos democráticos porque permite garantizar el control sobre las actividades administrativas que se llevan a cabo en los respectivos niveles de los poderes públicos, sean éstos desconcentrados o descentralizados.

En este sentido, Bolaños González (2010) advierte que “la rendición de cuentas representa el deber jurídicamente regulado de gobernantes y funcionarios públicos que consiste en la obligación de informar y explicar los diferentes asuntos pertinentes de su gestión que son del interés colectivo, con la posible responsabilidad que se derive de dicha actuación. Pues, en toda democracia, los ciudadanos, titulares de soberanía, eligen a sus gobernantes en procesos comiciales periódicos para que ejerzan un mandato del cual tendrá la responsabilidad de informar a los primeros, según el marco jurídico establecido. De lo contrario incurren en violación de la ley y son susceptibles de determinada sanción por incumplimiento.

La rendición de cuenta se traduce en un sistema de control sobre la administración pública y demás organismos del Estado, el cual se inserta dentro de un macro sistema que el régimen democrático. Por ende, el sistema de rendición de cuentas debe ser institucionalizado desde el propio Estado, a través del conjunto de normas constitucionales y legales que le dan sustento a las reglas contractuales de la ciudadanía. Su funcionamiento debe responder a un todo de manera integrada e interrelacionada con diversos componentes.

Al respecto, Bolaños González (ob. cit.) destaca que un factor sobresaliente de esa institucionalización de la rendición de cuentas lo representan las leyes de administración financiera aprobadas en los últimos años en varios países de la región donde la relación plan-presupuesto aparece como la columna vertebral de dicho sistema, en vista de que está vinculado al logro de resultados físicos y financieros basados en criterios de eficacia, eficiencia y economía. De esta forma se supera con esa visión de mera percepción de ingresos y aplicación de gastos, inherentes a la contabilidad presupuestaria.

A juicio del autor las leyes de administración financiera han permitido la implementación de una contabilidad patrimonial y no simplemente presupuestaria en la gestión pública. El binomio plan-presupuesto permite contar con estados financieros certificados y auditados, al igual que una contabilidad analíticas para costear cada uno de los bienes y servicios dados por la administración pública a fin de evaluar si se justifica pagar ese costo, si es razonable o excesivo y aplicar medidas correctivas al respecto.

En términos generales, el sistema de rendición de cuentas se conforma de los siguientes componentes (Bolaños González, 2010):

a) Normativo

Está integrado por la serie de valores, reglas y principios que regulan el funcionamiento del sistema de rendición de cuentas, incluido la responsabilización (asumir las consecuencias de los actos por delitos de acción u omisión). Tales reglas pueden ser explícitas o implícitas y se derivan de la Constitución, las leyes, los reglamentos o cualquier instrumento de naturaleza contractual.

b) Orgánico

Constituye el conjunto de instituciones y organismos públicos a las que la norma constitucional y el ordenamiento legal le otorgan determinadas responsabilidades de administración, rectoría, control y responsabilización en materia de rendición de cuentas. La rectoría está enmarcada en la autoridad para establecer normas y políticas en determinadas áreas. Por ejemplo, en un determinado país el Ministerio de Planificación se encarga de la elaboración de planes a corto, mediano y largo plazo con alcances nacionales, regionales, locales e institucionales; mientras la Contraloría General de la República cumple su rol de entidad fiscalizadora y de control de las actividades administrativas de los poderes del Estado para garantizar la transparencia y eficiencia del ejercicio público.

### c) Funcional

Comprende las competencias, funciones o medios técnicos y jurídicos asignados a cada órgano del Estado para que cumplan con la obligación de rendir cuentas. Podemos mencionar en este renglón a los parlamentos, las corporaciones municipales, las contralorías, auditorías internas, defensorías del pueblo, tribunales, entre otros. Cada uno de esos órganos tiene la responsabilidad de ejercer el control sobre la administración pública. Es lo que O'Donnell (ob. cit.) denomina accountability horizontal.

### d) Instrumental

Está referido al conjunto de herramientas de planificación, presupuesto, establecimiento de indicadores de gestión, estándares de desempeño, medios de seguimiento y sistema de información, control y seguimiento de resultados esenciales para una eficiente administración pública y rendición de cuentas. Incluye los criterios de fondo y forma contentivos de los informes de indicadores y rendimiento de los órganos del Estado y sus respectivas exigencias legales en materia de rendición de cuentas a los ciudadanos.

### e) Socio-ciudadano

Está referido al papel participativo cada vez más consciente, activo y responsable de la ciudadanía, bien sea en forma individual o colectiva. En tal sentido, incluimos a liderazgos relevantes, gremios sindicales, organizaciones gremiales, cámaras empresariales, movimientos ecologistas, asociaciones defensoras de derechos humanos, grupos indígenas,

cooperativas, entre otros. La dinámica está marcada por la interrelación de una variedad de actores políticos que pugnan en el espacio político en la solución de sus principales problemas.

También, están incluidos los medios de comunicación social que ejercen una política editorial frente a las directrices de los gobernantes para exigir rendición de cuentas. Es innegable el rol de los ciudadanos en su permanente interacción con los órganos del Estado para que se produzcan políticas públicas cónsonas con las expectativas de las comunidades organizadas y exigir cuentas a los representantes y funcionarios públicos.

#### f) Personal-cultural

Este componente incluye las actitudes, comportamiento y formas de pensar de los diversos actores políticos en el sistema de gobierno para fortalecer una gestión pública eficiente, responsable, capaz de articular y dar respuesta a las múltiples demandas sociales. De allí la necesidad de que el Estado promueva planes a corto, mediano y largo plazo para favorecer la cultura de la responsabilidad en los funcionarios públicos y garantizar una administración pública ágil, transparente y articulada al control de los ciudadanos.

Por otro lado, es fundamental que todo sistema de rendición de cuentas debe contemplar las siguientes características: transparencia, integridad, imparcialidad, confiabilidad, autonomía y continuidad. Se trata de fomentar una cultura, tanto en los funcionarios como en los ciudadanos, de promover mecanismos de consulta, rendición de cuentas y contraloría social. En una sociedad que reclama cada vez más espacios democráticos debe

entender la necesidad de instaurar, mediante el ordenamiento jurídico vigente, los mecanismos más expeditos de participación ciudadana para garantizar un ejercicio público en sintonía con las expectativas de los ciudadanos.

### **Rendición de cuentas en el contexto internacional**

En un mundo globalizado e influenciado por las nuevas tecnologías de información y comunicación surge la necesidad de contar con rigurosos sistemas de contraloría social, mediante la transparencia y rendición de cuentas de los organismos públicos hacia los ciudadanos. En este plano se dan multiplicidad de factores que dinamizan las relaciones comerciales y políticas entre las naciones para configurar un nuevo orden mundial. La tendencia del mercado global empuja todo el engranaje de esas relaciones y marca una geopolítica internacional, signada por intereses de toda índole, que apuntala una nueva forma de convivencia y actuación de los ciudadanos.

En esa dinámica del mercado global que se impone en la realidad internacional, según Monsiváis Carrillo (2005) se han desarrollado dos fenómenos que están a la vista de todos. Por un lado, grandes amenazas al sistema por la consolidación de mafias del narcotráfico, la venta ilegal de armas y el terrorismo. Por otro lado, el afianzamiento de dos ideales que sustentan la democracia liberal, tales como el desarrollo sustentable y los derechos humanos. Son dos tendencias contrapuestas que están en el debate generalizado y han alcanzado dimensiones de gran alcance en un planeta cada vez más abrazado a las tecnologías de información y comunicación.

Actualmente se habla permanentemente de la denominada Agenda 2030, formulada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para que sea asumida por todos los gobiernos del planeta con miras a cristalizar el ansiado desarrollo sustentable, basado en un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental. La meta es que para el año 2030 nuestro globo terráqueo alcance ese punto de desarrollo con indicadores favorables en la calidad de vida de los habitantes y en el ecosistema. Sin embargo, los resultados no son nada halagadores ante la desaforada actividad industrial y excesiva circulación de transporte a combustible que generan excesiva cantidad de dióxido de carbono, afectando la capa de ozono y poniendo en riesgo la vida en nuestro planeta.

Como señala Monsiváis Carrillo (ob. cit.) la demanda de una serie de organismos internacionales y corporaciones económicas para obligar a un mayor número de Estados a adoptar políticas económicas de acuerdo a los objetivos de la Agenda 2030 se han orientado a la generación de mercados y contextos sociales estables. Esto significa que es fundamental consolidar gobiernos democráticos que apunten a la eficiencia y transparencia de la administración pública, el combate a la corrupción y la defensa de los derechos humanos. Aún queda mucho camino por recorrer en este gran desafío de las naciones del mundo.

A pesar de ello, en los últimos tiempos ha surgido una multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil trabajando y luchando en diversos frentes, desde los movimientos ecologistas hasta los culturales. Esta tendencia obedece a una respuesta natural de los ciudadanos por organizarse y abordar ese conjunto de problemas que hoy amenaza a la democracia y al propio ecosistema mundial. No es menos cierto que la participación de los Estados hacia la búsqueda del bienestar de la población

es cada vez menor y los problemas sociales cada día se agudizan y diversifican.

Observamos con preocupación, a nivel mundial, los altos índices de migraciones, violencia, pobreza, falta de oportunidades educativas, desempleo, tráfico de armas y drogas, crímenes y demás problemas. Esta realidad es producto de la ausencia de políticas públicas orientadas al desarrollo social sustentable, obligando a los ciudadanos a solucionar sus problemas específicos a cómo de lugar. Ante la falta de un Estado gestor emprendedor surgen iniciativas particulares de la sociedad para atacar problemas puntuales. En consecuencia, se produce un proceso de fragmentación de la participación ciudadana en el contexto internacional.

Visto así el panorama, es fundamental que la sociedad organizada y las autoridades públicas busquen mecanismos de articulación para redefinir la gestión pública. Es hora de concretar alianzas estratégicas entre el Estado y los ciudadanos para acometer con éxito el conjunto de políticas públicas que tienen connotación internacional para hacer posible un desarrollo sustentable en el planeta. De allí que cobra pertinencia las estrategias de rendición de cuentas en todas sus modalidades y el fortalecimiento de una cultura política de la responsabilidad y la contraloría social.

Los preocupantes acontecimientos mundiales nos están alertando que es necesario recomponer las instituciones de cada Estado con la participación decidida de los actores sociales y la modernización de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. La sociedad en su conjunto tiene derecho a meter la lupa en todos los procesos administrativos del Estado, vigilar el manejo de los recursos públicos por parte de los funcionarios y ejercer presión para que rindan cuentas a nivel

local, nacional e internacional. Es una tarea titánica que va a traducirse en mejores estándares de vida en la población, eficiencia gubernamental y fortalecimiento de la cultura democrática.

Por ello es justificable la existencia de organismos internacionales de la sociedad civil que demandan transparencia a los diversos gobiernos para poder alcanzar los objetivos del ansiado desarrollo sustentable. No es casual que algunas administraciones, preocupadas por los resultados fatales a nivel mundial, hayan incorporado a estas organizaciones civiles en consejos consultivos, tanto nacionales e internacionales, para formular e implementar acciones de gobierno que reorienten el nuevo orden del planeta, priorizando el acceso a la educación, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la vigencia de la democracia.

En tal sentido, es pertinente destacar tres grandes sectores de estas organizaciones internacionales de la sociedad civil. En primer lugar, se encuentran las fundaciones que financian proyectos específicos presentados por las organizaciones comunitarias, mediante asambleas de ciudadanos y formatos establecidos. En segundo lugar, están los organismos multilaterales que trabajan con organizaciones sociales nacionales mediante el apoyo económico de proyectos vinculados a temas de desarrollo, la capacitación y/o asesoría en políticas públicas y el incentivo a participar en los consejos consultivos institucionalizados por el orden jurídico.

Todas estas acciones forman parte de las directrices emanadas por los organismos multilaterales en materia de participación ciudadana y modernización de la gestión pública. Así está concebida por las Naciones Unidas, organismo que cuenta con calificados expertos en materia de gobernabilidad, derechos humanos y desarrollo sustentable. Ellos se dedican

a fomentar programas de capacitación a los gobiernos y actores sociales para revitalizar los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en un mundo cada vez más complejo y globalizado. Dicha agenda comprende gestión y supervisión de los recursos, transparencia y responsabilidad pública, fortalecimiento de la democracia, descentralización político-administrativa, gobiernos abiertos, entre otros aspectos.

Por lo antes expuesto, la rendición de cuentas sigue teniendo un papel relevante en la eficiencia de la gestión pública para los organismos internacionales. Pero, la poca voluntad de algunos gobiernos en la región representa una alta preocupación para dichos organismos. De allí que cada día se esmeren estos últimos en profundizar su labor de capacitación, tanto a funcionarios públicos como ciudadanos organizados. Igualmente, no han escatimado esfuerzos en seguir financiando Organizaciones No Gubernamentales y proyectos de diversas índoles a las comunidades para fortalecer la participación ciudadana y la contraloría social en la gestión pública, como principios cardinales de una sociedad democrática.

## CAPÍTULO IV

### LA DEMOCRACIA EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

#### Origen histórico de la democracia

La democracia, tal como la conocemos en la actualidad, tiene su génesis en la Grecia clásica como una de las tantas formas de organización del gobierno en la polis. Estamos refiriéndonos al siglo V a.C. donde las polis griegas, funcionaban como forma de ciudad-Estado, vale decir, en asentamientos urbanos política y económicamente autosuficientes donde se compartían un mismo lenguaje e identidad cultural. De acuerdo a Serret (2004), las polis desplazaron las estructuras monárquicas por un poder repartido entre un grupo más o menos numeroso, conformadas por jefes militares, hombres ricos, nobles de castas y de otro tipo.

Este tipo de organización política en Grecia se inspiró en la ampliación del poder político y a otorgar esa potestad a personas que debían cumplir determinados requisitos: nacer varón, haber nacido en la polis y alcanzar mayoría de edad. Nació así el concepto de ciudadano, un individuo titular de derechos y obligaciones con plenas facultades legales para deliberar sobre los asuntos públicos y ejercer el poder político. Ese esquema se sustentó, además, en una racionalidad helénica, caracterizada por el principio creador único e indiferente de un universo armónico sometido a leyes inteligibles.

De esta manera, hacía énfasis en la existencia de un ser humano capaz de descubrir por intermedio de la razón las premisas de esas leyes y explicar la realidad circundante. El hombre se perfila, en esta racionalidad

griega, se perfila como intérprete de los fenómenos ocultos que rigen al mundo y deja de ser un sujeto un simple receptor de mandatos oscuros y arbitrarios de esa naturaleza que le rodea. En consecuencia, el cosmos no solo designa al mundo físico o natural, sino también al humano (Serret, ob. cit.). De manera que todos los aspectos de la vida humana (la política, la cultura, el arte, la moral y la actividad productiva) están determinados por principios universales que pueden ser abordados por la inteligibilidad del hombre.

En este contexto, la democracia griega, fundamentalmente en Atenas y Esparta, se perfila como una forma de organización política donde el poder debe estar en manos de personas ejercitadas en el conocimiento. Surge así la figura del filósofo gobernante, poseedor de un saber acabado en las diversas áreas de la vida, que interviene decididamente en los asuntos públicos. Tales individuos son aptos por naturaleza para deliberar y tomar decisiones propias. Van a configurar una élite política, mientras una mayoría debe conformarse con obedecer las decisiones políticas de esa minoría. Eso devela que la democracia en sus orígenes, si bien desplazó las monarquías y amplió la toma de decisión política, mantuvo una estructura elitista.

Particularmente, la democracia ateniense contemplaba una serie de medidas que garantizaban la igualdad entre los que ejercían los cargos públicos y el resto de la población ciudadana. De manera que allí se practicaban los sorteos públicos para elegir a los magistrados, así como la rotación de cargos públicos. También se llevaba a cabo la remuneración del ejercicio de gobierno y los mandatos breves para brindar igualdad de oportunidades entre los ciudadanos que, repetimos, era una élite. El mandato era por un año y no se contemplaba la reelección (Gonzalo Navarro, 2014). La población de Atenas estaba conformada por cuatro grupos: a) las

mujeres, b) los esclavos, c) los forasteros o extranjeros y d) los hombres nacidos en Atenas que tenían la condición de ciudadanos.

En este orden de ideas, las instituciones políticas de la polis ateniense se configuraron en sintonía de su constitución democrática. Entre las instituciones relevantes podemos destacar: a) el Consejo de Areópago, la institución más antigua de Atenas, conformado por los arcontes que eran los vigilantes de la constitución y las leyes, así como desempeñaban funciones judiciales, su cargo era vitalicio; b) El Consejo de los 500 que ejercía el gobierno en Atenas y sus miembros se elegían cada año entre los ciudadanos atenienses mayores de 30 años, su competencia principal consistió en preparar la agenda y presentarla ante la asamblea, así como examinar a todos los magistrados antes de tomar posesión del cargo; c) la Asamblea de Ciudadanos que era el centro del poder político en Atenas, estaba conformada por todos los ciudadanos de pleno derecho de las diez (10) tribus y se reunía diez veces al año.

