

Evaluación ciudadana en un gobierno abierto

Javier Alanis Boyzo

Ideas Iniciales

Explico inicialmente el porque del presente tema. Dos son los motivos que lo fundamentan. Por un lado, los cambios de renovación política que estamos viviendo en gran parte de los países de Latinoamérica, donde se incluye, por supuesto, a mi país, México, el cual recientemente, en el mes de julio pasado, vivió un cambio histórico de partido y de ideología en el gobierno federal e incluso en los gobiernos locales –municipales- que vino a romper la hegemonía política de más de 70 años de un solo partido; lo cual, pone de manifiesto la otra parte que motiva el presente estudio: el nuevo y decisivo rol que está jugando la sociedad latinoamericana –y por supuesto mundial- en la configuración de escenarios políticos, económicos y sociales diferentes en sus respectivas naciones que reflejan la necesidad gubernamental de tomar cada vez más en cuenta a la población, sobre todo juvenil, en ciertas decisiones que la afectan o la benefician.

Esto, si bien es cierto que no es novedoso en un contexto mundial, para algunas naciones latinoamericanas si lo es, sobre todo porque ahora observamos una ciudadanía que esta participando e impulsando la configuración de gobiernos abiertos, más atentos a las demandas ciudadanas, dispuestos a estimular su participación en algunos de los aspectos del quehacer gubernamental y administrativo, y en cierta medida a permitir la "evaluación" social de su actuación; todo ello, por la sencilla razón de que significan votos y porque, en términos reales, el ambiente político es cada vez más competido.

Tal situación no la podemos negar. Al contrario, es necesario reconocer que, desde hace aproximadamente dos décadas, las naciones latinoamericanas somos testigos de una mayor participación ciudadana y como consecuencia de ello, de la exigencia y configuración de una mayor evaluación social del desempeño gubernamental que se ha venido reflejando también en una mayor responsabilidad legal y ética del servidor público; aspecto que desde un punto de vista teórico, se ha ido convirtiendo en un relevante objeto de discusión académica, y en el terreno factual, nacional e internacional, se ha ido configurando como el resultado de una cierta crisis de identidad y reconocimiento social por la que atraviesa la administración pública contemporánea, en algunos de los países del orbe.

Hablar de una mayor evaluación social en el desempeño gubernamental, en el contexto de los gobiernos abiertos que estamos presenciando en Latinoamérica, implica adentrarnos en el análisis de los códigos de conducta que se han ido configurando a través de los años para normar las actitudes y aptitudes de los servidores en la administración de los recursos materiales, humanos y financieros a su responsabilidad.

En el caso de México, desde hace poco más de veinte años, vivimos un ambiente de mayor apertura a la evaluación social de las políticas gubernamentales, lo que ha impulsado, a su vez, el diseño e implementación de nuevas y diferentes políticas públicas que se encaminan, por un lado, a plantear una necesidad contemporánea: involucrar a la ciudadanía no sólo en el diseño e instrumentación de ciertas acciones gubernamentales, sino también en la evaluación de las mismas. Además, y por el otro, a establecer mayores responsabilidades funcionariales en un interés institucional de aplicar mayores controles al desempeño del servidor público.

En este sentido, hemos venido siendo testigos de la aparición de gobiernos más democráticos, más plurales y sobre todo más abiertos al consenso ciudadano. Esto quiere decir, que no obstante que llevamos relativamente pocos años de avance democrático y apertura social en México, nos encontramos, en esta materia, a la par que otras naciones del continente americano. Gobiernos más abiertos, más plurales y

sociedades más perceptivas, exigentes, y escolarizadas son dos elementos que se han ido conjugando y que han ido creciendo en buena parte de los países del mundo, en un contexto socioeconómico y político que, a su vez, ha ido cambiando de un modelo a otro.

Inicialmente, la participación social mexicana se reflejó en una demanda generalizada: Combatir y prevenir el fenómeno de la corrupción en la esfera de la administración pública; Situación que exigió la adopción de estrategias como la llamada "renovación moral de la sociedad", la cual constituyó una de las primeras políticas punitivas que, si bien fueron producto de una acción gubernamental, por otro lado, representaron las primeras acciones sociales de injerencia ciudadana para la corrección de fallas y errores político-gubernamentales.

En este sentido, aún cuando el asunto de la participación social en la parte evaluativa del desempeño administrativo se observa todavía como poco aceptable por el propio gobierno, es una realidad que el ejercicio de la administración pública, es objeto cada vez más de atención social, sobre todo en un interés de contribuir a inhibir las prácticas de corrupción que se observan y reconocen en los ámbitos federal como locales.

Enseguida, me permitiré hacer algunos planteamientos que nos permite reconocer que, el tema de la evaluación gubernativa y su relación con la ética en el desempeño administrativo, constituye un tema que exige ser tomado en cuenta en forma seria y formal y desde un punto de vista político; esto último para que pueda ser llevado a la práctica en mayor medida.