Lo interesante de esta democracia ateniense es que la Asamblea de Ciudadanos debatía diversos asuntos de interés colectivo: los acuerdos de paz y declaración de guerra, evaluación de las magistraturas y demás cargos públicos, elección de los estrategos (las magistraturas relacionadas con la guerra y las finanzas), los casos de ostracismo y condena, la legislación de los asuntos internos, entre otros. Cada uno de sus miembros gozaba del derecho igualitario a intervenir en el debate. Al igual que en los tiempos actuales, la participación de los ciudadanos en la referida asamblea tenía problemas de asistencia.

De acuerdo a la literatura relacionada con el tema, la población de ciudadanos era de cuarenta mil; sin embargo, la participación en la Asamblea

o superaba las dos mil personas. La asistencia dependía de varios factores, tales como la lejanía de su residencia, la ocupación laboral y el interés por la temática. De manera que una cuestión era el ciudadano investido de pleno derecho para decidir en la asamblea y otra era el ciudadano que asistía en la práctica. Para ello, los griegos implementaron mecanismos importantes para garantizar la participación de los miembros en la Asamblea, tales como el quorum mínimo de funcionamiento, una especie de sanción social contra quienes se mostraban reacios a participar (se les denominaba idiotas) y a recurrir al pago de dietas por asistencia.

Ese tipo de democracia que se practicaba en la Grecia clásica era de tipo directa al permitir la participación igualitaria de los ciudadanos a deliberar y decidir sobre los asuntos de la polis. Allí se ejercía la soberanía directamente y requería de un número relativamente pequeño de ciudadanos investidos de pleno derecho para decidir el destino de la comunidad política, a la par de un número mayoritario de personas (mujeres, esclavos y extranjeros) que se dedicaban a la actividad económica. Si evaluamos sus alcances, podemos concluir que la democracia ateniense, a pesar de excluir a los que no eran ciudadanos, permitió un ejercicio directo del poder público, situación que no se ha observado después de la desaparición de la ciudad-Estado. Hoy la democracia tiene significados distintos que son necesarios abordarlo con la rigurosidad académica.

### **El concepto polisémico de democracia**

La palabra “democracia” tal vez resulte la más pronunciada en el lenguaje político y jurídico de los últimos tiempos. Su significado ha variado a lo largo de la historia, dependiendo del contexto socio-cultural para denotar

realidades distintas y, algunas veces, contradictorias entre sí. Por tanto, encierra una naturaleza ambigua a la hora de identificar su contenido, rasgos esenciales y alcances. Nos limitaremos a hacer un análisis conceptual de dicho término a partir de diversas voces en su recorrido histórico.

En principio, la palabra “demokratia” deriva de dos vocablos griegos: “demos” que quiere decir “pueblo” y “kratos que refiere a “poder”. De manera que si la traducimos al castellano significa “poder del pueblo. Ese es el sentido de la democracia, un sistema de gobierno donde el pueblo es quien realmente manda. Sin embargo, al ubicarnos en la realidad práctica, resulta difícil llegar a tal aseveración por la propia naturaleza que está presente en el ejercicio del poder, la organización política y las pasiones humanas.

En sintonía con Sartori (2009) el asunto de definir la democracia de forma precisa no es tan fácil porque ante todo habría que preguntarse ¿quién es el pueblo?, ¿cómo se atribuye el poder al pueblo? Al respecto, el referido autor advierte que entre los siglos V y IV a.C., el término “demos” tuvo cuatro (4) interpretaciones para los griegos: 1) *pleithos*, “los todos”, el cuerpo de los ciudadanos en su integridad, 2) *hoi polloi*, “los muchos”, los plebeyos o el grupo social más pobre de la sociedad, 3) *hoi pleiones*, “los más”, los que hacen mayoría en cantidad y 4) *ochlos*, “la multitud”, una concentración ocasional que puede producir tumulto.

Esta variedad de interpretaciones con la palabra “pueblo” en la Antigua Grecia explican las razones que llevaron a Aristóteles a tener una visión pesimista de la democracia, la cual podía prestarse para la demagogia. El pueblo era para el célebre filósofo sinónimo de “gente pobre” y, lo más impresionante, de “masa”, es decir, una multitud amorfa, sin formación, proclive a crear desorden en la sociedad y dejarse llevar por el

verbo seductor de los dirigentes demagogos. Aristóteles era proclive a la aristocracia, régimen formado por unos pocos, no por la riqueza que poseían sino por las virtudes y méritos.

Por tanto, desde esa noción aristotélica resultaría inviable el concepto de democracia en la antigua Grecia. De hecho, como hemos referido en el apartado anterior, la democracia en la polis griega era ejercida por los ciudadanos (varones nacidos en la ciudad que alcanzaban mayoría de edad). El resto (mujeres, esclavos y extranjeros), que era la mayoría, estaba excluido de las deliberaciones en la asamblea. En todo caso, se concibe allí la democracia por la forma en que los ciudadanos, que eran unos pocos en comparación con la población general, ejercían directamente el poder a través de sus deliberaciones en la asamblea y no realmente por la totalidad de sus habitantes.

Esta precisión es importante a la hora de abordar conceptualmente la democracia en sus inicios en la polis griega. Como señala acertadamente Murray (1999), esa democracia era ejercida desde el ágora (lugar público) en Atenas desde la época de Pericles, donde los ciudadanos expresaban su voluntad en un número que no llegó a sobrepasar las dos mil personas, constituyendo una minoría de la población. En ese contexto la democracia, si bien era directa, desconocía el principio de soberanía popular que se traduce en el ejercicio real de todos los habitantes para debatir e intervenir en las decisiones públicas, dotados de discernimiento al alcanzar la mayoría de edad requerida y gozar de plenas facultades mentales.

Por consiguiente, la democracia en sus inicios desde la polis griega adquirió un carácter directo en la toma de decisión, pero fue excluyente. Hoy en día es diferente; la democracia representativa es la que marca la pauta,

bajo la legitimidad de todos los estratos sociales. Esa metamorfosis es parte de la misma evolución histórica, donde los actores sociales van pugnando entre sí por el control y hegemonía del poder en el Estado. Ya no estamos frente a una polis, con una organización política en un territorio de pocos habitantes, sino a una instancia superior denominada Estado, la cual se hace más compleja en medio de un conglomerado social sumamente amplio y donde se requiere un tipo de organización democrática que pueda canalizar las múltiples demandas sociales.

Al respecto, Castro Rivera (2017, p.14) señala que “el concepto actual de democracia no es un concepto cerrado, acabado, es un concepto en formación evolutiva, partiendo desde la ilustración, hasta nuestros días, aunque asume elementos grecorromanos de la antigüedad y del mundo cristiano del medioevo”. La mayoría de los países del mundo ha adoptado y hablan de democracia para referirse a un régimen basado en elecciones periódicas, libertad de prensa y pensamiento, existencia de partidos políticos, entre otros aspectos.

Sin embargo, la democracia no está exenta de amenaza. Cada gobierno se considera democrático porque consagra en su ordenamiento jurídico todos esos indicadores, pero en la práctica no lo garantizan. Uno de los temas que están en el debate actual es el respeto a los derechos humanos. Tal situación ha puesto en alerta a la opinión mundial por el auge de regímenes totalitarios que amenazan la vigencia de la democracia como sistema de gobierno.

En torno a la conceptualización de la democracia Cabanellas (1989, p. 80), refiere que “la democracia se concibe como una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, no solamente en la

organización del poder público, sino también en su ejercicio”. Esta definición es importante porque devela la importancia que tienen los diversos actores de la sociedad civil para involucrarse y participar decididamente en el ejercicio del poder político. No basta que sólo elija a los representantes públicos, tal como está consagrado en la normativa jurídica, sino debe hacerse protagonista de los cambios institucionales del Estado para mejorar su calidad de vida.

La democracia, en este sentido, es una forma de vida dentro de la comunidad política donde cada quien debe asumir con plena conciencia su papel ciudadano y contribuir con mejorar las instituciones públicas en su desempeño de servir a la colectividad. Hablar de democracia es el respeto a la pluralidad de ideas, la consagración y vigilancia de los derechos elementales de los ciudadanos, la libertad de empresa y la implementación de educación inclusiva y de calidad para la gente. No implica sólo la existencia de un marco jurídico que consagre su organización política, sino el ejercicio pleno de todos los actores sociales en los asuntos del Estado.

En el avance de conceptualizar la democracia tenemos el aporte de Kelsen (1980, p.30), quien la define como “la identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”. El autor concibe al pueblo como el sistema de actos individuales regido por el ordenamiento jurídico del Estado. De manera que la democracia encierra, por un lado, un aspecto procedimental, sustentado en los mecanismos con los que disponen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes y expresar su soberanía; por el otro, un aspecto sustancial donde se consagran los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En cambio para Carpizo (2007) la democracia representa el gobierno del pueblo donde plasma su derecho a votar y elegir a los dirigentes, quienes tienen la obligación de velar por las libertades, los intereses y el bienestar de ese pueblo, teniendo éste el derecho de cambiarlos en las próximas elecciones si su actuación es contraria. Tal concepto, a pesar de lo meramente electoral, es contundente porque enfatiza en el derecho soberano que tienen los ciudadanos de cambiar por la vía del voto a sus representantes si incumplen en su mandato. Esto es lo bueno de la democracia que permite la alternabilidad como un valor esencial en su esencia como forma de gobierno.

En un sentido más amplio, Flores (1998) esgrime que es necesario ver a la democracia desde dos aspectos: a) forma de gobierno y b) forma de vida. La democracia, en el primer aspecto, se define como un gobierno que obtiene su autoridad y poder político del pueblo, siendo este último el depositario de la soberanía popular y el titular del poder ciudadano. Por otro lado, como forma de vida, la democracia involucra a toda la organización humana, no restringida exclusivamente al gobierno. Ella es la razón de ser de la vida en común de los ciudadanos, su organización y espacio de vida para alcanzar su desarrollo pleno en armonía con los cambios que se dan en el devenir histórico.

Esta visión del referido autor resulta bastante amplia al no reducir la democracia a un mero formalismo político, sino a un espacio de convivencia en todos los aspectos de la vida social. Por supuesto, la democracia actual todavía presenta dificultades en su implementación, al considerar la naturaleza del comportamiento humano, pero sigue siendo la forma de organización más idónea con que cuentan los ciudadanos para intervenir en la esfera pública e intercambiar con sus semejantes. Ella da vida a una

realidad social muy dinámica donde el diálogo y participación de los actores se hace presente y de manera permanente, implicando negociaciones y acuerdos.

Por su parte, Hernández Valdez (2000) considera que la democracia adquiere un concepto multidimensional al asociarse con la existencia de elecciones competitivas, sufragio universal, ausencia de fraude, garantía efectiva de libertades civiles, incluyendo la libertad de expresión, reunión y asociación. Además, la democracia debe contar con una serie de reglas que le permitan a los ciudadanos como asignar a los gobernantes. El planteamiento del autor deja entrever tres dimensiones básicas de la democracia: 1) elecciones competitivas, 2) reglas de representación y 3) derechos civiles. En su visión destaca el carácter representativo de la democracia que impera en la sociedad actual.

Podemos darnos cuenta que la democracia conceptualmente es un proceso en construcción. Va a depender de la voluntad de los actores, el perfeccionamiento de sus instituciones y los mecanismos para el ejercicio y distribución del poder en una sociedad determinada. Por eso es importante que ese pueblo, entendido como la totalidad de los ciudadanos, tome conciencia de su papel soberano para intervenir y deliberar en la esfera pública.

La democracia se convierte en ese espacio para el debate y el ejercicio pleno de los ciudadanos en la toma de decisiones trascendentales de su comunidad política, en el marco de reglas claras y sobre visiones consensuadas. Los diversos actores sociales necesitan redefinir sus relaciones, establecer vínculos entre sí, ganar confianza y permitir otras visiones o ideas, independientemente de la proveniencia o lugar de origen de

los mismos. Se trata de constituir una comunidad plural con propios y extraños, para garantizar la convivencia democrática.

Al respecto, Taylor (1998) tiene mucha razón cuando señala que:

Hay una permanente tentación excluyente que emerge del hecho de que las democracias funcionan bien cuando las personas que conforman el pueblo se conocen, confían, y comparten entre sí un sentido de compromiso. El ingreso de nuevas personas al país constituye un reto puesto que los contenidos de la mutua comprensión, las bases de confianza mutua y la forma de compromiso compartido tienen que ser *redefinidos y reinventados* en forma permanente (p.4).

Hoy, en pleno siglo XXI, se hace necesario reflexionar sobre la calidad de la democracia, su contenido y alcances en el mejoramiento de los estándares de vida de la población. Es una tarea que requiere comprensión del avance y desarrollo que han experimentado las instituciones del Estado para prestar servicios a los ciudadanos, así como del propio desempeño de las autoridades frente a las riendas del Estado para cumplir el mandato que le ha otorgado el pueblo mediante el sufragio. La democracia necesita del compromiso de todos para perfeccionarla, hacerla más ágil y en sintonía con los cambios que se están produciendo en esta era global y tecnológica,

### **Indicadores esenciales del sistema democrático**

A estas alturas del debate damos por sentado que no basta ubicar etimológicamente el término “democracia” para tener una precisión conceptual del mismo. Por supuesto, ya sabemos qué significan los dos vocablos que conforman dicha palabra, “gobierno del pueblo”. Con ello se ha

resuelto el problema del nombre, pero no ayuda a comprender la realidad donde se supone su existencia. Tan solo es un elemento prescriptivo su significado literal, es decir, lo que debería ser como forma de gobierno. La definición de la democracia es más compleja, implica abordar sus elementos descriptivos y que tengan vigencia en el contexto socio-político determinado.

Hecha esta pertinente aclaratoria, Carpizo (2007), nos permite avanzar en la descripción de un verdadero sistema democrático. Entre sus principales rasgos destaca los siguientes:

a) Vigencia de un marco constitucional y Estado de Derecho

En cualquier sociedad democrática debe existir una Constitución política, aprobada legítimamente por el pueblo, la cual es la Carta Fundamental de convivencia de los ciudadanos. Ella regula la forma de organización y las competencias de los poderes públicos, el modelo económico, los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y de cualquier índole bajo el principio de progresividad. También contempla la actuación de los órganos públicos, sus procedimientos y tipos de control para evitar cualquier arbitrariedad desde la función pública..

b) Sufragio universal, directo y secreto

La democracia implica la existencia de un sistema electoral que garantice el voto libre, sin coacción, para todos y secreto. Las elecciones deben ajustarse a un proceso transparente, imparcial, objetivo, equitativo y regulado financieramente. Además, dichos comicios deben realizarse

periódicamente y en los plazos determinados por la Constitución y las normas legales, evitando la perpetuación de los gobernantes en los cargos.

#### c) Funcionamiento de partidos políticos

La democracia actual no se concibe sin la existencia de partidos políticos, los cuales son parte esencial del sistema representativo para la consecución del poder. Los partidos propugnan una base doctrinaria y se organizan a nivel nacional, regional y local para ganar adeptos. Tienen la potestad de postular candidatos a los cargos de representación popular para que los ciudadanos elijan a los que sean de su preferencia.

#### d) Protección y respeto a las minorías políticas

Es importante en toda democracia la protección de las minorías políticas con garantías mínimas para su existencia en elecciones periódicas y que los ciudadanos tengan posibilidad de decidir si se convierten en futuras mayorías. Por eso, toda democracia debe facilitar la representación proporcional de las minorías en el sistema electoral, facilitando el pluralismo político que es necesario para enriquecer el debate en los asuntos públicos.

#### e) Alternabilidad del poder

Un hecho clave en el fortalecimiento de la democracia lo constituye la alternabilidad política. Esto implica que los electores puedan tener la oportunidad de contar con diversas opciones candidaturales para elegir la que considere de su agrado. Es indispensable que los cargos de

representación pública sean sometidos periódicamente al escrutinio de la gente y ésta pueda juzgar el desempeño de sus representantes con la posibilidad de cambiarlos si lo han hecho mal. La alternabilidad permite recomponer el sistema político y fortalecer la democracia en la búsqueda de nuevos o distintos liderazgos.

#### f) Protección de los derechos fundamentales

La democracia por naturaleza implica el respeto a la dignidad humana. De allí que la parte medular, principal y última de la democracia es la promoción, defensa y protección de los Derechos Humanos, los cuales han experimentado un gran crecimiento y una proyección internacional en los tiempos actuales. Entre los principales derechos fundamentales que sustentan la democracia se encuentran la libertad y la igualdad ante la ley. El debate de hoy se centra en que no puede haber democracia si se vulneran los derechos fundamentales de los ciudadanos.

#### g) Distribución del poder en diversos órganos

Un avance fundamental de la democracia es el surgimiento de nuevas formas de distribución de los poderes públicos. La idea es contar con organismos distribuidos horizontalmente para que cada uno de ellos cumpla determinadas competencias y puedan cooperar entre sí. El principio de separación de poderes ha sido un elemento clave en la conformación de la república y el fortalecimiento democrático. Se habla en democracia de poder ejecutivo, legislativo y judicial. Esta tendencia ha sustituido el centralismo que imperó en los regímenes monárquicos. Además, con el pasar del tiempo se han configurado nuevas formas de organización que han trascendido la

estructura desconcentrada del poder hacia la denominada descentralización político-administrativa para acercar el poder más a los ciudadanos.

#### h) Responsabilidad de los funcionarios públicos por sus actos

Hemos insistido sobre la necesidad de que todo funcionario público es responsable por el desempeño de sus funciones. Por tanto, debe actuar conforme a lo establecido en el marco constitucional; en caso contrario, es susceptible de una sanción. En democracia los funcionarios públicos están sometidos al control ciudadano y deben rendir cuentas de su actuación. Esto es esencial para actuar contra irregularidades administrativas en los órganos del Estado. La responsabilidad del funcionario cobra gran importancia en un Estado de Derecho para atacar la impunidad y la corrupción administrativa, garantizando la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

#### i) Tolerancia y pluralismo

Otro aspecto fundamental en la democracia es que debe ser laica, contraria al fanatismo y dogmatismo. La democracia se sustenta en la diversidad de ideas y pensamientos, en el pluralismo político. Por tanto, debe ser tolerante y abierta a las diversas corrientes del pensamiento humano. En ella ha de prevalecer el derecho a disentir con la finalidad de enriquecer el debate, evitando el pensamiento único y abriendo nuevas perspectivas de concebir la realidad política, social, económica y cultural.

#### j) Calidad de vida de los ciudadanos

La democracia, en sus dimensiones procedimental y sustancial, no tendría sentido si no garantiza mejores condiciones de vida para la gente. Para que un sistema democrático se perfeccione debe contar con una población con indicadores de bienestar y prosperidad económica. Por eso se ha avanzado en el constitucionalismo contemporáneo en garantizar en la normativa el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la protección de la salud, a la vivienda, a la educación, entre otros. Así se concibe la agenda de cualquier Estado de bienestar que procura la calidad de vida de la gente.

#### k) Medios de comunicación independientes

La democracia, a diferencia de la autocracia, promueve la existencia de medios independientes, capaces de informar veraz, imparcial y oportunamente a la sociedad. Además, vela por la libertad de prensa, expresión y opinión. La censura informativa no es indicador de democracia, sino de un régimen autocrático. Por eso los medios en democracia cumplen cabalmente con informar a la opinión pública de los actos del gobierno y denuncian cualquier arbitrariedad que atente contra la moral y las leyes. Los medios de comunicación social representan la voz de los que no la tienen y su deber es fortalecer la democracia.

#### l) Diálogo, discusión y negociación

La democracia defiende la fuerza de las ideas y no la violencia. Ella tiene como fundamentos el diálogo, la negociación y la concertación. Por eso en todo régimen que se considere democrático el uso de las fuerzas

armadas debe ser proporcional a la solución y en apego a los mandatos de orden jurídico. Los actos ilícitos o extralegales no son admisibles en una democracia, ni los delitos no deben ser combatidos con otra acción antijurídica. Sólo la ley debe ser el medio para atender una acción delictiva en un Estado de Derecho y plenamente democrático.

#### m) Existencia de una moral pública

La democracia, además, implica la vigencia de una moral pública, sustentada en valores laicos, el respeto a la dignidad de la persona, la verdad, la honestidad, la solidaridad, la justicia social, el ánimo del servicio público, la convivencia ciudadana, el apego a la Constitución y a las leyes, entre otros. Se trata de preservar una conducta ética en los ciudadanos, incluyendo a las autoridades y funcionarios públicos, para reforzar valores de civilidad a las nuevas generaciones y reforzar la propia existencia de la democracia como forma de vida.

### **Los modelos de democracia en el devenir histórico**

La democracia se desarrolla como una especie de ruta con diversos tropiezos que han tenido que superarse para seguir andando hacia nuevos derroteros. Por eso Sartori en su obra “¿Qué es la democracia?”, publicada en castellano en 1993, señala que el discurso sobre ella está lleno de trampas al considerar su raíz etimológica, es decir, el gobierno del pueblo. Eso supone a primera vista que el pueblo es el que manda realmente, pero la experiencia histórica ha demostrado que no es así. Es necesario considerar el contexto para hallar una explicación a esta forma de gobierno que sigue

presente en los labios de muchos gobernantes, más allá de que incorporen o no a los ciudadanos al proceso de toma de decisiones políticas.

La humanidad ha tenido que peregrinar más de dos mil años para establecer un puente entre las dos riberas, es decir, las de las pequeñas comunidades democráticas y las de las grandes poblaciones o naciones (Sartori, 1993). Cada una de esas experiencias es única ha dependido en gran manera del número de actores que realmente participan y son protagonistas en el proceso de toma de decisiones políticas. Es un problema de soberanía popular que sustenta la democracia como sistema político capaz de perfeccionarse en el tiempo.

A partir de estas consideraciones, se pueden identificar tres tipos de experiencia históricas sobre la democracia, las cuales son las siguientes:

a) Democracia directa

Este tipo de experiencia se remonta desde la antigüedad en las polis griegas y en las civitas romanas. Allí los ciudadanos, aunque representaban una minoría de la población, se reunían en el ágora o plaza pública para deliberar y ejercer plenamente las decisiones políticas. La ciudadanía, por lo general era de carácter hereditario y estaban excluidos de ese estatus los menores de edad, las mujeres, los esclavos y los extranjeros.

El ejercicio del poder se hacía de manera directa, es decir, sin intermediarios. Por supuesto, como hemos enfatizado en páginas anteriores, solo estaban facultados para deliberar y tomar las decisiones en la asamblea, realizada en la plaza pública, los ciudadanos bajo una serie de

criterios: nacer en la ciudad, ser varón y cumplir la mayoría de edad. Al estar excluidos quienes no cumplieran esos requisitos, la democracia directa nació con una crisis de soberanía popular, entendiendo este principio como la potestad plena del pueblo a participar directamente en el ejercicio político.

A partir de la Ilustración, movimiento político desarrollado en Francia expandido al resto de Europa durante el siglo XVIII, la democracia participativa se afianza como verdadero significado con el sustento de la soberanía popular. Uno de sus principales exponentes es Juan Jacobo Rousseau, quien va a sostener que la única forma de ejercer la democracia y permitir la acción liberadora del individuo es mediante el ejercicio directo del poder.

A través de su célebre obra “Contrato Social”, el autor ginebrino desarrolla una de las principales tesis de democracia basada en la voluntad general contra el absolutismo monárquico que se asentó en los países de Europa entre los siglos XVI y XVIII, periodo conocido como la Alta Edad Media. Lo interesante es que el planteamiento rousseauiano va a reivindicar el ejercicio directo del poder como elemento esencial de todo régimen democrático. Considera que la toma de decisiones de interés general en una comunidad le corresponde a todos los ciudadanos, sin importar credo, raza, estrato social, entre otros.

La soberanía, entendida como la voluntad general, es de por sí inalienable, intransferible e indivisible (Rousseau, 1999); por consiguiente, no puede aceptar intermediario, mucho menos dejarla en manos de una sola persona o de unos pocos, situación que condenaría a los propios ciudadanos a la opresión y se convertirían en súbditos de los déspotas. De manera que para Rousseau lo sustancial de la soberanía popular es la identidad existente

entre el sujeto y el objeto de poder. El sujeto es el pueblo, depositario auténtico de esa soberanía, que debe asumir una condición directa del poder para su propia liberación.

A partir de la tesis de Rousseau se ha abierto un interesante debate sobre la pertinencia de la democracia directa en una sociedad que cada día avanza hacia nuevos espacios de organización territorial y crece demográficamente, imposibilitando el ejercicio directo del poder tal como se desarrolló en la Grecia antigua. A esto se suma la complejidad conceptual de ciudadanía, a la cual hemos hecho referencia en anteriores páginas, que dificultan la viabilidad de una democracia excesivamente pura.

Es por ello que Kelsen, citado por Castro Rivera (2017), considera que si bien la democracia directa se basa en el hecho de que la actividad legislativa y las funciones ejecutivas y judiciales son ejercidas por los ciudadanos reunidos en asamblea, no duda en destacar su inviabilidad en un mundo tan complejo y globalizado como el actual: Por tanto, este tipo de democracia fue pensado para sociedades con menor cantidad de habitantes a las sociedades actuales.

En cambio, otros autores han preferido ser más ponderados al tratar de ver la democracia directa como aquella que se manifiesta en una democracia representativa como complemento, no para sustituirla (Jellinek, 1991). Es así como en las sociedades democráticas actuales hacer referencia al carácter directo del poder significa que los ciudadanos puedan intervenir sin intermediarios o representantes ante determinados asuntos que le competen como miembros de una comunidad política.

Hoy hay evidencias claras en determinados gobiernos donde se han producido notorios avances de democratización de sus instituciones y facilitan mecanismos idóneos de participación directa de los ciudadanos en temas de interés general y en políticas públicas. Por eso hablar de democracia directa en la actualidad es con el fin de designar los mecanismos institucionales que permiten al electorado votar sobre una ley, una reforma constitucional, una política pública, entre otros.

En este orden de ideas, los mecanismos más notorios de democracia directa en las sociedades actuales son los siguientes: a) los referendos consultivos, medios de votación directa cuyo resultado es vinculante sobre cuestiones políticas, constitucionales o legislativas; b) las iniciativas ciudadanas, las cuales le permiten a los ciudadanos llevar adelante importantes acciones para producir cambios en las instituciones del Estado, por ejemplo, una reforma legal, la aprobación de una política pública, etc. Y c) los referendos revocatorios que le dan la oportunidad a la ciudadanía, tras una petición firmada por un determinado número de electores, votar sobre la destitución de un representante o de un cargo público.

#### b) Democracia representativa

Por su parte, la democracia representativa es el sistema político que opera sobre los criterios de delegación del poder, a través de unos representantes públicos electos por los ciudadanos. Es característica de las sociedades modernas ante la inviabilidad del ejercicio directo del poder por parte de una población cada vez más compleja y numerosa. Los denominados regímenes parlamentarios han acogido este tipo de modalidad

democrática que permite que los representantes deliberen y decidan en nombre del colectivo.

De acuerdo a Hernández Valle, citado por Castro Rivera (2017), el carácter representativo de la democracia surgió con el pensamiento de la Ilustración en la Revolución Inglesa y se universalizó con la Revolución Francesa de 1789, sustentado en las ideas de John Locke, Charles de Montesquieu, Emmanuel Sieyés y John Stuart Mill. Cada uno de estos pensadores va a aportar hacia un modelo de Estado donde el poder no se concentre en un solo individuo sino que se distribuya en diversas instituciones legitimadas por el pueblo. Es lo que se conoce como el principio de separación del poder.

Sieyés creía que la única manera viable para el ejercicio democrático es la forma representativa donde los ciudadanos depositan su confianza a sus representantes. Por ello designan a los representantes más capaces para que cumplan con el papel de velar por los intereses genuinos de la colectividad. Para el referido autor el sistema representativo es una mezcla de instituciones democráticas y oligárquicas que establece un equilibrio entre ellas para salvaguardar las libertades ciudadanas (Flores Rentería, 2013).

Por su parte, Locke, considerado el padre del liberalismo político, sostuvo que la esencia del gobierno debe basarse en la división de poderes para evitar situaciones de arbitrariedad o despotismo político. Esos poderes son transferidos por los individuos dentro de un consenso establecido. La separación entre el poder ejecutivo y legislativo es vital, puesto que resulta una fuerte tentación de que las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tengan también el de ejecutarlas.

Por tanto, el autor es concibe que el poder legislativo es el poder supremo de la república, encaminado al uso legal de la fuerza comunitaria en función de la defensa de la sociedad y sus miembros. El ejecutivo, encargado de poner en marcha las leyes formulados por el legislativo, debe subordinarse a este último y rendir cuentas (Locke, citado por Varnagy, 2000). Deja entreverse aquí la dinámica natural entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, cuyos titulares deben ser elegidos por el pueblo como elemento esencial de la democracia representativa.

Las ideas de Locke tuvieron una influencia notoria en el pensamiento de Montesquieu, quien profundizó con mayor rigidez el principio de separación de poderes, propio de una democracia representativa. Es así que Montesquieu toma como premisa en su abordaje sobre la separación del poder la cuestión de la libertad, la cual estaría en peligro ante un individuo que concentra para sí todo el poder del Estado. Señala que es una experiencia eterna que todo hombre que posee poder tiene la tentación de abusar de él, poniendo en peligro la libertad de los demás. El asunto radica, entonces, en encontrar una forma de limitar el poder que no invalide su función como expresión y garantía de la libertad de los ciudadanos (Montesquieu, citado por Fuentes, 2011).

De esta manera la distribución del poder se convierte en una necesidad para garantizar la propia libertad del hombre. El poder contrarresta al poder a través de instituciones separadas para ejercer determinadas funciones. Por ende, Montesquieu plantea la clásica distribución del Estado en tres órganos: a) legislativo, representante de la voluntad general del pueblo que se expresa a través de las leyes; b) el ejecutivo, encargado de dar cumplimiento a esa voluntad general y c) el judicial que sanciona a quien infrinja o incumpla con la ley, expresión de dicha voluntad.

Claramente Montesquieu es defensor del régimen representativo al considerar que el pueblo solo debe actuar para elegir a sus representantes, quienes deben deliberar sobre los asuntos públicos. No obstante, asume que es el pueblo quien detenta la soberanía y sabrá depositar su confianza a los representantes que elija. La representatividad adquiere una importancia vital en el autor porque permite que los poderes, plenamente distribuidos, puedan trabajar armónicamente en correspondencia con el espíritu y propósito de la ley, expresión de la voluntad general del pueblo.

En lo que respecta a Stuart Mill, el autor afirma que el sistema representativo es la única forma de expresar en abstracto la razón, la justicia y virtud colectiva, principios que sustentan la aplicación de la democracia. Por tanto, “una Constitución representativa es un medio de sacar a la luz la inteligencia y la honestidad existente en la comunidad, y al mismo tiempo, hacer valer más directamente sobre el gobierno, el entendimiento y la virtud superior de los individuos mejor dotados” (Stuart Mill, citado por Hernández Valle, 2002, p. 200).

El autor es muy tajante en señalar que el autogobierno, o gobierno de cada uno sobre sí mismo, había sido sustituido forzosamente por la representación debido a la limitación y control del gobierno por cada uno de los miembros de la comunidad. A partir de la idea de la soberanía popular se le da sustento a la democracia, donde los ciudadanos delegan en unos representantes esa voluntad general. Lo hacen a través del voto y eso permite que el legislativo pueda ejercer el control sobre el ejecutivo y demás órganos del Estado.

Para la democracia representativa un valor fundamental lo constituye la participación del pueblo, pero debe ser indirecta ante la imposibilidad de

que todos los ciudadanos ejerzan el poder por las complejidades y el crecimiento exponencial de las sociedades. Lo importante es que los representantes sean la expresión genuina de los intereses de la ciudadanía en general; en caso de incumplimiento, el pueblo como titular original de la soberanía tiene la potestad de revocarles el mandato delegado o castigarlos con los procedimientos establecidos en el marco jurídico.

Como modelo de organización política, según Castro Rivera (ob. cit.), la democracia representativa se caracteriza por tres principios cardinales: 1) sufragio universal, 2) igualdad política y 3) regla de la mayoría. El primer aspecto significa que todos los ciudadanos tienen la facultad de ejercer el voto para elegir a los representantes públicos. El segundo principio contempla que en todo proceso político todos los votos son contados con igual valor; se aplica la máxima: una persona, un voto. El tercer sustento está referido a que las decisiones deben reflejar las preferencias del mayor número de votos, es decir la voluntad general; sin embargo, deben considerarse los intereses de la minoría porque en una democracia es fundamental la existencia del disenso.

Por su parte, Pzeworski (1998) sostiene que la estructura del modelo representativo es muy similar en todas partes y se suele caracterizar por los siguientes aspectos: a) los mandatarios son electos por los ciudadanos facultados para ejercer el voto; b) los ciudadanos son libres para discutir, cuestionar y demandar en cualquier circunstancias, pero no están facultados para ordenar o decidir qué hacer al gobierno; c) el gobierno se encuentra dividido en órganos que pueden controlarse mutuamente y están limitados en su actuación por una Constitución y d) los gobernantes están regidos a periodos de mandatos determinados y a elecciones periódicas.

Podemos observar que la democracia representativa es un modelo político que contempla la delegación del poder por un pueblo que es el verdadero titular de soberanía. A pesar de ello, en los tiempos actuales dicha representación está en crisis por diversos factores que han abierto un interesante debate en la búsqueda de mecanismos de participación que permitan robustecer la democracia como forma de vida de los ciudadanos.

Es innegable que los mecanismos de representatividad con los que cuenta el ciudadano para ejercer su soberanía no son los más idóneos. Por ejemplo en varios países del mundo se han generado duda sobre la transparencia e imparcialidad de los procesos electorales, al considerar que quienes detentan el poder hacen uso indiscriminado de recursos para obtener ventajas en las elecciones. También la falta de formación ciudadana en la población ha incidido en que gran parte del electorado sea víctima de manipulación mediática por parte de líderes populistas y terminan eligiendo a representantes no idóneos e incapaces, contrario a los postulados originarios de la democracia representativa.