1. Evaluación ciudadana y rendición de cuentas

Hoy día, una buena parte de los países del mundo se hayan inmersos en un modelo de administración pública donde los funcionarios que administran programas gubernamentales rinden cuenta de sus actividades a la ciudadanía. Esta obligación se ha convertido en un asunto inherente a todo proceso de gobierno. Es decir, la necesidad de responder por la gestión se encuentra inmerso en la obligación funcional de dar a conocer "toda" la información a su cargo relacionada con los programas y servicios gubernamentales. Esto, además de ser algo intrínseco dentro de la propia administración pública, se traduce en la prioridad de que los funcionarios públicos, los legisladores y los ciudadanos demandan y necesitan saber, no sólo si los fondos públicos se administran correctamente y de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables, sino también si están cumpliendo con los fines para los que fueron autorizados y financiados, y si estos fines se están alcanzando con economía y eficiencia.

En un marco de participación social, son varias las premisas que permiten plantear un escenario donde el ejercicio de la administración pública se perfila hacia una mayor evaluación ciudadana, y no precisamente alentado por la parte gubernativa, aunque hay algo de ello, sino más bien por el propio empuje social.

En este sentido, referirnos a una mayor evaluación ciudadana en un contexto contemporáneo de gobiernos nacionales y locales más plurales, implica involucrar a esta parte social en el diseño de controles más efectivos que permitan garantizar el logro de las metas y objetivos correspondientes, la salvaguarda de los recursos, y el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

2. Experiencias nacionales de contraloría social

Permítanme decirles que, por lo que toca a nuestro país, México, las experiencias que hemos estado viviendo durante la última década han sido positivas, fundamentalmente a través de una figura jurídica que se ha dado en llamar contraloría social, la cual, se encuentra en una fase de rediseño y consolidación como habremos de observarlo más adelante.

2.1. Evaluación ciudadana en los gobiernos locales

En la actualidad, la administración pública estatal se encuentra ante el reto de responder a una doble exigencia; por una parte, seguir impulsando con mayor energía la participación ciudadana en el control y vigilancia preventiva de los asuntos públicos y, por la otra, la que se deriva del compromiso de atender con responsabilidad las necesidades colectivas.

El programa de contraloría social que se ha instrumentado para este año del 2000, en una de sus entidades; el Estado de México, busca enfrentar con éxito el reto de reducir la problemática que se presenta en la realización de trámites, la prestación de servicios y en las acciones de bienestar social que el gobierno estatal proporciona a los ciudadanos. De ahí, que sean varios los objetivos que se persigan:

Fortalecer la participación social en la aplicación de los recursos públicos.

Promover la participación organizada de la sociedad en el control, vigilancia y evaluación de los servicios públicos, y las obras y acciones ejecutadas con recursos estatales y municipales. Y

Propiciar que los gobiernos locales –municipales- constituyan comités ciudadanos de control y vigilancia que supervisen la prestación de los servicios y la ejecución de obra pública estatal y municipal.

Asimismo, el programa de contraloría social en el Estado de México, inició su desarrollo teniendo como marco de referencia el Programa Nacional de Solidaridad. El objetivo fue claro: constituirse en el mecanismo idóneo de participación ciudadana para la definición, planeación y ejecución de las obras públicas y la vigilancia y control de la aplicación de los recursos. Es a partir de la década de los noventa cuando se instrumenta esta figura mediante la creación de los Comités de Solidaridad, los cuales orgánicamente contarían con una mesa directiva integrada por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y hasta tres vocales ordinarios, todos ellos elegidos en una asamblea general constitutiva. El vocal de control y vigilancia es el encargado de supervisar el ejercicio de los recursos, el avance de las obras y la legalidad de las acciones.

Por su parte, el Organismo de Control Estatal, que se denomina Secretaría de la Contraloría, asumió la función de proporcionar la capacitación y asistencia técnica a los Vocales de Control y Vigilancia, así como a los ayuntamientos, logrando en un corto plazo resultados importantes como el estímulo de más de 148 mil integrantes y alrededor de 25 mil vocales de Control y Vigilancia.

Sin embargo, es a partir de mediados de la década pasada que se impulsa, en mayor medida, en el Estado de México la operación del programa de contraloría social mediante la instrumentación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia –COCICOVIS- hacia las obras ejecutadas con recursos del Programa de Inversión Estatal (PIE), del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) vigente hasta 1997, y a partir de 1998 de los recursos del Ramo 33 que la federación transfiere a los 122 municipios de la entidad. Así, los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia se configuran como órganos auxiliares del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, el cual, desde la óptica gubernamental es el mecanismo oficial para la supervisión de la obra pública estatal y municipal.

Considero importante hacer mención que, en cuanto a la integración de los COCICOVIS, éstos se conforman por tres vecinos electos democráticamente en asamblea general, cuyos cargos son honoríficos. Se denominan Contralor Social, Subcontralor Social "A" y Subcontralor Social "B", con igual rango y sin preeminencia alguna, entre ellos.

Dichos comités son constituidos por el Organismo de Control Estatal; es decir por la Secretaría de la Contraloría, conjuntamente con los ayuntamientos, éstos últimos que tienen la función de convocar a las asambleas vecinales para su constitución, mientras que la Contraloría Estatal lleva a cabo el registro y custodia de las actas constitutivas y la identificación oficial de sus integrantes, expidiéndoles una credencial personalizada.