También el surgimiento de regímenes excesivamente presidencialistas han opacado el papel del parlamento, lo que debilita el control de este último sobre el primero. Se pierde así la esencia del equilibrio de poderes que han pregonado los defensores de este tipo de democracia. Esta tendencia sirve de elemento a Guillermo O'Donnell, politólogo argentino, para señalar que realmente no se puede hablar de una democracia representativa, sino delegativa, puesto que el presidente encarna en la práctica cotidiana, a través del voto popular, la defensa e interpretación de los intereses de la nación. En todo caso, para fines académicos, la tipología ofrecida por el referido autor es una variante de la denominada democracia representativa.

Por otro lado, es relevante señalar que los bajos niveles de formación del pueblo en determinada nación puede arrastrar a una mayoría refrendaria que atente contra las minorías, creando fragmentaciones y conflictos agudos que no ayudan a la convivencia ciudadana. Todos estos factores han colocado en el pináculo de la discusión la necesidad de consolidar una democracia participativa para ampliar realmente el ejercicio democrático de los diferentes sectores de la vida nacional en el complejo mundo de las políticas públicas. La idea es que se exprese con mayor legitimidad la soberanía popular y profundice la democracia como sistema de gobierno.

### c) Democracia participativa

Este modelo surge en el campo del derecho constitucional y de la ciencia política a partir de la segunda mitad del siglo XX (Seall-Sasiáin, citado por Castro Rivera, 2017). Sin embargo, su ascenso notorio se produce por las experiencias exitosas de algunos países donde se han implementado los denominados presupuestos participativos, iniciados en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en los años 90 del referido siglo. También su auge se ha debido, en algunos casos, a iniciativas y presión de movimientos sociales y, en otros casos, a mecanismos promovidos desde las instituciones públicas.

En cambio, para Ramírez Nárdiz, citado por Castro Rivera (ob. cit.), este modelo de democracia surge del seno de la democracia representativa a finales de las décadas de los sesenta y setenta, del siglo XX, cuando se producen importantes cambios sociales y políticos que demandan nuevos espacios de involucramiento de los ciudadanos, tal como se entiende en los momentos actuales. Uno de los ejemplos de democracia participativa se vinculan a los denominados Núcleos de Intervención Participativa (NIPS) en

Europa, surgidos no para sustituir a la democracia representativa sino como un complemento, es decir, incidir y mejorar la participación ciudadana en la gestión pública.

En consecuencia, comienzan a aparecer movimientos sociales exigiendo más participación ciudadana en los asuntos del Estado, con sus diversas expresiones e intereses. Son movimientos de la sociedad civil que pugnan por espacios de poder político y mayores exigencias ante la crisis de las instituciones representativas para solucionar los complejos problemas de la realidad social. Así podemos observar una serie de hechos donde la fuerza de los movimientos sociales irrumpe en la agenda de los principales gobiernos del mundo. Son expresiones que van desde la implementación de controles sobre las autoridades públicas hasta cambios institucionales de gran envergadura.

Para los defensores de la democracia participativa, el derecho de intervención del pueblo en la esfera pública va más allá del mero hecho electoral para convertirse en un ejercicio pleno de soberanía que incida directamente en los procesos de decisión política y en la ejecución de una serie de políticas públicas a favor de la calidad de vida de los propios ciudadanos. Es una participación más profunda que implica la deliberación activa de los ciudadanos en las instituciones del Estado. Por eso algunos autores usan como sinónimos los términos democracia participativa y democracia deliberativa.

La propia dinámica de exigir mayores niveles de participación en las instituciones públicas ha despertado en diversos sectores de la sociedad el interés por intervenir con fuerza y conciencia en procesos políticos que tradicionalmente estaban restringidos para los representantes públicos. Por

ejemplo, la iniciativa de las consultas públicas para la discusión de proyectos de ley es un paso significativo de democracia participativa. También la activación de referendos consultivos, abrogatorios y revocatorios han sido producto de la ardua lucha y presión de los movimientos sociales para exigir canales de participación real en los asuntos del Estado.

Por tales razones, Conejero Paz (2005) considera que la democracia participativa es un intento para combinar aspectos de la democracia directa con la democracia representativa. Se trata de conciliar las diferencias entre la libertad y la ley que regula esa libertad, entre la democracia directa y el constitucionalismo moderno, sustento de la representación. Es allí donde la democracia participativa hace su entrada en su afán de perfeccionar a la democracia y hacer más ágil el papel de los poderes públicos para articular las demandas del conglomerado social.

En esa misma perspectiva se encuentra Sartori (1998), que asocia la democracia participativa con esa forma de gobierno donde el pueblo participa de manera permanente en el ejercicio del poder y se confronta con la realidad de las instituciones, propias de una democracia representativa. Por ende, lo fundamental para la democracia participativa no radica en la existencia de los mecanismos de participación sino en su efectivo involucramiento en la esfera pública para influir en las políticas del Estado.

En una postura más moderada, Peraza, citado por Castro Rivera (ob. cit.) la democracia participativa se presenta como una experiencia enriquecedora y de acompañamiento social al papel de los representantes, a través de las comunidades organizadas, para influir de varias maneras en las políticas que adopte el Estado y beneficie considerablemente su modo

de vida. Es innegable, entonces, que ella persigue articular las relaciones de la sociedad civil con las instituciones públicas.

La participación ciudadana, bastión fundamental de este tipo de democracia, refuerza y profundiza la actitud responsable y ética de los ciudadanos frente a la diversidad de problemas que se le suscitan en vida cotidiana. Con ello se tiene una visión muy clara del papel protagónico de la sociedad en función de mejorar el papel de la administración pública y robustecer la propia democracia ante tendencias excluyentes y autocráticas. Es recuperar aspectos inherentes al ejercicio directo del poder, reconociendo la dinámica institucional del Estado.

En términos generales, la democracia participativa se asume como el sistema de gobierno que integra de manera práctica y efectiva el poder representativo (poder constituido) con la mayor incorporación de los ciudadanos (poder constituyente). Proceso que requiere de una cultura política, voluntad y compromiso negociador entre los diversos actores que pugnan en el complejo sistema político. En fin, es un interesante espacio de convivencia entre los miembros de la comunidad política donde se fomenta el sentido de responsabilidad y actuación ciudadana sin pretender sustituir la representatividad de las autoridades.

### **El futuro de la democracia en la agenda mundial**

Aunque el propósito no es emular la obra de Norberto Bobbio, reconocido politólogo italiano, titulada “El futuro de la democracia” y publicada en 1986, el planteamiento que nos asiste es el de buscar elementos claves que permitan el fortalecimiento de la democracia no sólo

como sistema de gobierno, sino como la más idónea forma de organización y de vida a la que tiene derecho la humanidad para garantizar su desarrollo integral y la convivencia social.

Ya lo sentenció en una oportunidad Winston Churchill que “la democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás”. Nos estaba dando una lección el célebre estadista inglés de que, a pesar de las dificultades e imperfecciones en su aplicación, la democracia es preferible a cualquier otro modelo de organización política. En ella se procura que hasta los que disientan de la mayoría sean tomados en cuenta. Es la regla de oro de la democracia: acatar la decisión de la mayoría, sin aplastar a la minoría.

Los riesgos por los que hoy atraviesa la democracia a nivel mundial deben servirnos de reflexión para atender al llamado de defender los avances que ha tenido y seguir perfeccionándola por el bien de los que estamos inmersos en la realidad compleja del presente siglo, así como de las generaciones que han de venir. No se trata de un mero deseo. Es una necesidad urgente de colocar en el debate actual el eminente peligro por el que atraviesa la humanidad ante el resurgimiento de regímenes totalitarios que cercenan cada vez los espacios de libertad, igualdad y el resto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A esto se suma el malestar que han experimentado millones de habitantes en diversas regiones del planeta ante las promesas incumplidas de regímenes denominados democráticos, pero que han sembrado niveles de pobreza, cercenamiento a las libertades públicas y otros males que aquejan a este mundo convulsionado. Como señalan acertadamente Ortiz y Morales (2016), el diagnóstico sobre la salud de nuestras democracias

resulta menos consolador. El tiempo que estamos viviendo es la era del desencanto democrático, aunque no queramos reconocerlo.

Los referidos autores ven con preocupación que en menos de dos generaciones pasamos de las ilusiones que despertó la tercera ola democratizadora en Europa y América Latina a una cruda y nefasta realidad de regímenes democráticos que presentan un estado de degeneración en su institucionalidad y dimensión simbólica. La democracia se ha convertido en un discurso cacareado por todos, pero sin contenido significativo ni aplicación efectiva para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Es lamentable que se haya retrocedido en materia democrática, hasta el punto que los principales actores de la vida política no muestran interés por una agenda que permita la reinstauración y perfectibilidad de las instituciones democráticas. Estamos experimentando una serie de mutaciones sociales, económicas, culturales y políticas que trastocan el ideario colectivo para desligarse de ese ambiente democrático y aceptar de manera conformista los rasgos autoritarios que se ciernen sobre determinados gobiernos en la geografía mundial.

Entre los indicadores de ese desencanto democrático se destacan, en primer lugar, la ruptura del vínculo entre la economía y la política, donde el elemento ideológico predomina más que la capacidad para producir riquezas y estándares de calidad a la población. Muchos gobernantes no han logrado internalizar que la política y la economía van de la mano. Si un gobierno logra mejorar el Producto Interno Bruto (PIB), incentivar la inversión privada y garantizar una cultura emprendedora, tales iniciativas redundarán favorablemente en empleos productivos, expansión del mercado de bienes y servicios y mayor poder adquisitivo de la gente.

En ese ambiente productivo se genera un amplio proceso de legitimación y confianza de los ciudadanos a la gestión política, más allá de la ideología que profesen sus gobernantes. De manera recíproca, las decisiones políticas estimulan la consolidación de un clima de economía productiva y ésta promueve un cuadro de satisfacción en los ciudadanos que se sentirán complacidos con las acciones gubernamentales ejercidas por las autoridades. Así, el sistema político se retroalimenta y legitima en un ambiente de libertades públicas y económicas, propio de las sociedades democráticas. Lamentablemente, de esa indisoluble relación economía y política no se ha querido aprender todavía.

El segundo aspecto que ha provocado el desencanto democrático tiene que ver con la crisis del Estado de derecho, fundamentalmente en la región latinoamericana. Tal situación refleja que el denominado “imperio de la ley”, o la efectiva aplicación de las leyes, se haga de manera irregular en los distintos niveles del Estado y en el tejido social, poniendo en descrédito el sistema de justicia y el resto de las instituciones. Una sociedad donde no se cumple con el debido proceso ni hay una administración de justicia imparcial e idónea corroe los cimientos de la democracia como gobierno.

Otro aspecto que han degenerado algunos regímenes democráticos a nivel mundial es la elevada corrupción administrativa ante la efectiva vigencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, fundamentales en el control ciudadano. La ineficiencia de un sistema de justicia, como se ha referido, y el poco peso del control a los poderes públicos crea un cuadro de impunidad ante los actos indecorosos e irregulares en la administración pública y en el resto de los poderes del Estado. De esta manera los ciudadanos van perdiendo confianza en sus instituciones y autoridades.

Igualmente, el cuadro de desigualdades en el ingreso y los altos índices de pobreza en la población han erosionado terriblemente las democracias. Se entiende que en un régimen de libertades económicas y políticas, así como de justicia e igualdad ante la ley, propio de las democracias, debe velar por la calidad de vida de sus ciudadanos. La democracia toma como centro de su gestión a la persona, a su dignidad humana, y al bienestar colectivo. Es incongruente, entonces, que la pobreza haya crecido en los últimos años en medio de los gobiernos democráticos.

Por otro lado, la incapacidad de los representantes públicos por canalizar las incesantes demandas de los grupos sociales ha abierto un debate en la sociedad sobre el deterioro del sistema democrático de naturaleza representativa para exigir mecanismos de participación ciudadana. Por supuesto, los actores de la sociedad que se organizan en diversos movimientos representan una porción no representativa del gran universo poblacional. Esto significa que aún existen grados de apatía por parte de la ciudadanía en general y es posible que sea a ese desencanto por el modelo democrático.

A pesar de estas imperfecciones y de la percepción negativa de la población, la democracia tiene futuro y hay que emprender grandes retos para salvarla y profundizarla. Debemos tener presente que la democracia no es una fórmula mágica que va a resolver los inmensos y complejos problemas de una vez por todas. Requiere de mucha comprensión, formación ciudadana y compromiso político para avanzar en la solución de dichos problemas.

Es como advierte Cornelius Castoriadis, citado por Ortiz y Morales (ob. cit.), el destino de la democracia es un destino eminentemente trágico. Ella

es un modelo político y social complejo y frágil, simultáneamente, que se caracteriza por su indeterminación y contingencia; a diferencia de los regímenes autoritarios que aplican la fuerza para mantener un orden social. La democracia se va construyendo desde sus propias imperfecciones hasta avanzar hacia estadios más favorables, pero su flexibilidad puede generarle retrocesos de manera imprevista.

Es importante recordar que la democracia no puede ni siquiera garantizar por sí sola que los individuos se conviertan en mejores ciudadanos, desde el punto de vista ético. No obstante, en un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos, así como en un contexto de libertad y no de opresión, habrá mayor oportunidades de que los miembros de la comunidad política puedan desarrollar una postura moral (Romero, 2005). Claro, no hay garantía absoluta de esta premisa. Todo va a depender de diversos factores como: la formación axiológica desde temprana edad en el hogar, las actitudes personales, la eficiencia de las instituciones, entre otros.

En fin, la democracia en su forma y contenido es tan flexible que permite que hasta líderes autocráticos hablan en su nombre. Ejemplos ha vivido la humanidad con las llamadas repúblicas democráticas que fueron gobiernos satélites de la extinta Unión Soviética, cuyo régimen de represión y autoritarismo fue exportado a esas naciones y condujeron a un estado de miseria a la población. Por eso debemos tener mucho cuidado a la hora de distinguir los rasgos característicos de una verdadera democracia a una totalmente maquillada ante la sociedad.

De estos incesantes peligros que acechan a la democracia, Popper (1982) lo había advertido en su célebre obra “La sociedad abierta y sus

enemigos”, al considerar que en gobiernos flexibles y abiertos como la democracia los demagogos pueden colarse con ofrecimientos utópicos y, luego, en el poder pueden convertirse en verdaderos opresores y castradores del pensamiento y las libertades públicas. El autor austriaco resalta que entre nosotros prevalece aún una nostalgia por la sociedad tribal y colectivizada donde el sujeto es simplemente un miembro más de un engranaje superior: De allí que puede ser manipulación por quienes ofrecen utopías en su discurso.

Por esta razón, Popper (ob. cit.) considera que no se debe culpar a la democracia ante cualquier imperfección que presente como sistema. Sería un error llegar a esa conclusión; en todo caso, habría que culpar a los ciudadanos de la degradación del sistema democrático, ya que el carácter moral e intelectual de esos miembros es de carácter personal. Esta aseveración resulta interesante a la hora de abordar el resurgimiento de rasgos autocráticos en varios gobiernos de la región donde la ciudadanía permanece conformista y termina legitimando con su pasividad esta situación. De esta manera, desaprovecha los mecanismos institucionales que tiene a disposición para cambiar la situación que le es adversa.

De acuerdo a Romero (2005) el rostro de la democracia responde a una sociedad abierta, plural y libre que permite el cambio institucional mediante la experiencia y la crítica de sus ciudadanos; sin embargo esto no debe traducirse en una tentación mesiánica de transformarlo todo a la vez, como suelen hacerlo las revoluciones. Pues, se trastocaría así la posibilidad de un mejoramiento gradual mediante la experiencia y la persuasión.

Otro gran problema que tiene la democracia actual es que existe un gran distanciamiento entre sus ideales y la cruda realidad. Cada día es

evidente que los ciudadanos no son los verdaderos protagonistas de la vida política democrática y su capacidad de participación es prácticamente inferior en comparación con los grupos económicos, sindicatos, gremios y partidos (Bobbio, 1986). Además la reivindicación de los intereses particulares se imponen por encima de los intereses generales. La poca eficiencia del aparato burocrático en gestionar los servicios públicos es otro factor que ha erosionado el sistema democrático. Se trata, entonces, de poner la mirada en la misión institucional de la administración pública y entender que debe estar sustentada en colocar al ciudadano en el eje de su actividad primordial.

Si en verdad deseamos que la democracia permanezca en el tiempo es necesario que sus instituciones sean eficientes y respondan a las exigentes demandas de los ciudadanos. Eso supone contar con autoridades y funcionarios idóneos, responsables y con alta vocación de servicio. Por consiguiente, es responsabilidad del ciudadano que tiene el pleno ejercicio del voto reflexionar seriamente sobre el destino de la comunidad donde habita y el futuro de la democracia. Debe ser lo más consciente posible de evaluar el perfil de los candidatos y no dejarse impresionar por su verbo seductor antes de proceder a elegir. Se trata de que apueste por los mejores para garantizar una gestión pública eficiente.

Repensar el futuro de la democracia no es lo que se quiere nada más. Hay que hacer el gran esfuerzo por construir ciudadanos de verdad que internalicen que son los verdaderos depositarios de la voluntad soberana y puedan salvar ese modelo. Sartori (2009) lo ilustra magistralmente con la frase siguiente:

Tenemos que distinguir la máquina y los maquinistas. Los maquinistas son ciudadanos, y no son nada del otro mundo.

Pero la máquina es buena. Es más, en sí misma, es la mejor máquina que se ha inventado nunca para permitir al hombre ser libre, y no estar sometido a la voluntad arbitraria y tiránica de otros hombres. Construir esta máquina nos ha costado más de dos mil años. Intentemos no perderla” (p.143-144).

En este siglo de grandes cambios y maravillas tecnológicas nos encontramos frente a una dura encrucijada: cruzarnos de brazo y dejar que el desvarío nos conduzca irremediabilmente a la sombra del autoritarismo o levantarnos para hacer posible que la democracia retome su dirección. La democracia es esa locomotora que anda sin control. Hace falta que los maquinistas actúen de inmediato para controlarla y asegurar un viaje seguro y placentero.

## CAPÍTULO V

### EL ESTADO ABIERTO EN EL OLEAJE DEL SIGLO XXI

#### La democratización de la gestión pública

Estamos observando que después de los procesos de transición hacia la democracia a finales del siglo XX, los gobiernos que se denominan democráticos no atraviesan por el mejor momento. Por lo menos en lo que va de la nueva centuria muchas de las decisiones políticas que se toman desde las altas esferas del poder público no logran satisfacer el conjunto de demandas de los ciudadanos en varias partes del mundo. Es evidente, entonces, que aumenten las dudas sobre la acción de la administración pública y el resto de los poderes del Estado frente a la mirada ansiosa de grandes sectores de la sociedad.

Como señala Aguilar Villanueva (2023), más allá de los prejuicios y resentimientos en contra de las organizaciones partidistas y figuras políticas, dos son los blancos fundamentales de crítica a estos gobiernos democráticos. Uno, la ilegalidad e ineficiencia de sus decisiones directivas; cada día son más frecuentes sus infracciones institucionales, hechos de corrupción, arbitrariedades, discriminaciones y poca disposición a dar información a la comunidad. Estos hechos ocurren sin producirse ningún tipo de sanción por parte de los órganos competentes.

El segundo blanco de ataque es el desconcierto de los gobiernos democráticos ante los cambios sociales, cognoscitivos, morales, culturales, económicos, demográficos, tecnológicos, ambientales y geopolíticos que se

registran en la sociedad actual, sin posibilidades de que la administración pública muestre capacidad de interpretarlos, sistematizarlos y actuar adecuadamente para mitigar los males sociales que se derivan de esa dinámica. De verdad, resulta un panorama muy inquietante que ha puesto en peligro la propia existencia de la democracia.

Al día de hoy muchas personas creen que sus conocimientos, capacidad y experiencias laborales no tienen ningún tipo de valor hasta el punto que las oportunidades de calidad de vida y la de un futuro seguro se ha reducido drásticamente (Aguilar Villanueva, ob. cit.). La angustia colectiva se asoma y muestra una ciudadanía prácticamente indefensa ante un conjunto de problemas que afectan su mundo vivencial. Lo lamentable es que ante este patético cuadro es que no existan agentes públicos que se sensibilicen con los problemas de la gente ni se esmeren a solucionarlos, mucho menos frenar el deterioro de sus condiciones de vida.

Contrarios a éstos, han surgido nuevos actores sociales que aprecian las oportunidades e impulsan cambios en diversas direcciones, desde los ámbitos tecnológicos y económicos hasta los valorativos, cognoscitivos y conductual. Es una nueva ola de sujetos que aprovechan los espacios para desarrollar su talento y arriesgan para ser exitosos. Por ejemplo, se vinculan a la era de la tecnología, logran tener cierta independencia en su modalidad laboral, se distancian de las organizaciones obsoletas, sienten animadversión por los escándalos de corrupción y muestran indiferencia por los discursos de la vieja clase política. Es decir, representan nuevos sujetos que tienen otro concepto y expectativa de la acción política y de gobierno.

No obstante, ambos grupos comparten puntos de vista en torno a la incapacidad de los agentes políticos para detener la ola de violencia,

extorsiones, abusos y criminalidad; ni tampoco logran disminuir los índices de discriminación y desigualdades en la población. Incluso, tienen la percepción de estar frente a una dirigencia política no apta para visualizar la nueva cosmovisión de la realidad mundial y menos conducir los cambios ni concebir una nueva forma de sociedad segura, conforme y funcional (Aguilar Villanueva, ob. cit).

El cambio paradigmático que ha experimentado el naciente siglo, sustentando por un nuevo orden geopolítico, globalización económica y digitalización de todos los espacios de la vida humana, debe servirnos de reflexión sobre la necesidad de introducir una serie de innovaciones en la administración pública y concebirla desde una visión integral. No como una maquinaria burocrática restringida a la actuación de un conjunto de funcionarios, sino como un espacio fértil donde deben articular los ciudadanos para que deliberen y se conviertan en el centro de empuje de la gestión pública en procura del bienestar colectivo.

Es así como distintos organismos multilaterales - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Mundial (BM), Organización Mundial de Comercio (OMC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros - han llevado a cabo una variedad de iniciativas orientadas a democratizar la gestión pública y ponerla al servicio de la ciudadanía. Es una nueva visión que trasciende la dicotomía representación-participación de la democracia para redimensionar el papel del ciudadano como centro fundamental de la acción pública.

En el contexto de los países de nuestra región, el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en Relación con la Administración Pública, el 10 de octubre de 2013. En su contenido se contempla que los ciudadanos tiene el derecho fundamental a disponer de una buena administración pública; por tanto, los poderes públicos y demás órganos estatales están en el deber de reconocer en el desarrollo normativo y despliegue de sus atribuciones una serie de principios, garantías y mecanismos que propicien la interacción respetuosa y digna con los usuarios de los servicios públicos y trámites administrativos (Montero, 2020).

Igualmente, la referida carta establece la necesaria interacción de los ciudadanos con los órganos del Estado, sustentada en un conjunto de principios como igualdad, interés general, objetividad, eficiencia, evaluación, ética, transparencia, participación, seguridad jurídica, buena fe, facilitación, debido proceso, protección a la intimidad, entre otros. Se observa en esta intención de la referida carta una visión integral de la administración pública, mediante la incorporación de los actores sociales, para dar respuestas eficientes a los problemas cotidianos y adquirir un carácter democrático en su funcionamiento.

De acuerdo a Oslak (2019, p.39) la democratización de la función pública se concibe como “un proceso de amplia apertura estatal hacia la ciudadanía y de creciente involucramiento ciudadano en la gestión de lo público”. No se trata ya de fortalecer el papel del gobierno como centro principal de la acción pública y la articulación de las demandas sociales, característico de la gobernabilidad. Más bien, se plantean nuevos horizontes que garanticen la necesaria articulación y participación de actores sociales,

políticos y económicos, tanto privados como públicos, para complementar y redimensionar la acción del gobierno.

Surge así la denominación de gobernanza, considerada como un proceso que va más allá de la capacidad operativa del gobierno y hace énfasis en la participación interactiva de la sociedad civil. Kooiman (2005, p.63) prefiere llamarla: “Todos aquellos arreglos interactivos en el cual los actores privados como públicos están dirigidos para resolver problemas o crear oportunidades en atención a las instituciones con las cuales las actividades gubernamentales tienen lugar”. Lo interesante del caso es que el concepto de gobernanza se ha vuelto tan popular en el debate contemporáneo como una modalidad de redes interactivas que vinculan al gobierno con su entorno y, viceversa.

De esta forma la gobernanza encierra, en cierto modo, un proceso de democratización de la gestión pública, haciéndola cada vez más integral y en consonancia con la dinámica de esos actores sociales. Es una nueva concepción sobre la acción pública donde el gobierno es un actor que comparta e interactúe con agentes no gubernamentales para producir eficientes servicios de seguridad, infraestructura, ambiente, salud, educación, ciencia y tecnología, entre otros. Todos estos servicios deben estar orientados a garantizar la calidad de vida y convivencia de los ciudadanos.

En esta visión de gobernanza, apalancada por diversos organismos internacionales, la democratización de la gestión pública juega un papel fundamental para romper con ese desencanto general hacia la democracia. Pareciera un juego de palabras a simple vista, pero es un verdadero reto si pensamos en el futuro de ese legado político de la Grecia antigua. La democracia, guste o no a muchos, es el mejor modelo de gobierno y forma

de vida a la que tiene derecho transitar la humanidad. Con todas sus imperfecciones, es necesario conservarla, mediante urgentes cambios en la gestión pública y en la mentalidad de los ciudadanos.

En este orden de ideas, la democratización de la gestión pública es el punto prioritario de la agenda mundial. Corresponde a una visión trascendental de estos nuevos tiempos donde el talento humano, las redes digitales y los diseños organizacionales innovadores se entrecruzan para perfilar un estilo de gobierno estratégico y de calidad, capaz de manejar adecuadamente el entorno y tomar las decisiones en el marco de relaciones compartidas y consensuadas. Implica concebir a la administración pública de manera integral, donde el empoderamiento ciudadano, la transparencia y rendición de cuentas ayuden a profundizar y fortalecer la democracia.

A juicio de Aguilar Villanueva (ob. cit.) uno de los rasgos del siglo que estamos viviendo es el proceso de desterritorialización de las actividades fundamentales de la sociedad (economía, política, ciencia y tecnología, religión, familia, entre otros), las cuales están respondiendo a nuevas reglas de relaciones intersubjetivas y lógicas de pensamiento. Igualmente, observamos la incorporación del conocimiento científico y tecnológico a los cálculos de los ciudadanos, así como el uso masivo de dispositivos digitales de información y comunicación con el auge de la inteligencia artificial. En consecuencia, la administración pública no puede ser indiferente a estas transformaciones en una sociedad globalizada.

El presente entramado de relaciones sociales obliga a que los actores políticos, económicos e intelectuales se inclinen por reconocer que la gestión pública no puede ser producto de esa tradicional forma de gobernar por parte de un aparato burocrático inoperante. Están obligados a configurar un

proceso de democratización de la gestión pública en una relación más estrecha del gobierno con la ciudadanía. Se trata de concebir una gobernanza que, sin contradecir los valores del gobierno democrático y el Estado de Derecho, adapte sus directrices y regulaciones a los nuevos cambios producidos en el entorno mundial. Igualmente, está obligada a reelaborar su discurso gubernamental y prácticas sociales, como aceptar la pluralidad de las preferencias y expectativas ciudadanas.

En fin, la democratización de la gestión pública encierra una filosofía basada en el mejor gobierno y los mejores ciudadanos. Por ende, debemos reflexionar concienzudamente que el mundo de hoy es de cambio vertiginoso y aprendizaje permanente, lo cual obliga a tener un pensamiento creativo para emprender acciones innovadoras en todos los aspectos de la vida, incluida la administración pública. Es trazar camino de modernización en la forma de gobernar cuyo objetivo fundamental sea colocar a las personas en el centro de la agenda pública, garantizando una vida digna.

La vigencia de los gobiernos democráticos depende en gran manera de esta comprensión. Las grandes dificultades por las que nos enfrentamos son llamados de alertas para que cada país pueda encontrar su ubicación en el mundo con una economía productiva y un entorno cada vez más digital con ciudadanos responsables y aptos para alcanzar los anhelados objetivos del desarrollo sostenible. La democratización de la administración pública en cada uno de esos países es la prioridad para garantizar una sociedad desarrollada.

Dicho proceso conlleva a combinar jerarquías formales con organizaciones más horizontales y procesos de gestión más transversales y colaborativos, sin descuidar una gestión presupuestaria racional (Fonseca,

2023). Producir transformaciones en la gestión pública significa valorar e invertir en las personas, tanto de las que trabajan en ella como las que son beneficiadas por los servicios que presta. Por un lado, atraer a los funcionarios más calificados para que participen en modelos de gestión que ayuden a mejorar la calidad de los servicios públicos. Por el otro, motivar a la ciudadanía en general en programas de inducción para que participen y desarrollen su potencial en diversos proyectos de desarrollo social.

También es importante que se refuerce la gobernanza con la exploración de tecnologías. Pues, la innovación requiere de uso tecnológico para avanzar. La administración pública no puede quedarse atrás. Debe recurrir a diversas plataformas digitales para agilizar los procesos administrativos, sistematizar y dar informaciones relevantes de su gestión, así como dinamizar procesos de autogestión financiera tan relevantes para acometer programas y proyectos en diversos servicios: infraestructura, salud, educación, seguridad pública, economía productiva, entre otros. Hoy, más que nunca, la transformación de la gestión pública pasa por aprovechar con sentido ético las bondades que ofrece las tecnologías digitales.

Además, el proceso de democratización de la gestión pública requiere el compromiso de una cultura ciudadana. Es necesario fomentar cursos de acción que incentivan y promuevan la participación de los actores sociales, comenzando desde los niveles más próximos de la vida cotidiana, por ejemplo, la familia y la escuela. La idea es buscar objetivos que sean compartidos por todos y donde el esfuerzo para lograrlos se hagan de manera equitativa. Esto debe ser acompañado con reformas jurídicas que permitan un marco legal de autonomía funcional para evitar la relación paternalista y prebendas con fines electorales.

En términos generales, la efectiva democratización de la gestión pública depende de una verdadera transformación cultural de los ciudadanos, la cual permita valorar con fuerza el respeto a las leyes, las instituciones y a los derechos humanos. Encierra un comportamiento ético de las autoridades y los funcionarios públicos ante la gran responsabilidad que desempeñan, así como también de la ciudadanía por no tener apatía de los asuntos públicos y comprender que es depositario de la soberanía para interactuar en las políticas públicas que tanto afectan en su vida diaria.

### **Del “Gobierno Abierto” al “Estado Abierto”**

Hemos hecho referencia que la democracia participativa significó una alternativa a la democracia participativa; sin embargo, observamos que dicho modelo también ha entrado en una etapa de desencanto al no llenar las expectativas de los grupos sociales. Pues, su desarrollo ha tenido como criterio de evaluación la ampliación del derecho a la participación de los ciudadanos y no en el incremento de los espacios o mecanismos de participación. Precisamente, el problema asunto fundamental de la democracia es el ejercicio real de los ciudadanos más que en su reconocimiento formal. En la práctica, el gobierno y las empresas se han convertido en los dos agentes principales de poder en el sistema político, excluyendo la participación de los actores sociales en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Hoy los ciudadanos demandan mayor participación en los asuntos del Estado. Ya no se conforman con escuchar o ver de sus autoridades en los diversos medios de comunicación sino que desea opinar, involucrarse e

incidir con fuerza en todo el ciclo de políticas públicas en la toma de decisiones. Al respecto, Trigo y Álvarez (2017) destacan:

Por todo esto es que en la actualidad, si bien se ha llegado al consenso de que las elecciones son el medio para lograr la legitimidad de origen de los representantes, uno de los mayores desafíos de los gobiernos radica en construir su legitimidad en el ejercicio de la democracia. Un Estado que funcione, una “democracia que entregue” y que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva a las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos democráticamente electos, cualquiera sea su orientación político-ideológica o sus objetivos nacionales estratégicos (p. 33).

En ese intento por democratizar la administración pública y permitir su articulación con los actores sociales, ha surgido una visión gerencial en el mundo académico denominado “Gobierno Abierto”, el cual garantiza que toda la información de gestión sea transparente y fluya para que los respectivos sectores de la sociedad se enteren de las actividades realizadas por los mandatarios que, de manera circunstancial, conducen el aparato administrativo del Estado.

El Gobierno Abierto representa una ruptura a ese protagonismo gubernamental de la gestión pública para ir hacia elementos de la gobernanza, donde los actores sociales son claves para redimensionar la acción del Estado en procura del bienestar colectivo. Por tanto, intenta recuperar la figura del ciudadano como agente crucial de la acción pública, donde su comportamiento y diversas demandas representan oportunidades o amenazas para la confiabilidad, credibilidad y legitimidad del propio sistema político.

Ahora bien, resulta oportuno destacar que el concepto de “Gobierno Abierto” fue introducido por Wallace Parks en su artículo titulado “The Open Gouvernement Principle: Applying the Right to Know under the Constitution” (El principio de gobierno abierto: aplicación del derecho a saber bajo la Constitución), publicado en la revista “George Washington Law Review” de la Universidad George Washington, Estados Unidos, en 1957. El autor aborda el tema de la libertad de información en relación a la rendición de cuentas o accountability en un claro intento por reducir el hermetismo comunicacional del gobierno frente a sus ciudadanos (Gómez Díaz de León, 2018).

Posteriormente, reaparece el concepto de gobierno abierto en la agenda internacional con el Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto del año 2009. No obstante, con la Alianza para el Gobierno Abierto, por iniciativa del referido mandatario en septiembre de 2011, se adhieren ocho (8) países para refrendar e implementar el gobierno abierto: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipina, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. De acuerdo a Naser *et al* (2017), esta alianza se constituyó en un esfuerzo mancomunado con la finalidad de promover una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus respectivos gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos.

Más adelante, en el septuagenario periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, realizado en septiembre de 2015, los Estados miembros de ese organismo internacional aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para acabar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Uno de sus

grandes retos es la configuración de un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice, de acuerdo con el Objetivo 16, la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el mencionado desarrollo, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (Bárcenas, 2017).