El funcionamiento del COCICOVI está orientado a vigilar que la obra pública se realice de acuerdo con el expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente; es decir, verificar la calidad de los materiales de construcción, intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones, informar a sus vecinos del resultado del desempeño de sus funciones, y hacer del conocimiento de las autoridades las irregularidades que se detecten.

El marco normativo de la contraloría social lo constituye, la Constitución Política del Estado de México, que en su artículo 115 institucionaliza la figura de los contralores sociales para la vigilancia de las acciones de gobierno, las obras y los servicios públicos. En segundo término, está el capítulo cuarto-bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado que otorga carácter legal a la integración y funcionamiento de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.

2.2. Impacto del control y la evaluación social

De lo anterior se desprende que los resultados en materia de control y evaluación ciudadana han sido positivos al estimular una ampliación de los espacios de participación ciudadana en materia de control gubernamental. Así por ejemplo, de 1995 a 1999 se impulso en la entidad la constitución de más 17 mil COCICOVIS de los cuales el 23% correspondieron a obras y acciones ejecutadas con recursos del PIE; 25% se ubican en el CODEM; y 50% son del Ramo 33. Asimismo, en dichos comités ciudadanos han participado un promedio de 53 mil ciudadanos, de los cuales 36 mil son hombres (68%) y 17 mil mujeres (32%).

Más allá de la parte numérica, la participación social ha permitido en cierta medida que la gestión pública se apegue más a los principios de transparencia, honradez, eficacia y calidad; ha propiciado que los servidores públicos se sientan más obligados a manejar los recursos con apego a la normatividad; y ha contribuido a recuperar cierta confianza de los ciudadanos en el actuar gubernamental.

En una radiografía territorial, la constitución de los comités se observa en mayor medida en los municipios urbanos como; Toluca con 725 comités, Ecatepec con 660, Tlalnepantla con 357, Nezahualcóyotl con 582, Naucalpan con 452, Ixtapaluca con 426, y poco menos en los rurales, como; Valle de Chalco con 401, San Felipe del Progreso con 371, Tecámac con 335 y Tejupilco con 317. Esto quiere decir que de los 17 mil comités, de acuerdo con la situación geográfica mencionada, poco más de 7 mil fueron urbanos y casi 10 rurales, de acuerdo con el proyecto o acción aprobada por cada uno de los Consejos de Desarrollo Municipal o de Participación Ciudadana.

2.3. Impulso de la evaluación ciudadana

Consigno por último que el año pasado –1999-, con motivo de la campaña para el cambio de poderes locales, en el Estado de México fuimos testigos de poco más de 22 mil demandas ciudadanas, que se enfocaron a la necesidad de abrir mayores espacios de participación social para la vigilancia de la aplicación de los recursos, no solo en la obra pública, sino también los destinados a la realización de trámites y a la prestación de servicios públicos.

Como podemos observar, ha sido y es la propia ciudadanía la que ha impulsado la ampliación de los esquemas de contraloría social hacia la vigilancia de los trámites y servicios públicos estatales de gran demanda y alto impacto, con el objeto de elevar su calidad y evitar que se generen conductas ilícitas. Ante ello, la respuesta gubernamental ha sido la de diseñar e instrumentar un cierto tipo de control preventivo y evaluación ciudadana hacia los servicios públicos estatales, las obras públicas y las acciones orientadas al bienestar social que las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal prestan a la ciudadanía. Respecto a los servicios públicos nos referimos principalmente a los de administración y procuración de justicia, y seguridad pública y tránsito, dada tendencia a generar conductas ilícitas.

Me permitiré mencionar, de manera sucinta, las principales funciones de los COCICOVIS en materia de administración y procuración de justicia, entre otros:

Verificar que los agentes del Ministerio Público y/o el Secretario asesoren jurídicamente a los ciudadanos de manera real y honorable.

Observar que los servidores públicos no intimiden a los ciudadanos, ni los presionen para que realicen su declaración en menor tiempo o para omitir datos importantes.

Vigilar que los agentes de la policía judicial porten adecuadamente sus armas y no las exhiban en casos innecesarios; y

Supervisar que los cambios de turno ministerial se realicen en forma ágil, sin interrupción prolongada del servicio.

De igual manera, en el rubro de la seguridad pública y tránsito, los comités desarrollarán las funciones prioritarias de:

Verificar que los trámites y servicios no se realicen por "otras vías" diferentes a las establecidas.

Observar que no se expidan documentos falsos o alterados; y

Vigilar que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no desempeñen sus funciones bajo el efecto de bebidas embriagantes o de algún enervante.

Adicionalmente, los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia de estos dos servicios públicos podrán llevar a cabo otras acciones generales, como:

Realizar inspecciones ciudadanas a las dependencias prestadoras de servicios.

Verificar la existencia de un el directorio de servicios actualizado.

Observar que la ciudadanía sea atendida de manera pronta y adecuada.

Evaluar las condiciones físicas de las oficinas en las que se desahogan los trámites y se prestan los servicios; y

Verificar que no se soliciten dádivas o gratificaciones para la realización del trámite o la prestación del servicio.

Dentro de este contexto, el esquema de contraloría social que se vislumbra en un gobierno local, como el Estado de México, se encamina a la búsqueda de importantes resultados en materia de control y evaluación ciudadana:

Incremento de la participación ciudadana en las funciones de Control y Vigilancia preventiva.