Otro de los retos fundamentales de la Agenda 2030 es avanzar en la implementación de plataformas innovadoras para agilizar la fluidez de datos y acceso a la información de las diferentes actividades que desarrolla la gestión pública al servicio de las comunidades. En tal sentido, destaca Bárcenas (ob. cit.) que los avances tecnológicos en materia de análisis de grandes bases de datos, datos estadísticos y datos abiertos juegan un papel primordial en el proceso de democratización y destino de la gestión pública, al brindar oportunidades para informar a la sociedad, transformarla y proteger el medio ambiente.

A juicio de Bárcenas (ob. cit.) esta tendencia reciente ha facilitado el impulso del gobierno abierto en los significados y soluciones creativas para la prestación de nuevos servicios públicos por parte de la sociedad civil, traduciéndose en un insumo clave para la medición y el seguimiento de los indicadores asociados a los ODS. El gobierno abierto asume como principios fundamentales la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la colaboración y la innovación tecnológica mediante las bases de datos. Aunque pareciera ser a primera vista un tema técnico, el gobierno abierto es eminentemente político; promueve la interacción de la sociedad civil con la gestión pública. Además, permite eliminar privilegios dentro de ella, garantizar la igualdad de derechos, reafirmar la plena ciudadanía y fortalecer la democracia como forma de vida.

Ubicándonos en el contexto actual, desde su fecha de creación la Alianza para el Gobierno Abierto se ha ampliado y cuenta con 77 países miembros, procurando fortalecer el trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad civil para implementar profundas reformas relacionadas con los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015). Es un espacio que le va a permitir a los ciudadanos disponer de información transparente sobre la gestión pública, así como la participación activa de la ciudadanía en la visión y desarrollo de cada país. Se concibe como una nueva forma de gobernar para y con los ciudadanos en una realidad dinamizada por la relación Estado, mercado y sociedad.

Entre los requisitos exigidos a los países para ser miembros de esa alianza se destacan: 1) suscribir la Declaración de los Principios de Gobierno Abierto y aprobarla al más alto gobierno, 2) asumir compromisos concretos a través de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas en desarrollo y en consulta con las múltiples partes interesadas, provenientes de la sociedad civil, 3) someterse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del país miembro en cumplimiento con los compromisos, incluidos en el plan de acción y 4) contribuir con la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos, asistencia técnica, tecnologías y recursos (Naser *et al*, ob. cit.).

En relación al avance de la Alianza para el Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe sólo se han incorporado como miembros trece (13) países: Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana, Jamaica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Completan lista como miembros de esa alianza en el continente

americano, aunque no formen parte de nuestra región, Estados Unidos y Canadá. Esto implica un mayor compromiso para extender la experiencia de administraciones transparentes, a través de sistemas de datos abiertos (open data), en el resto de los países de la región y avanzar hacia mejores estándares de rendición de cuentas y acceso a la información sobre los asuntos públicos.

En términos generales, el aspecto fundamental de la Alianza para el Gobierno Abierto es una verdadera sinergia entre la sociedad civil y el gobierno, fundamentada en: a) una política de puertas abiertas, donde se garantiza que los expertos de la sociedad civil participen en la discusión sobre reformas críticas sobre el gobierno abierto con las autoridades y funcionarios públicos de cada país miembro de la alianza, b) construcción de coaliciones, ya que la alianza no se enfoca solamente en datos abiertos, leyes de acceso a la información, presupuestos o lucha a la corrupción, sino en el avance de cualquier proceso donde se oiga la voz de los ciudadanos, y facilitar coaliciones con factores emergentes, y c) resultados concretos, mediante la inclusión directa de los ciudadanos en los planes ciudadanos y monitoreo de objetivos y metas concretas.

Si bien el concepto de gobierno Abierto ha experimentado gran acogida en diversos países por hacer más transparente la gestión pública y fortalecer la democracia, hay varios académicos, particularmente en América Latina y el Caribe, consideran que el término usado no es el más apropiado y prefieren hablar de “Estado Abierto”. Uno de estos intelectuales que introdujo el término es Oscar Oszlak, destacado economista argentino y autor de diversas obras sobre Estado, administración pública y políticas públicas a nivel internacional. Sus ideas han tenido gran receptividad en organismos reconocidos como la Comisión Económica Para América Latina el Caribe

(CEPAL) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

El referido autor parte del carácter polisémico que encierra el concepto “Gobierno Abierto”, al cual muchos lo identifican alternativamente como nuevo paradigma, modelo o filosofía de gobernanza pública. Esto es natural que ocurra ante una propuesta que ha cautivado a muchos gobiernos en los recientes años y está de moda actualmente. Por ende, se ha escrito muchas páginas en torno a este concepto que es acogido con fuerza para referirse a democratización de la gestión pública.

Tal novedad es similar a la experimentada por la denominada Nueva Gerencia Pública (NGP), la cual irrumpió en la década de los 80 del pasado siglo como una propuesta para aplicar criterios empresariales a la gerencia pública, sustentada en el neoliberalismo económico de la época. Todo ese modismo, por supuesto, cautiva a muchos porque proviene de figuras prominentes de la vida política que impactan con su propuesta hacia una nueva forma de gobernar.. Igual destino le ocurrió al enfoque del Nuevo Servicio Público de Robert Denhardt y Janet Denhardt (2000), inspirado en la teoría política democrática, desde el *management*, el diseño organizacional, el interés público y los derechos civiles.

En verdad hay muchos enfoques que se han colocado en el debate público orientados a lograr la eficiencia de los organismos públicos. Los estudiosos siguen agotando modelos de acuerdo a su imaginación ante el decaimiento de la Nueva Gerencia Pública. Por ejemplo, el enfoque del “buen gobierno” o “la buena gobernanza”, introducido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, basado en una burocracia transparente, justa, equitativa, democrática, participativa y con una visión estratégica. Sin

embargo, a pesar de lo interesante que resultaba en la psiquis colectiva, estos organismos supeditaron el otorgamiento de créditos a varios países al cumplimiento de esas condiciones.

Como señala acertadamente Oszlak (2022) cada generación vive su tiempo histórico como una etapa única e irrepetible y del pasado rescata a veces personajes y eventos determinada continuidad histórica. Pero, en su mirada hacia ese tiempo pretérito predomina siempre una actitud de ruptura. Significa, entonces, que toda reforma se vive como una novedad, aunque en el pasado haya tenido experiencias conocidas similares que pudieron truncarse o dar lugar a otros procesos de cambio. Es así que se enamora de lo novedoso y lo legitima hasta que no llene sus expectativas. No pretende el autor con estos argumentos desdeñar el avance y vigencia del denominado “gobierno abierto” sino afirmar una categoría que considera apropiada, la de “Estado abierto”, para profundizar el proceso de democratización que trascienda el poder ejecutivo hacia el resto de los poderes del Estado y, en consecuencia, producir una verdadera relación sinérgica entre este último y los ciudadanos.

Para Oszlak (ob. cit) el concepto de “Gobierno Abierto”, desde que apareció por primera vez con Wallace Parks en 1957 su acepción estaba vinculada claramente con accountability o rendición de cuentas, un tema crítico en el marco de la libertad de acceso a la información que se dio lugar en esa época. Durante décadas posteriores el término apareció con gran frecuencia en el lenguaje de las políticas públicas como sinónimo de acceso ciudadano a la información pública no revelada. Es con el Memorandum sobre Gobierno Abierto de Barack Obama cuando el término abrió una discusión en tres corrientes del conocimiento para delimitar su naturaleza y alcances.

Dichas diferencias conceptuales no deben causar sorpresa por cuanto el Gobierno Abierto supone una relación de doble vía entre el Estado y la ciudadanía, facilitada por el auge de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Era de esperarse que el tema experimentara diversas perspectivas para quienes se ocupan de la gestión estatal y de los avances tecnológicos. Las tres corrientes claramente diferenciadas que procuraron definir el concepto fueron la politológica, la sociológica y la tecnológica.

En primer lugar, la corriente politológica puso el acento en un gobierno facilitador y catalizador que busca empoderar a los ciudadanos y promover una relación armónica entre el Estado, mercado y sociedad. Además, jerarquizó la accountability hacia los ciudadanos, los valores sociales, la observancia de las normas jurídicas, el respeto por los derechos civiles y el cumplimiento de estándares profesionales. Afianzó los principios del Estado de Derecho y de Justicia, consagrados en la Norma Constitucional de diversos países del mundo.

Por su parte, la corriente sociológica enfatizó en el análisis de las condiciones de movilización y organización social, el desarrollo de las ONG y sus reivindicaciones frente al Estado, la lucha por el reconocimiento de derechos civiles (como el acceso a la información pública) y los mecanismos de participación ciudadana. En pocas palabras, se orientó en el protagonismo de los actores sociales, sus luchas reivindicativas en el avance de la humanidad frente a un Estado que debe ser articulador de esas expectativas y facilitar los mecanismos de participación ciudadana.

En cambio, la corriente tecnológica abogó por la aprobación de una ley de acceso a la información, el desarrollo del software libre y datos académicos abiertos, el impulso de emprendedores en innovaciones

tecnológicas, incluyendo a los enrolados en el mundo del gobierno electrónico como a los funcionarios públicos que se apoyaron en el conocimiento de expertos en la sociedad civil. Además, impulsó el uso de las plataformas tecnológicas para la elaboración del presupuesto participativo y el libre acceso a la justicia por parte de las comunidades organizadas. De esta manera, el gobierno abierto recibió un gran impulso por la disponibilidad de herramientas 2.0 que facilitaron la comunicación entre gobierno y ciudadanía. Cada día aparecen plataformas digitales más sofisticadas que dinamizan esa interacción.

Poco después que los gobiernos de los diversos países pusieron en marcha la iniciativa y planes de acción sobre Gobierno Abierto, el resto de los poderes del Estado (el legislativo y el judicial, así como institutos autónomos y entidades paraestatales) mostraron gran interés y compromiso para hacer más transparente su gestión o promover la participación ciudadana (Oszlak, ob. cit.). Con el propósito de diferenciarse entre sí, cada instancia ha venido hablando de “parlamento abierto”, “congreso abierto”, “justicia abierta”, entre otros.

Al advertir esta tendencia, el referido autor considero prudente acuñar el término “Estado Abierto” para referirse a un fenómeno común de la siguiente manera:

La voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Oszlak, 2013, p. 6).

Esta definición de Oscar Oszlak, plasmada en su documento titulado “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, la presentó en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Montevideo, Uruguay, entre el 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013. El término fue acuñado desde esa fecha y ha sido asumido por diversos intelectuales y organismos de la región.

El autor señala que el término “Estado Abierto” resulta más apropiado en el lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas, puesto que en esta región la noción de gobierno queda restringida al poder ejecutivo. Al conceptualizarse así, abarca las diferentes instancias institucionales que conviven dentro del aparato estatal. No obstante, Oszlak precisa que dicho concepto no está concebido como la suma del gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta, sino como un entramado de instituciones que interactúan de manera integral o sistemática, donde las partes afectan el todo y el todo a las partes (Ozlak, 2022).

En este modelo de gestión que representa el Estado abierto, la ciudadanía adquiere un carácter protagónico no solamente con respecto al gobierno, sino también con el parlamento y la justicia. De manera potencial está en condiciones de participar expresando su opinión sobre la agenda pública. Por ejemplo puede coproducir bienes y servicios con el poder ejecutivo mediante emprendimientos públicos y privados. Incluso, actúa activamente en los procesos de consulta de iniciativas legales, así como opina sobre la actuación de la justicia o interviene como jurado en los diversos juicios.

De manera reflexiva, queda ahora evaluar si esta iniciativa del denominado Estado Abierto es una novedad más en el complejo campo de

la gestión pública o si realmente representa una filosofía para transformarla y hacerla más integral con los ciudadanos en ese tortuoso camino que ha tenido la humanidad para profundizar la democracia como forma de vida. En verdad, no tenemos respuesta a este dilema, pero lo importante es que debemos aprovechar cualquier iniciativa que ayude a democratizar y modernizar la gestión pública en función del bienestar ciudadano.

### **Los pilares esenciales del Estado Abierto**

En el sano propósito de colocar al ciudadano en el eje de la acción pública, el Estado Abierto se abre en el siglo XXI con varios elementos fundamentales. Sin lugar a dudas, están referidos a rasgos característicos de una gestión pública modernizante y democrática, cuya finalidad es poner en marcha políticas públicas inclusivas y efectivas para la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el uso efectivo de las herramientas tecnológicas, alianzas estratégicas de desarrollo y la lucha contra la corrupción administrativa (Montero, 2017).

Al respecto, podemos mencionar cuatro (4) pilares fundamentales del Estado Abierto, a saber:

#### a) Transparencia

Uno de los grandes retos de la gestión pública en nuestras regiones es la lucha contra la corrupción, un flagelo que se ha propagado con fuerza en los diversos niveles de la administración pública. Hemos observado grandes escándalos en el manejo irregular de recursos públicos por parte de

autoridades y funcionarios del Estado. Grandes sumas de dinero que deben ser invertidas en materia de infraestructura y servicios son desviadas y apropiadas indebidamente, afectando la calidad de vida de los usuarios.

A pesar de que se han celebrado todo tipo de acuerdos entre los gobiernos de la región los problemas de corrupción quedan latentes dificultando las posibilidades de desarrollo y aminoramiento de la pobreza. Incluso, dicha situación amenaza con socavar las bases morales de las sociedades. Por tanto, es urgente reafirmar el papel que juega la transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo del Estado abierto y la eficiencia de la gestión pública.

El Estado abierto procura reforzar los mecanismos de transparencia y hacerlos efectivos con compromisos adquiridos y acciones sancionatorias. Los ciudadanos tienen el derecho a saber de los asuntos de la gestión pública y los funcionarios tienen el deber de informar lo que hacen en las distintas instancias del Estado. En materia de rendición de cuentas debe considerarse que la crisis financiera es el resultado de la opacidad, el autoritarismo y la arrogancia de muchos funcionarios a no informar ni ser evaluados por los ciudadanos.

Cobra importancia también evaluar los distintos mecanismos de control del Estado y la administración pública. A pesar de que existe cierta resistencia, tales mecanismos deben funcionar con mayor celeridad y efectividad. El Estado abierto proporciona herramientas, tanto a ciudadanos como órganos contralores, para realizar auditorías a las diversas gestiones en los ámbitos jurisdiccionales (nacional, regional y local). En la medida que la ciudadanía se involucre en estos tipos de controles, mayor será la transparencia, eficiencia y legitimidad de la acción pública.

## b) Participación ciudadana

El elemento de la participación ciudadana juega un papel preponderante en la administración pública porque coloca en el centro de la gestión a los actores sociales. Ella conduce a un modelo que obliga a las autoridades a cumplir con políticas públicas cónsonas con las demandas reales de la población. En la medida que los ciudadanos se involucran en las distintas etapas de las políticas públicas facilitan la toma de decisión hacia mejores estándares de calidad de vida, productividad y convivencia democrática.

Es importante resaltar que en casi todos los países de la región se le ha dado un reconocimiento jurídico al tema de la participación ciudadana, pero su ejercicio real ha tenido poca significación. Sin embargo, para que exista gobernanza es fundamental que este principio se ponga en práctica en los diversos niveles del Estado. La sociedad civil es el motor de todo proceso de convivencia política y desarrollo económico, por lo que su involucramiento en los asuntos públicos es de primera línea. En los recientes años estamos observando el surgimiento de una variedad de movimientos sociales que despliegan su actuación en la esfera pública. Esta tendencia resulta favorable ante una administración pública que requiere dar respuestas acertadas en una sociedad cada vez más global, digitalizada y compleja.

El Estado abierto es un poderoso escenario para que los ciudadanos, mediante su capacidad organizativa y los mecanismos idóneos, se involucren en diversas áreas del sector público para contribuir con el desarrollo económico, social, cultural y política del país. Además, tienen la oportunidad de exigirles a las autoridades resultados concretos de su

actuación a favor del bienestar público. De allí es imperioso entender que el involucramiento ciudadano debe darse en tres niveles esenciales: disponibilidad de la información, consulta y participación activa.

### c) Colaboración

Este elemento no se traduce simplemente en la colaboración entre el sector público y el sector privado, sino en una acción mucho más agresiva que se concreta en múltiples alianzas a partir del reconocimiento pleno de los roles que cada uno de ellos tiene para abordar el desarrollo de la nación. Esto implica profundizar los alcances de entendimiento y alianzas con sectores que van emergiendo de esa compleja interacción social.

También cobra vigencia en este punto los procesos de interrelación en las regiones y municipios, producto de la descentralización político-administrativa, así como las iniciativas de las comunidades organizadas en los múltiples programas y proyectos que se gesten por la vía pública o privada.

En este sentido, es prioritario asumir con firmeza los distintos niveles en que la colaboración deba materializarse en el esquema de Estado abierto, desde la visión de la cooperación e innovación. Aquí los ciudadanos organizados, mediante los mecanismos de participación, se convierten en un instrumento colaborativo para mejorar la gestión y profundizar el ejercicio democrático. Sin la participación de los ciudadanos ni la rendición de cuentas no podemos hablar de un carácter colaborativo en la gestión pública. Ella debe ser concebida como una visión integradora, capaz de articular a todos los actores de la sociedad y trabajar en equipo.