Ampliación de la cobertura en la obra pública estatal del 30% al 80%.

Incremento de la cobertura en la obra pública municipal del 70% al 90%.

Extensión de la contraloría social a los servicios públicos estatales y acciones de bienestar social de mayor cobertura e impacto social que ofrecen las dependencias del Ejecutivo Estatal.

Extensión de la contraloría social a los principales servicios públicos municipales como agua potable, seguridad pública, registro civil, asistencia social, entre otros. e

Impulso y fortalecimiento de una cultura de orientación al ciudadano, por parte de los servidores públicos, ofreciendo resultados, calidad, eficiencia y eficacia para combatir la corrupción en las áreas de mayor trato con el usuario; y

3. Resultados de una evaluación más social

Como se observa, la evaluación ciudadana que se ha venido traduciendo en una mayor obligación legal y ética del servidor público, se ha constituido en un importante elemento de control y responsabilidad pública. Por tanto, a menos que lo impidan restricciones legales o consideraciones éticas, la llamada contraloría social habrá de tener, a corto plazo, un rediseño en su instrumentación con el objeto de ampliar su cobertura hacia aquellos ámbitos que administren, además de obras, también servicios públicos.

¿Qué se puede esperar de una supervisión y vigilancia ciudadana?. Seguramente que contribuir a que cada acción gubernamental sea ejecutada por personal que, en su conjunto, posea la capacidad necesaria para ello, cumpla con las normas aplicables al planificar y realizar su trabajo, cuente con un sistema interno de control de calidad, y sea sujeto de una revisión externa de calidad.

En este sentido, en términos más específicos, una evaluación ciudadana deberá enfocarse a tomar en cuenta varias normas generales que deben ser inherentes al desempeño de la administración pública, para asegurar, por parte de los servidores públicos, una conducta de mayor responsabilidad. Estamos hablando de:

Mayor capacidad profesional del funcionario.

Independencia de criterio en su actuación; y

Cuidado profesional en la práctica del desempeño administrativo.

3.1. Capacidad profesional

Por lo que se refiere a la capacidad profesional, esta se enfoca a la exigencia social de que, todo servidor público posea la capacidad para realizar las tareas a su cargo, aunque también esta norma impone a la propia institución la responsabilidad de garantizar que la acción gubernamental sea ejecutada por personal que, en su conjunto, tenga los conocimientos y habilidades necesarios.

De esta manera, creemos que la evaluación ciudadana sería más real, sobre todo porque se estaría supervisando los conocimientos y la experiencia personal de cada funcionario. Esta, es precisamente una línea de trabajo que están desarrollando los gobiernos abiertos en México –a lo mejor tardíamente en comparación a otros- que implica que sea la propia institución la que establezca un programa de educación y capacitación continua a efecto de que los responsables de planear, dirigir o ejecutar la acción gubernamental completen, cada cierto periodo, una cantidad de horas de educación y capacitación continua, que contribuyan a mantener su competencia profesional. Esto, implicaría además que particularmente los "especialistas" –aquellos que desempeñen un trabajo en lo específico- estén calificados y mantengan una competencia profesional en su campo o especialidad. Así, sin duda, se podría tener una evaluación social más efectiva del servidor público.

3.2. Competencia profesional

Otro aspecto importante que habrá de considerarse, dentro de una mayor evaluación ciudadana y exigencia legal y ética del servidor público, es el de la competencia profesional, dentro de la cual los requisitos que deberá cumplir todo funcionario para tener una percepción global de su actuación, serán por ejemplo, los siguientes:

1. Conocimiento de métodos y técnicas, así como de educación, capacitación y experiencia para aplicar los conocimientos en el área a su cargo.

2. Conocimiento de los organismos, programas, actividades, y funciones gubernamentales.

3. Habilidad para comunicarse con claridad y eficacia, tanto oral como escrita; y

4. Pericia necesaria para desempeñar el trabajo encomendado, por ejemplo: si el trabajo requiere aplicación de técnicas de muestreo estadístico, el personal deberá incluir expertos en esta materia.

3.3. Independencia de criterio y de actuación

Otro aspecto que habrá de tomarse en cuenta, dentro de esta línea de evaluación ciudadana que venimos comentando, es la que se refiere a la independencia de criterio y de actuación del servidor público y la cual se encamina a señalar que en todos los asuntos gubernamentales este debe estar libre de cualquier impedimento personales o externo para proceder con independencia en actitud y apariencia; esto, con el objeto de contribuir a abatir los factores internos y externos que promueven e incentivan la corrupción.

En esta misma connotación evaluativa, la norma impone al servidor y a propia institución la responsabilidad de preservar su independencia para lograr que sus opiniones, conclusiones, juicios y recomendaciones sean imparciales. Ello implica que, para obtener una mayor responsabilidad, los servidores deberán reconocer, en general, tres clases de impedimentos que inciden en su independencia: personales, externos y organizacionales.