#### d) Tecnología e innovación

Las herramientas tecnológicas representan uno de los elementos centrales del Estado abierto. Ellas hacen posible que la gestión pública pueda ser efectiva y eficiente en todos los ámbitos de actuación, incluso favorecer el proceso de interacción con la sociedad civil. En la implementación de bases de datos y plataformas digitales se centra la operatividad del denominado gobierno electrónico muy de boga en los actuales momentos.

En la realidad de hoy fortalecer la participación ciudadana como herramienta de gobierno requiere de un marco legal claro que facilite el acceso a la información pública. Pues, los ciudadanos deben recibir información veraz y oportuna de manera permanente. No basta, además, estar informado sino contribuir a la mejora de la gestión pública a partir de la información recibida sobre los servicios públicos y los trámites administrativos.

Con un marco jurídico actualizado de acceso a la información y garantía de datos abiertos, los ciudadanos pueden involucrarse con mayor facilidad en las distintas áreas de gestión del Estado. En correspondencia con el concepto de datos abiertos, la administración pública y el resto de los organismos del Estado quedan obligados a entregar la información en formatos que le permiten a la ciudadanía analizarla, interpretarla, sistematizarla y formularse juicios valorativos de la actuación de sus autoridades y funcionarios.

Por supuesto, al evaluar el contexto actual de la región, hay serias dificultades para el libre acceso de información a la ciudadanía. Una de las

causas se debe a la existencia de gobiernos de naturaleza autoritaria que mantienen un alto nivel de opacidad de la gestión. También, se debe a la falta de una instancia rectora con fuerza jurídica y política que haga valer tal iniciativa, así como a la inadecuación de plataformas digitales y formatos de entrega y al desinterés de gran parte de la población de interesarse por los temas gubernamentales.

En este marco de Estado abierto y transversal, el acceso a la información pública podría ser más eficaz si se dinamiza desde la óptica de los datos abiertos, puesto que la disponibilidad de la información se haría sin ningún tipo de restricciones, siempre y cuando sean razonables. Esta es la clave para que una gestión pueda retroalimentarse de las opiniones y aportes de sus ciudadanos, evaluar, hacer ajustes pertinentes y tomar decisiones con mayores niveles de certidumbre para el bienestar colectivo.

Sin embargo reconoce Montero (ob. cit.) que en la vida real los ciudadanos no han sentido apego ni proximidad a las instituciones públicas por cuanto persiste la opacidad y las trabas por obtener la información, acceder a los servicios y realizar los trámites. Es una dura realidad a la que tendrá que luchar el Estado abierto para convertirse en una verdadera herramienta de gestión eficiente y profundización democrática.

Estos aspectos deben servir de reflexión a la hora de analizar el proceso de modernización de la administración pública y de las demás entidades del Estado. Todo va a depender de la conciencia que asuma la ciudadanía frente a los retos de la sociedad actual. En la medida que la gente internalice que es el titular de la soberanía y las autoridades y funcionarios son los que ejercen el poder en nombre suyo, habrá un avance

real en la construcción de un Estado de derecho y de justicia, tal como está consagrado en diversas constituciones del mundo.

### **Los retos del Estado Abierto**

El Estado Abierto se presenta como una nueva forma de gobernar en medio de los vaivenes que se afloran en el siglo XXI. Dentro de este modelo se asume a la Administración Pública desde una visión integral, representada por múltiples intercambios entre las entidades estatales y la ciudadanía, donde las TIC cumplen un papel esencial en la gestión de servicios y obras de interés colectivo. Es una relación sinérgica de multiplicidad de actores (poder ejecutivo, legislativo, judicial, entidades autónomas, gobiernos regionales y locales, empresarios, movimientos sociales, ONG, sindicatos, partidos políticos, entre otros) que reconfiguran un tejido socio-cultural para apostar al desarrollo sostenible de una nación.

En el marco de una realidad marcada por el auge tecnológico y los cambios permanentes, como la que vivimos actualmente, la gestión pública debe ser concebida como un todo integrado y no un área restringida del Estado, representada por el poder ejecutivo. El concepto de Estado Abierto, precisamente, alude a esa visión sistémica donde cada elemento, aunque tenga su carácter independiente, es determinante en el funcionamiento general y el logro de objetivos propuestos. Por ende, debe darse una relación dialógica entre todos los actores involucrados en la gestión, dentro de un marco normativo que jerarquice la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la innovación tecnológica y el fortalecimiento de la democracia.

De acuerdo a Trigo y Álvarez (2017), para que esta participación e interacción de los actores sea realmente efectiva los entes públicos deben proporcionar la información necesaria, es decir, poner a disposición de la ciudadanía todos los datos públicos, siempre que no estén sujetos a reservas reglamentarias o por seguridad, a fin de que ésta pueda participar y ejercer el control de gestión a las entidades públicas. Se busca, a todas luces, que la transparencia sirva de vehículo para combatir la corrupción que tanto daño ha causado a la democracia y obstaculiza el avance de las para erradicar la pobreza.

El principio de transparencia permite que la ciudadanía esté informada y adquiera plena conciencia de su rol como fuente originaria de la soberanía en un sistema democrático. Además, le sirve para ejercer sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y de nueva generación en los distintos niveles del Estado en procura de su calidad de vida y convivencia mutua. Por otro lado, se presenta como una antesala para que los ciudadanos puedan exigir la rendición de cuentas a sus autoridades por el desempeño público. Una gestión transparente es sinónimo de gestión eficiente y democracia.

Con el avance de las nuevas tecnologías y la consolidación de una ciudadanía cada vez más identificada con el manejo de datos, el proceso de transparencia se va facilitando por la serie de iniciativas de movimientos sociales que luchan por aminorar la opacidad del Estado frente a la sociedad. Es así que programadores, desarrolladores y hackers se han esmerado por promover iniciativas que permitan dotar de información a los ciudadanos y garantizar determinados insumos que resultan útiles para la toma de decisiones en las estructuras estatales. El mayor ejemplo es la

creación de un conjunto de aplicaciones para dispositivos móviles que facilitan información al resto de la sociedad.

De acuerdo a Trigo y Álvarez (ob. cit.), debido a los avances tecnológicos en la región, los ciudadanos cuentan con información más precisa sobre los asuntos públicos que le resultan cotidianos, tales como el estado de carreteras, las rutas y el tráfico en la ciudad, la geo-ubicación de situaciones de emergencias y conflictos, el seguimiento de la prestación de servicios, la ubicación de los centros escolares y de salud por sectores, y los indicadores macroeconómicos y financieros del país. Estas facilidades proporcionadas por las nuevas tecnologías de información ha convertido al Estado Abierto en una atractiva perspectiva gerencial en la modernización y democratización de la administración pública y el resto de organismos estatales.

En este contexto, el Estado Abierto necesita consolidarse como propuesta en una región como la latinoamericana que presente diversas dificultades para adecentar y hacer más eficiente la gestión pública. Tendrá que librar con rasgos autoritarios de algunos gobiernos, la poca voluntad política de actores para impulsar la digitalización de los procesos administrativos y el acceso de la información, así como la resistencia al cambio de determinados funcionarios públicos a ser sometidos a control ciudadano y rendir cuentas.

Mientras no haya un compromiso real de los gobiernos respectivos en promover mecanismos de articulación entre las estructuras del Estado con los ciudadanos seguirán las trabas para la consolidación de los pilares que soportan el denominado Estado Abierto a favor de los ciudadanos. Las autoridades, funcionarios públicos y actores de la sociedad civil deben

internalizar que la administración pública por sí sola no es suficiente para dar respuesta a las innumerables demandas sociales que se producen en el sistema político. Por tanto, debe concebirse con una visión integral donde sea capaz de promover alianzas estratégicas con los diversos sectores sociales.

Los desafíos que debe afrontar el Estado Abierto en este siglo plagado de incertidumbre en todos los aspectos de la vida es desmontar el excesivo burocratismo para impulsar procesos de innovación tecnológica que permitan el involucramiento de la sociedad civil, con sus respectivos movimientos organizados, en los asuntos públicos y así garantizar la gobernanza, es decir, la implementación de un conjunto de prácticas para lograr que los diversos actores políticos, económicos y sociales puedan concertar, complementarse y llegar a acuerdos para identificar los urgentes problemas de su convivencia y se organicen para acometer la solución de los mismos.

Se trata de romper con ese esquema tradicional de ver al gobierno como el agente único de gobernabilidad de la sociedad y que ésta es el verdadero problema y no parte de la solución de los problemas. La realidad de hoy, con sus vertiginosos cambios, demuestra que el gobierno, como instancia ejecutiva del Estado no es capaz de afrontar la gran problemática por la que atraviesa la población y requiere del acompañamiento de otros agentes, mediante alianzas estratégicas, para reinventar la gestión con procedimientos novedosos y dar respuesta a las grandes demandas de los actores sociales.

Como señala Aguilar Villanueva (2006), la premisa de gobernar en estos tiempos contemporáneos consiste en reconocer la productividad de los

agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad, vale decir, recursos económicos, informativos, intelectuales, morales, tecnológicos, entre otros. No es suficiente la acción separada del gobierno, como aprobación y aplicación de leyes, sanciones contra infractores, imposición fiscal, asignación de recursos, dotación de bienes públicos, prestación de servicios, educación y subsidios. Una gestión pública eficiente depende de esa articulación necesaria Gobierno-Sociedad.

Por tales razones, es imperioso integrar a los diversos agentes en una relación complementaria de la lógica productiva-competitiva de los mercados y la lógica cooperativa-solidaria presente en las organizaciones voluntarias para darle direccionalidad al país y evitar su deriva (Aguilar Villanueva, ob. cit.). El reto de la gestión pública, independiente de las circunstancias presentes, es garantizar calidad de vida de los ciudadanos. Eso solo es posible con una visión en conjunto, integral de la administración pública.

En este sentido, el Estado Abierto brinda herramientas valiosas para una gestión eficiente, sustentada en la coordinación de políticas públicas con todos los agentes de la sociedad civil. Además, fortalece la legitimidad del sistema político al agregar valor ciudadano, ética en las relaciones, transparencia y rendición de cuenta. En fin, es una modalidad de gestión con indicadores de innovación tecnológica, descentralización político-administrativa y alianzas clave para la formulación y ejecución de proyectos de gran significación en la sociedad.

Desde esta nueva perspectiva, la Administración Pública como ciencia y actividad administrativa, logra adquirir mayor importancia al contar con mecanismos cada vez más novedosos en la búsqueda de la eficiencia, la legitimidad social y la profundización de la democracia. Por eso, son

oportunas las palabras de Ortiz Rodríguez (2016:13): “Lo que está claro por ahora es que definitivamente la comprensión conjunta del Estado, el Gobierno, la Administración Pública y políticas públicas sin sujetos no es posible ni comprenderla ni mucho menos entenderla”.

Los retos que tenemos los ciudadanos en el presente siglo es comprender que vivimos en una sociedad del conocimiento, caracterizada por el auge de las tecnologías de información, la internet, los dispositivos digitales, la Inteligencia Artificial (IA) y la permanente creatividad humana. El Estado no debe permanecer inerte ante esta tendencia que arroja todos los espacios de nuestras vidas; por ende, debe adaptarse a esta dinámica, reinventarse y adoptar herramientas gerenciales que le permita articularse con los ciudadanos para dar respuestas eficientes a las exigencias sociales.

Las posibilidades de éxito del denominado Estado Abierto dependerá, definitivamente, de una cultura emprendedora, trabajo en equipo, visión concertada, pensamiento innovador y capacidad organizativa de los actores sociales en una realidad compleja e incierta. La existencia de organizaciones fuertes en el seno de la sociedad civil es determinante para exigir e implementar mayores mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y democracia en la gestión pública. Ese es el horizonte que se le presenta al Estado Abierto como paradigma reciente para perfilarse hacia una visión integral de la administración pública y demás entes estatales.

## CONCLUSIONES

En el contenido de este estudio se ha hecho énfasis en la necesidad de concebir a la administración pública desde una visión integral, la cual permita articular los diversos actores sociales para dar respuesta a los vertiginosos cambios que se suscitan en el presente siglo. El avance tecnológico y la globalización de los procesos económicos obligan a tener una nueva modalidad de gestión enfocada en el reconocimiento de los ciudadanos como eje fundamental del desarrollo integral de las naciones. No se trata de un discurso reiterativo sino de una urgente iniciativa orientada a redimensionar el papel del Estado frente a esta nueva cosmovisión mundial.

El posicionamiento del ciudadano y su interacción con las entidades públicas configura una innovadora manera de gobernar, en el marco de un Estado de Derecho y profundamente democrático. Esta nueva visión es una ruptura al esquema tradicional del gobierno tutelar, el que únicamente tenía la potestad de actuar en la gestión y dotación de los servicios públicos. Se trata de una buena administración por parte de los diversos agentes económicos y movimientos sociales para la construcción del bien común, el desarrollo sustentable, la convivencia social y, en consecuencia, profundizar la democracia.

Sin embargo, no bastan las buenas intenciones y los diferentes intentos que han motorizado los diversos organismos multilaterales para modernizar la gestión pública. Debe existir un verdadero compromiso de los gobiernos respectivos en la región para concretar alianzas significativas con los ciudadanos para intervenir en las diversas áreas de gestión y proceder a redimensionar al Estado como instancia que formalmente tiene el monopolio

legítimo de la fuerza en un determinado territorio, parafraseando a Max Weber. Es un arduo contrato social que conlleva a un buen gobierno de y para los ciudadanos.

En tal sentido, es clave contar con un fuerte andamiaje jurídico que sustente la visión teórico-técnica de la gobernanza democrática. Estamos viviendo tiempos turbulentos donde hace falta un liderazgo transformacional que apueste a la reinención del aparataje administrativo del Estado con criterios gerenciales, pero afianzando al ciudadano como centro de la acción pública. Dentro de esta concepción debe apostarse a la ética, la meritocracia, la profesionalización del cuerpo funcional, la agilización de los procedimientos administrativos, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación tecnológica y a la calidad de los servicios públicos.

Es un escenario fundamental para que los actores involucrados se reconozcan entre sí y promuevan alianzas orientadas a perfeccionar la democracia como forma de gobierno y de organización social. Por un lado, los funcionarios de las instituciones estatales deben brindar y asegurar la protección social de los ciudadanos, actuar apegados a las normas jurídicas establecidas y con moral pública para atender con alto grado de eficiencia los múltiples problemas de la comunidad. De igual manera, exigirles a los usuarios una actitud de corresponsabilidad ante las exigencias de este mundo global, competitivo y tecnificado. En consecuencia, los actores sociales están llamados a ser protagonistas esenciales de los procesos de gestión de programas y proyectos de alcance colectivo.

La filosofía del Estado Abierto, del cual se ha hecho referencia, puede ser una valiosa oportunidad para modernizar la gestión pública y convertirla

en una fructífera articulación entre el Estado y la Sociedad Civil. Su contenido está basado en una racionalidad en el manejo de los recursos, la innovación de políticas públicas y el diseño de prácticas gerenciales en la formación y asesoramiento del personal para un mejor desempeño de sus funciones como gestores de servicios públicos. Los principios fundamentales en que se apoya el Estado Abierto – transparencia, rendición de cuentas, colaboración e innovación tecnológica – pueden ayudar a la reinención y democratización de la función pública, tomando en consideración los métodos, subsistemas procedimientos que subyacen en dicha gestión.

Por supuesto, el Estado Abierto aún no desplegado todo su alcance en el consorcio internacional. Hasta ahora hay 78 países que se han sumado a dicha iniciativa, pero es posible que en los tiempos venideros se amplíe su cobertura. Va depender de las experiencias exitosas que se registren en los espacios donde está en funcionamiento y de la voluntad de los respectivos gobiernos para democratizar y tecnificar la gestión pública. Es un reto que tiene como todo modelo gerencial que se pone de moda en el ámbito organizacional.

A pesar de los obstáculos existentes, el momento actual exige mayores niveles de integración entre el sector público con los actores sociales para enfrentar diversas anomalías que afectan la calidad de vida de la gente. El Estado no debe seguir con esa cultura de opacidad en el manejo de bienes y recursos frente a sus ciudadanos, genuinos depositarios de la soberanía popular. Es una necesidad impostergable una gestión pública integradora, transparente, innovadora y capaz de garantizar la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible. Lo que está en juego en el campo de la administración pública es combatir con seriedad el flagelo de la

corrupción, promover mejores estándares de calidad a los usuarios y perfeccionar la democracia, como legado de la civilización griega.

Es cierto que el mundo académico sobre este debate ha logrado un avance significativo y está claro que es una necesidad vital fortalecer las relaciones entre el Estado y los ciudadanos para garantizar una gestión pública de calidad. No obstante, en más de dos mil años por fortalecer la democracia y garantizar el bienestar colectivo, los resultados no han sido tan favorables. Los niveles de pobreza, desigualdades, exclusión y opacidad siguen siendo alarmantes en esta nueva era de la globalización.

Aunque siga privando una cultura de resistencia a los cambios, no se debe soslayar el avance de las nuevas tecnologías de información que son herramientas esenciales para una gestión pública exitosa. El tema de los datos abiertos (open data) ocupa un lugar preponderante en el perfeccionamiento de la democracia al facilitar la información pública a los ciudadanos. Si a esto se suma la participación colaborativa de estos últimos, no habría la menor duda, que los resultados en gestión pública serían favorables. Pues, la ciudadanía recobraría la confianza en sus instituciones estatales y el proceso de legitimidad sería más elevado para el sistema político.

Aquí se presenta un reto primordial para el liderazgo político: la calidad e innovación de los servicios públicos. Para ello los actores fundamentales de la vida política nacional deben actuar en correspondencia con la tendencia de avance tecnológico que experimenta el mundo actual. En consecuencia, están obligados a promover la inclusión digital y la integración de actores a los procesos de gerencia y servicios. Tienen que

apostar a la adopción de modelos técnicos de gestión e innovar permanentemente a partir de las propias realidades socio-políticas.

La gestión pública de hoy debe ser conducida con criterios de calidad en su cultura institucional, asociada a la mejora continua, protagonismo ciudadano, compromiso social, protección ambiental y satisfacción de las necesidades colectivas. Es una gestión enfocada en el ciudadano, principal agente transformador de su entorno. No puede concebirse una administración pública sin una auténtica participación ciudadana. Es un derecho universal irrenunciable que consagra no sólo el involucramiento de los actores sociales en la formulación y aprobación de políticas públicas sino en aplicar mecanismos de control a las autoridades, exigiéndoles rendición de cuentas y mayor acceso a la información relacionada con el Estado.

Desde esta perspectiva, la función pública se convierte en un escenario integrador de experiencias compartidas por parte de sus principales actores. Ella debe abrirse con sus diversos subsistemas en vía para impulsar el intercambio de ideas y buenas prácticas relacionadas con tomas de decisiones, políticas públicas, modernización administrativa, diseños organizacionales, tecnología de información, proyectos sociales, entre otros. Es una nueva visión que redimensiona el ejercicio de la ciudadanía más allá del reconocimiento jurídico para ampliarlo en los diversos campos de la acción pública.

Asumir la administración pública desde una visión integradora supone romper con las viejas prácticas donde exclusivamente las autoridades y funcionarios públicos eran los canalizadores de las demandas sociales. Eso reforzaba una cultura de opacidad en el mundo gubernamental que impedía a las personas tener información de los recursos destinados al gasto público

y a las obras de gestión. Incluso, los detentores del poder público se consideraban intocables y contrarios a rendir cuentas de su actuación. En este enfoque centrado en el ciudadano, la transparencia es la regla y cualquier hecho irregular debe tener consecuencias sancionatorias, mediante un régimen de responsabilidades. Este mecanismo es garantía para la buena marcha del gobierno y el rescate de la democracia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abril Hervás, David (2015). Ciudadanía, educación y complejidad: Miradas desde la ecopedagogía. *Diálogo Andino. Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina*, núm. 47, p.p. 93-103, Universidad de Tarapacá, Arica, Chile.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Alvarado Pechir, Om (2019). *La Teoría de la Organización en la Administración Pública. Hacia una Redimensión Convergente*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Arellano, David (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aristóteles (1988). *La política*. Madrid: Gredos.
- Baena de Alcázar, Mariano (1998). "La Ciencia de la Administración Pública en España". III Congreso Iberoamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. 14-17 de octubre.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bárceñas, Alicia (2017), "Prólogo". En Alejandra Naser *et al.* Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: Comisión Económica Para el América Latina y el Caribe (CEPAL), p.p. 15-17.
- Beck, Ulrich (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bokova, Irina. (2015). *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?* Paris: Ediciones Unesco.
- Bolaños González, Jimmy (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de administración*, 1 (1): 109-138 Enero-Junio, 2010, Contraloría General de la República. San José de Costa Rica.
- Bonnin, Charles Jean (2004). *Compendio de los Principios de Administración*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brewer Carías, Allan (2024). *Derecho Administrativo*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Cabanellas, G. (1989). *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*. (21° edición). Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Carpizo, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, año XL, (119), pp. 325-384. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.
- Castro Rivera, Edwin (2017). *Aspectos de la democracia. Avances y desafíos*. Managua: Instituto Nacional de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ).
- Cobo Suero, Juan (2003). Ciudadanía y Educación. *Revista de Educación*. Publicaciones de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional. Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), Madrid.
- Conejero Paz (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Núm. 52-53.
- Cortina, Adela (2003), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.

- Crespo, José (2001). *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Delors, Jacques (1999). *La educación encierra un tesoro*. Paris: Ediciones Unesco.
- Denhardt, Robert and Denhardt, Janet (2000). "The new public service: serving rather than steering". *Public Administration Review*, 60 (6), 549-59.
- Dimock, Marshall (1980). ¿Qué es la Administración Pública?, *Revista de Administración Pública*, núm. 44, octubre-diciembre, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Flores Mendoza, Imer (1999). *Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.
- Flores Rentería, Joel (2013). Emmanuel Joseph Sieyès: el gobierno representativo. *Revista Política y Cultura*, núm. 39, abril, México.
- Fonseca, Fátima (2023). "Hacia una Administración pública transformadora". En Francisco Javier Velázquez López Daniela Pettinari. *Hacia una teoría integral de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Fuentes, Claudia (2011). Montesquieu: Teoría de la Distribución del Poder. *Revista de Ciencias Políticas*. Santiago de Chile, Vol. 31, Núm. 1, p.p. 47-61.
- Galindo, Miguel (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.
- Giroux, H. (2006). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. Siglo Veintiuno Editores.
- Gómez de León, Carlos (2018). De la democracia participativa al gobierno abierto. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*. Universidad Autónoma de Nuevo León, México, Periodicidad Semestral, Vol. 4, núm. 7.
- Gournay, Bernard (1966). *Introduction a la Science Administrative*. Paris: Librairie Armand Colin.

- Guerrero, Omar (2019). *Principios de Administración Pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Hernández Valdez, Alfonso (2000). Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998. *Revista Política y Gobierno* Vol. 7, núm. 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Hernández Valle, Rubén (2002). De la democracia representativa a la democracia participativa. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Núm 6, p.p. 199-220.
- Hernández, Andrés y Flórez, Jorge (2010). *Accountability social y Democracia: El caso de la red de ciudades justas, democráticas y sustentables*. CIDER, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Horrach Miralles, Juan (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: conceptos y modelos. *Revista de filosofía Factótum*, num. 6, p.p. 1-22.
- Isunza, Ernesto (2012). *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México: Porrúa.
- Jellinek, Georg (1991). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kast, Freemont y Rosenzweig, James (1994). *Administración en organizaciones: enfoque de sistemas y contingencias*. México: Mc Graw Hill.
- Kelsen, H. (1980). *Esencia y valor de la democracia*. México: Editora nacional.
- Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en gobernanza". En Agustí Cerrillo i Martínez. *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martelo Gómez, Raúl *et al* (2000). Educación y formación ciudadana: dimensiones filosóficas para su consideración. *Revista de Filosofía* Vol. 38, N°99, (Sep-Dic), pp. 602 – 612. Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.

- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2005). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Montecinos, Egon y Contreras, Patricio (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia* Vol. 24, núm 86, Universidad del Zulia, Venezuela.
- Montero, Gregorio (2020). *Dimensiones de la Administración Pública del Siglo XXI*. Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública (MAP).
- Moreno, Rodrigo (1980). *La Administración Pública Federal en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Mouffe, Chantal (1998). "Ciudadanía democrática, comunidad política". En Rosa Nidia Buenfil (Coord.). *Debates políticos contemporáneos* (p.p. 127-142). México: Plaza y Valdés Editores.
- Naser, Alejandra *et al* (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica Para el América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Novales, Alonso (2022). *Modernización de la Administración Pública*. Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. Madrid: Fedea Policy Paper.
- Nuria Cunill (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- O'Donnell, Guillermo, (2002). "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones" en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.
- Ortiz Rodríguez, Obert (2016). *La administración pública: Nuevos tópicos especiales en gerencia pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESA).
- Ortiz, Sergio y Morales, Jesús (2016). ¿Tiene futuro la democracia? Razones y sin razones del desencanto democrático. *Revista Andamios*, vol. 13, núm. 30, México, enero-abril.

- Oszlak, Oscar (2013). Estado abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Documento presentado al Congreso del CLAD, Montevideo.
- Oszlak, Oscar (2019). Estado Abierto y Democratización de la Administración Pública. Revista Administración del Desarrollo. Vol. 49, Núm. 2, julio-diciembre.
- Oszlak, Oscar (2022), Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 82, Marzo, p.p. 73-114.
- Peña Solís, José (2021). Hacia una definición de Administración Pública desde la perspectiva constitucional. Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia. No. 16, p.p. 755-781. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Pettigrew, Andrew (1979). Sobre el estudio de las culturas organizacionales. Revista Administrative Science Quarterly, Itaha, Nueva York, Universidad de Cornell.
- Popper, Karl (1982), La sociedad abierta y sus enemigos. Buenos Aires: Paidós.
- Przeworski, Adam (2002). "Accountability Social en América Latina y más allá" En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.) Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires: Temas
- Reimers, Fernando y Villegas-Reimers, Eleonora (2005). "Educating Democratic Citizen in Latin America" En Harrington, L y J. Kagan (Eds.) Developing cultures: essays on cultural change
- Reyes, Javier y Moros, Helena (2019). La cultura organizacional: principales desafíos teóricos y metodológicos para su estudio. Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina, vol. 7, núm. 1, Enero-Marzo, pp. 201-217.
- Rico Calvano, Florentino y Rico Fontalvo, Heidy (2013). *Administración Pública: modernización del Estado*. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar.

- Rivas Romero, Vicente (2018). Jurisprudencia constitucional sobre los Principios Constitucionales de la Administración Pública. *Revista de Derecho Constitucional*. No. 107, Abril-Junio, p.p. 1-49. San Salvador,. Centro de Documentación Judicial. Corte Suprema de Justicia.
- Romero, Aníbal (2005). *Aproximación a la política*. Caracas: Panapo.
- Rousseau, Jean (2003). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Buenos Aires: Losada.
- Sánchez González, José (2001). *Historia del estudio de la Administración Pública en México*. México: Porrúa.
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Instituto Federal Electoral (IFE).
- Sartori, Giovanni (1998). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en treinta lecciones*. Bogotá: Taurus.
- Schedler, Andreas, (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Schein, Edgar (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Barcelona: Editorial Plaza & Janés.
- Serret, Estela (2004). *Género y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Silva Ortega, Verónica (2018). *Una mirada acerca de la Administración Pública*. Quito: Mawil Publicaciones.
- Silveira Gorski, Héctor (2000). "La vida en común en las sociedades multiculturales. Aportaciones para un debate". En Héctor Silveira Gorski (ed.), *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid: Trotta
- Smulovitz, Catalina (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. Washington D.C. Trabajo presentado en la XXII International Conference of Latin American Studies Association.
- Taylor, Charles (1998). "Democracia Incluyente. La dinámica de la exclusión democrática" en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 4, octubre.

- Trigo, María y Álvarez, Verónica (2017). "Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América". En Alejandra Naser *et al* (Eds.) Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Varnagy, Tomás (2000). "El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo" En Atilio Boron. Filosofía política moderna. De Hobbes a Marx. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Villafuerte Valdés, Luis (2020). Identidad ciudadana: hacia un curriculum para el siglo XXI. Kinesis Revista Veracruzana e Investigación Docente. Año 5, núm. 5, septiembre.
- Villarreal Martínez, María (2012). *Participación ciudadana y políticas públicas*. México: Editorial Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Von Stein, Lorenz (1991). *Tratado de Teoría de la Administración y Derecho Administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Waldo, Dwight (1985). *Administración Pública. La función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos*. México: Trillas.
- Weber, Max (2007). *La política como vocación*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Wilson, Woodrow (1985). *La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México: Trillas.
- Ziccardi, Alicia (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México.

## HOJAS DE METADATOS

### Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 1/6

<b>Título</b>	Ciudadanía, rendición de cuentas y democracia
<b>Subtítulo</b>	Una visión integral de la administración pública

Autor(es)

Apellidos y Nombres	Código ORCID / e-mail	
Castillo Jesús Alberto	<b>ORCID</b>	
	<b>e-mail</b>	jesalcasti@gmail.com
	<b>e-mail</b>	
	<b>ORCID</b>	
	<b>e-mail</b>	
	<b>e-mail</b>	

Palabras o frases claves:

administración pública
ciudadanía
rendición de cuentas
democracia
estado abierto

## Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 2/6

Área o Línea de investigación:

Área	Subáreas
Administración	Administración Pública
<b>Línea de Investigación:</b> Estado y democracia	

Resumen (abstract):

### Resumen

La democracia actual experimenta una grave crisis, producto del malestar colectivo frente a la incapacidad del Estado en solucionar los problemas sociales. Esta situación ha facilitado el resurgimiento de rasgos totalitarios en varias naciones que ponen en vilo la estabilidad política y las condiciones de vida de la población. Ante una sociedad globalizada y marcada por el auge tecnológico es vital introducir cambios en la forma de gobernar, mediante criterios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación tecnológica y meritocracia. De esa iniciativa depende la propia supervivencia de la democracia. El trabajo tiene como objetivo comprender la Administración Pública desde una visión integral, priorizando la articulación Estado-Sociedad para atender con eficiencia las múltiples demandas sociales. Para tal fin, se sustentó en una investigación documental, de nivel descriptivo. Se consideró oportuna la reinención del proceso de democratización y modernización de la administración pública mediante la implementación del Estado Abierto, sustentado en el protagonismo ciudadano, rendición de cuentas y herramientas tecnológicas.

**Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 3/6**

Contribuidores:

Apellidos y Nombres	ROL / Código ORCID / e-mail									
	<b>ROL</b>									
		CA		AS	X	TU		JU		
	<b>ORCID</b>									
	<b>e-mail</b>									
	<b>e-mail</b>									
	<b>ROL</b>									
		CA		AS		TU		JU		
	<b>ORCID</b>									
	<b>e-mail</b>									
	<b>e-mail</b>									
	<b>ROL</b>									
		CA		AS		TU		JU		
	<b>ORCID</b>									
	<b>e-mail</b>									
	<b>e-mail</b>									

Fecha de discusión y aprobación:

**Año Mes Día**

2025		
------	--	--

Lenguaje: spa

**Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 4/6**

Archivo(s):

<b>Nombre de archivo</b>
NSUATI_COJA2025

Alcance:

Espacial: UNIVERSAL

Temporal: INTEMPORAL

**Título o Grado asociado con el trabajo:**

Profesor Titular

**Nivel Asociado con el Trabajo:**

Profesor Titular

**Área de Estudio:**

Administración Pública

**Institución(es) que garantiza(n) el Título o grado:**

Universidad de Oriente

# Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 5/6



UNIVERSIDAD DE ORIENTE  
CONSEJO UNIVERSITARIO  
RECTORADO

CUN° 0975

Cumaná, 04 AGO 2009

Ciudadano  
**Prof. JESÚS MARTÍNEZ YÉPEZ**  
Vicerrector Académico  
Universidad de Oriente  
Su Despacho

Estimado Profesor Martínez:

Cumplo en notificarle que el Consejo Universitario, en Reunión Ordinaria celebrada en Centro de Convenciones de Cantaura, los días 28 y 29 de julio de 2009, conoció el punto de agenda **"SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR TODA LA PRODUCCIÓN INTELECTUAL DE LA UNIVERSIDAD DE ORIENTE EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE LA UDO, SEGÚN VRAC N° 696/2009"**.

Leído el oficio SIBI – 139/2009 de fecha 09-07-2009, suscrita por el Dr. Abul K. Bashirullah, Director de Bibliotecas, este Cuerpo Colegiado decidió, por unanimidad, autorizar la publicación de toda la producción intelectual de la Universidad de Oriente en el Repositorio en cuestión.

Comunicación que hago a usted a los fines consiguientes.

Cordialmente,

  
**JUAN A. BOLAÑOS CUNELES**  
Secretario



UNIVERSIDAD DE ORIENTE  
SISTEMA DE BIBLIOTECA  
RECIBIDO POR *[Signature]*  
FECHA 5/8/09 HORA 5:30

C.C: Rectora, Vicerrectora Administrativa, Decanos de los Núcleos, Coordinador General de Administración, Director de Personal, Dirección de Finanzas, Dirección de Presupuesto, Contraloría Interna, Consultoría Jurídica, Director de Bibliotecas, Dirección de Publicaciones, Dirección de Computación, Coordinación de Teleinformática, Coordinación General de Postgrado.

JABC/YGC/maruja

Apartado Correos 094 / Telfs: 4008042 - 4008044 / 8008045 Telefax: 4008043 / Cumaná - Venezuela

## Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 6/6

**Artículo 41 del REGLAMENTO DE TRABAJO DE PREGRADO (vigente a partir del II Semestre 2009, según comunicación CU-034-2009):** “Los trabajos de grados son de la exclusiva propiedad de la Universidad de Oriente, y solo podrá ser utilizados para otros fines con el consentimiento del Concejo de Núcleo respectivo, quien deberá participarlo previamente al Concejo Universitario, para su autorización”.



---

**AUTOR**