Particularmente, los primeros deberán ser señalados por la propia institución, la cual será la responsable de establecer las políticas y procedimientos que ayuden a determinar si los servidores tienen algún impedimento personal como: relaciones oficiales, profesionales, personales o financieras que puedan influir en él para reducir por ejemplo el alcance de una revisión, o atenúe o altere los resultados; prejuicios, incluyendo los de convicciones políticas o sociales, que resulten de prestar servicios o de guardar lealtad a determinado grupo, organismo o nivel de gobierno; e interés económico, directo o indirecto, en la entidad o en el programa respectivo.

4. Nueva cultura de control y evaluación gubernamental

Dentro de la modernización de la vida estatal y de la administración pública, el tema de la evaluación ciudadana del desempeño gubernamental se perfila hacia un escenario donde será necesario plantear y determinar ¿cuales? serán las funciones básicas y prioritarias que habrá de tener el Estado hacia la sociedad; en segundo, conocer el comportamiento político partidista que habremos de vivir en este contexto de gobiernos abiertos -que de hecho ya vivimos, de manera más real y objetiva, desde hace varios años en Latinoamérica-; y, en tercero, identificar ¿cual deberá ser el papel de la administración pública, en este ambiente de pluralidad?.

Al respecto, diversos estudiosos han vertido importantes y novedosas consideraciones sobre la necesidad de que el Estado, en su acepción administrativa, adquiera una revitalidad en su desempeño, para que vaya acorde a las cambiantes circunstancias internacionales como de cada país.⁽¹⁾ Ello, porque se ha aceptado que la legitimidad del Estado también tiene su origen en el desempeño deficitario de la administración pública, el cual habrá de superarse previniendo aspectos como la burocratización, la presentación pública de cuentas, la enseñanza de una ética pública, y la activa participación ciudadana, entre otras.

En este contexto, en México, hemos sido testigos de una petición social reiterada: llevar a cabo una reforma integral en los distintos niveles de la administración pública, que incluya en su agenda, el estudio y análisis de una de las prioritarias actividades del proceso de la planeación gubernamental: nos referimos al esquema de control y de rendición de cuentas que se viene practicando en las administraciones públicas del mundo y que en el caso de nuestro país, México, ha estado vigente desde los años ochenta, bajo enfoques y modalidades orgánicas y normativas diferentes, cuando se da una fiebre semántica,

jurídica y orgánica para reforzar los canales estatales de control.

5. Teorización de la evaluación social

Son diversos los estudiosos del desempeño gubernamental que sugieren la necesidad de enfocar la práctica del control interno y la evaluación ciudadana desde una óptica diferente, para lo cual presentan innovadoras contribuciones teóricas y metodológicas, reconociendo las diferentes formas y modalidades como se practica la corrupción mundial.

Gerald Caiden es uno de los que, desde su perspectiva como investigador y consultor del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas, observa una serie de deficiencias e inconveniencias en varios de los gobiernos de América Latina que se reflejan en la actuación de sus administraciones públicas, y a las que identifica con el nombre de buropatologías. Reconoce que la población de éstos últimos años constituye una ciudadanía mas despierta y más participativa, atenta a lo que identifica como mala administración en tanto que la "calidad de vida se ve grandemente afectada por lo bien o mal que el individuo sea tratado por los funcionarios públicos y otros agentes del Estado administrativo". (Caiden, 1996: 41).

Una de las buropatologías más graves y que afligen a muchos de los regímenes de la administración pública en general, es el fenómeno de la corrupción, por cuanto que constituye una "enfermedad" que asume distintas formas y tiene causas e incidencias que van más allá de la propia administración pública. Ante ello ¿qué hacer?. Plantea la prioridad de llevar a cabo una reforma administrativa que incluya, además del apoyo persistente de la ciudadanía, también el fuerte respaldo político, y sobre todo de un adecuado sistema de presentación pública de cuentas.(2) Lo anterior, debido a que, desde su visión, se observa en varios países latinoamericanos, mecanismos endebles de evaluación y control gubernamental, áreas de gobierno al margen del examen público, ocupadas muchas veces por profesionales y burócratas autoritarios que hacen de la supervisión y la evaluación funcional una tarea complicada y con frecuencia imposible.

Otro estudioso del control y la evaluación social es David Shand; personaje que desde su visión como administrador principal del servicio de gerencia pública de la O.C.D.E. de París, refrenda la prioridad de implementar una evaluación y control permanente del desempeño administrativo como parte de lo que llama la nueva gestión pública, donde se involucre a los "consumidores" de los servicios del gobierno; es decir, a los contribuyentes y a los propios empleados del sector público. Así, podrá asegurarse mayor confiabilidad e impacto del esquema evaluativo. (Shand, 1996: 79)

En este sentido, el enfoque clientelar, respecto a la actuación gubernamental, puede resultar simple y a lo mejor subjetivo. Sin embargo, se refrenda que la percepción social resulta de gran importancia para medir la productividad del sector público, e introducir elementos para el mejoramiento del quehacer administrativo. Aquí, es donde encuentra sustento la importancia del control social de la administración pública.

6. Evaluación y control social en la administración pública mexicana

Derivado de ese marco referencial, me permitiré enseguida presentar un resumen genérico de los planteamientos teóricos y pragmáticos que se han estado llevando a cabo en nuestro país, México, durante los últimos años. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND, 1995: 64-65), no obstante la óptica oficial que supone, marcó las directrices que habrían de seguirse en este rubro como parte de la reforma de gobierno y modernización de la administración pública, dentro de la cual planteo la necesaria sistematización del control y la evaluación gubernamental, en la búsqueda de un mejor esquema de rendición de cuentas.(3)

Esta perspectiva formal, parte de la concepción de que la administración pública juega un papel relevante en el desarrollo económico, político y social de un país. De ahí, la necesidad de que, desde una exigencia social, ésta sea moderna y eficiente para facilitar el incremento de la productividad e ir acorde al avance democrático nacional, y sobre todo

se inscriba en el contexto mundial de avanzar en las líneas de la eficacia y la eficiencia, eviten trámites, ahorre tiempo y gastos, e inhiban la discrecionalidad y la corrupción.

Dentro de esos planteamientos resulta interesante observar las medidas que se plantean como parte del nuevo sistema de control y evaluación gubernamental. Entre otros, resulta prioritario dotar de independencia a los órganos de control encargados de la evaluación y la fiscalización de la gestión y aplicación del gasto público y asimismo, de capacidad técnica que permita su eficaz funcionamiento. Así, estaremos ante otra perspectiva de mayor ponderación: la búsqueda de una mayor credibilidad social en el esquema del control y la evaluación gubernamental.

Para ello, se precisan dos compromisos que deberán llevarse a cabo. El primero, en materia jurídica; es decir, la adecuación del marco normativo y legal que vaya acorde al nuevo esquema evaluativo. Y el segundo, en materia orgánica; con relación a una reforma estructural de las instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública. Así, se pretende ir más allá de la sola reestructuración del rubro orgánico gubernamental, al buscar el fortalecimiento de su autonomía técnica y capacidad de acción, e incluso de la integración de un órgano externo que se constituya en un moderno órgano superior de fiscalización.

Otro aspecto que se pretende llevar a cabo, en un contexto de evaluación ciudadana en los gobiernos abiertos, es el de la reorganización del control interno con que cuenta el propio Poder Ejecutivo. La idea es clara: diseñar un sistema más eficiente de autoevaluación con un enfoque fundamentalmente preventivo que, desde el punto de vista cualitativo se vincule al desarrollo administrativo de la gestión pública. Cantidad y calidad en el desempeño de la administración pública constituyen dos premisas que habrán de reforzarse en el futuro, mediante el fortalecimiento de la autonomía y actuación de los órganos internos de contraloría de las dependencias y entidades auxiliares de la administración pública con la idea de que su desempeño preventivo y correctivo sea más eficaz.

En este sentido, se observa una visión más moderna del esquema del control y la evaluación gubernamental, al ir más allá de su función punitiva; es decir, del sólo castigo de los infractores, para incursionar en una atribución más cualitativa: contribuir al logro de una administración más honesta y eficiente, más allá del manejo de los recursos públicos.

Dentro de esta nueva concepción del control y la evaluación gubernamental es necesario resaltar la importancia de la participación social en el proceso de revisión y evaluación de la administración pública. No puede hablarse de inscribir procesos administrativos en los vientos de modernización que vivimos, sino se considera la perspectiva ciudadana en el amplio esquema del control interno gubernamental. Es en este ámbito donde deben estar, en mayor medida, los mecanismos de supervisión y vigilancia, de manera específica en el desarrollo de los programas y proyectos de obra pública con financiamiento estatal, aunque como lo hemos mencionado, también en otros servicios públicos.

Aunado a ello, es en el rubro social donde debe radicar la medición cualitativa de la administración pública; es decir, del desempeño de los servidores públicos. La perspectiva ciudadana debe considerarse como un elemento de fundamental importancia para la evaluación de la calidad del servicio. Por supuesto que no de toda la población, sino de aquella opinión "razonada" de los sectores que tengan la capacidad de respuesta adecuada de acuerdo al proyecto administrativo, financiero o de obras públicas que se piense llevar a cabo.

7. Evaluación ciudadana y evaluación gubernamental

En congruencia a las ideas mencionadas, una acción que ha llamado la atención para el afianzamiento del nuevo y diferente esquema del control y evaluación gubernamental en México, es el de diseñar un instrumento orgánico autónomo para la fiscalización de los tres poderes federales, bajo la denominación que hemos mencionado de: Auditoría

Superior de la Federación; medida que se inscribe, no sólo en una reforma administrativa, sino en la reforma del Estado.

En términos organizativos resulta interesante observar la integración que supondría la aparición de este órgano superior, en el escenario nacional. Sería administrado por un cuerpo colegiado de auditores de "reconocida honorabilidad y capacidad profesional" que, a imitación de la mayor parte de los países que cuentan con este tipo de organismos, sean seleccionados mediante proceso abierto en el que participen los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Derivado dichas reflexiones, surge la interrogante de saber si ¿estamos ante una nueva cultura del control y la evaluación gubernamental en el mundo, como en nuestro país? donde la participación ciudadana resulta de fundamental importancia. Creemos que sí. La corriente de modernización que se vislumbra en el aspecto administrativo del Estado, como en la parte política del mismo, así lo exige, derivado de las diversas limitaciones que los órganos de control del país presentan, en comparación con el creciente desarrollo de éstas instituciones en otras partes del mundo y que, en la búsqueda de una real fiscalización y control de los aparatos públicos, muchas de las actuales atribuciones que tienen en sus manos deben pasar a un órgano independiente del ente supervisado.

8. Control y evaluación en las administraciones locales

De los anteriores planteamientos se deriva el reto que tienen ante sí las administraciones públicas locales –estatales y municipales-, para diseñar mecanismos públicos de evaluación y control más efectivos, acorde al avance que se observa en el contexto mundial y que, en términos más reales, den fe de la buena o mala actuación de los servidores públicos.

En consideración a los nuevos tiempos políticos de gobiernos abiertos que estamos viviendo en varios países de Latinoamérica, desde una visión prospectiva, resulta de gran validez que los gobiernos locales también, por su parte, busquen una reestructuración en el actual esquema orgánico del control y evaluación interna y externa. La idea genérica consiste en evaluar los logros que se han obtenido y buscar la legitimación, desde una perspectiva social, del esquema evaluativo gubernamental en práctica en las administraciones locales.

Sin duda que, la introducción del elemento electivo social del posible responsable del órgano de control estatal o municipal, sería dar un paso importante, al permitir conocer con antelación los antecedentes de honestidad y honorabilidad de los aspirantes y redefinir sus atribuciones para convertirla en una institución eminentemente preventiva, promotora del desarrollo administrativo. Con estas ideas, lo que se vislumbra es que el actual esquema de control y evaluación gubernamental en práctica en las administraciones públicas del país, se renueven y se inscriban dentro de los avances y transformaciones que, hoy día, experimenta la fiscalización en el mundo.

Ello, retomando los planteamientos teórico-pragmáticos que pondera la llamada nueva administración pública. Nos referimos a aspectos como; la promoción de una mayor descentralización administrativa y financiera; la profesionalización de los servidores públicos; la adopción de un mejor sistema de control y evaluación gubernamental; la práctica de una gestión pública más moderna; y el estímulo de una participación social más real y activa en los procesos gubernamentales, entre otros. Sin duda que, estos nuevos marcos referenciales nos conducen a interpretar que nos hallamos ante el desempeño de una administración pública más abierta al conglomerado social, más moderna en congruencia a los planteamientos teóricos que se plantean, y más eficiente y eficaz, no sólo porque sea una necesidad gubernamental, sino también porque será el espejo donde la ciudadanía podrá ver y analizar la actuación de los gobernantes de un determinado partido político por el que habrán o no de votar el día de mañana.

9. Control y evaluación social en una perspectiva de política pública

En un interés por reflexionar en el proceso dialéctico a que ha estado sujeto el control y la evaluación ciudadana en el contexto de los gobiernos abiertos, se incluye el presente apartado que analiza la vertiente social de esta política pública; es decir, la influencia e importancia de la participación ciudadana en los asuntos que, si bien son responsabilidad de la parte gubernamental, por otro lado implican un efecto hacia lo social, que por ese hecho, demanda participación.

Hablar de políticas públicas en su vinculación con las funciones del control y la evaluación gubernamental, implica referirnos a la injerencia ciudadana en los asuntos del gobierno y de su administración pública a través de la participación que ha tenido en dichas funciones, en las cuales se observa un cierto impulso del elemento social como uno de los mecanismos institucionales para coadyuvar al mejor desempeño administrativo y financiero estatal.

Así, se determina que, del esquema inicial de políticas gubernamentales, a partir y durante las últimas dos décadas del presente siglo, se observa en nuestro país un reencauzamiento de la acción gubernamental en un enfoque eminentemente de política pública, a lo mejor no en la idea que han desarrollado destacados estudiosos de esta disciplina en países europeos, como de Estados Unidos y Latinoamérica (4), pero sí en una reconceptualización de lo público, que sustenta la premisa de que, actualmente, la participación ciudadana en el rubro del control y la evaluación gubernamental se encuentra en una etapa de consolidación por parte del Estado, del Gobierno y de la administración pública, como mecanismo clave que habrá de permitir vigilar que los planes, programas y acciones tengan los resultados esperados. (Pagaza, 1984: 135).

10. Control y evaluación estatal

Las décadas de los ochenta y noventa, se caracterizan en México porque dan lugar a la expedición de un amplio conglomerado de leyes, acuerdos y convenios, además de cambios orgánicos y funcionales dentro de la administración pública nacional, que buscan por un lado, afianzar el esquema del control interno en las dependencias de los sectores central como auxiliar, y por el otro, dar respuesta tangible a la prioridad gubernamental y ciudadana de combatir y prevenir las acciones de corrupción. Dichos cambios, si bien son producto del proceso dialéctico de la propia administración pública, también son el resultado a una demanda ciudadana, es decir, de una política pública, que si bien finalmente constituye un método de gobierno para eficientar sus acciones, sobre todo en un esquema de costo-beneficio, lo cierto es que ya se observa una apertura más real del gobierno a la opinión social.

De esta manera, por mencionar una experiencia de control y evaluación social estatal, son diversas las acciones de control y evaluación que ha llevado a cabo la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en sus sectores central y auxiliar, y por convenio, hacia los municipios, con el objeto de hacer tangible de una manera más institucionalizada la política pública del control interno y externo de la administración pública, en congruencia con los avances del proceso administrativo, y al empuje ciudadano que permita consolidarla como una verdadera política pública sustentada en un ambiente más de lo "público".

Son diversas las acciones que se han llevado a cabo y que se han enfocado a dar respuesta a un reclamo de mayor participación ciudadana en los gobiernos abiertos, en el control y evaluación de programas de desarrollo social y en la implementación del sistema estatal de quejas y denuncias. Esto, además del otro mecanismo importante que ha permitido retroalimentar la connotación de política pública del control interno, que es precisamente la práctica de contraloría social.

10.1. Contraloría social; visión pragmática

La contraloría social, como su nombre lo indica, significa mayor participación social en el amplio esquema del control y la evaluación gubernamental, aunque enfocado expresamente a un aspecto en concreto que será la supervisión y vigilancia de las obras

públicas de impacto comunitario y donde se involucra, de manera directa y activa, a la ciudadanía beneficiaria de ello.

Esta figura nace con el objeto de introducir mejoras en la relación entre la administración pública y la sociedad. Obedece a la prioridad de incrementar los mecanismos de participación social e intensificar su colaboración en los procesos de control y vigilancia.(5) De ahí que, el programa de contraloría social surge como una respuesta gubernamental para apoyar a la sociedad en la organización de actividades de control y vigilancia sobre la administración pública. Ahora, la base de esta política pública radica en un "público ciudadano" que se involucra y participa en una rama específica del desempeño gubernamental; las obras públicas. Así, la contraloría social se concibe como un esquema de participación organizada de la población en la vigilancia de las acciones del gobierno en rubros como el mencionado. El propósito genérico y fundamental radica en complementar el control formal que ejerce la parte gubernamental para asegurar la práctica de acciones con responsabilidad, honestidad, eficacia y apego al marco normativo.(6)

Hoy día, resulta complejo el impulso que ha adquirido dicho programa, particularmente porque se ha diseñado para el ejercicio de funciones de control en obras del programa de inversión estatal (PIE), y del convenio de desarrollo municipal (CODEM). Aún cuando, desde una perspectiva externa a la administración pública se puede ponderar la necesidad de evaluar las fortalezas y debilidades de esta política pública del control interno, lo cierto es que los impactos han sido positivos; se han ampliado los espacios de participación social en materia de control; la labor preventiva del control se ha reforzado mediante la adopción del mecanismo social; la supervisión y vigilancia del aspecto técnico-financiero del accionar gubernamental en el rubro, por ejemplo, de las obras públicas se ha visto fortalecido mediante el elemento social. La idea básica del control ciudadano radica en que sea este el resorte para que, vía figura de comités, se vigile cada obra que se realice con recursos de las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios (ramo 33), o bien con recursos propios de los ayuntamientos. (Haro, 1999: 320).

Aunado a lo anterior, la política pública del control y la evaluación social ha buscado incidir en la organización y funcionamiento de los comités que ha estimulado; es decir, en el proceso de articulación entre la participación ciudadana y la responsabilidad gubernamental, en el sentido que, sean las propias comunidades las que retroalimenten el esquema de la política pública, a través de la elección de sus integrantes y mediante la adopción de mecanismos de opinión, consulta y elección, dejando a la parte gubernamental la función de coordinación y promoción de este esquema. De esta manera, se puede sustentar la idea de que el perfil de políticas públicas, se encamina hoy en día hacia un esquema donde el elemento social interactúa de manera continua y permanente con el ente gubernamental en las distintas fases que la componen: formulación, instrumentación, control y evaluación.

Complementariamente, es oportuno destacar el mecanismo de asambleas vecinales que han sido impulsadas, como preámbulo, a la conformación de los comités ciudadanos de control y vigilancia, y en las que han participado un importante número de ciudadanos en la supervisión y vigilancia de la totalidad de la obra pública ejecutada con recursos del programa de inversión estatal y del convenio de desarrollo social. Aquí, el papel del órgano de control estatal solamente se ha encuadrado en acciones de capacitación, asesoría y expedición de lineamientos operativos. (Haro, 1999: 326).

En un escenario prospectivo, este tipo de política pública se encamina a su implementación en otras áreas sensibles de la administración pública estatal, donde puede darse una interacción mayúscula entre gobierno y ciudadanía. Por hacer alusión a algunos aspectos están por ejemplo, los servicios médicos y las funciones de seguridad pública y tránsito, los cuales ofrecen una excelente oportunidad para incorporar la opinión ciudadana y mejorar los procesos públicos.

10.2. Quejas y denuncias ciudadanas

Un segundo mecanismo ciudadano que ha sido estimulado, de manera especial durante

esta última década, para introducir mejoras en los procesos administrativos, así como en la actuación de la parte funcionarial del Poder Ejecutivo, es el referente a las quejas y denuncias ciudadanas, las cuales si bien son impulsadas por la parte gubernamental, su perfil se viene desarrollando en una connotación de política pública.

Generalmente, su concepción dentro del entorno gubernamental ha obedecido a que la observación social del quehacer administrativo, vía quejas y denuncias, constituye el lado oscuro de la administración, algo que debe ocultarse porque denota insuficiencias funcionales u organizativas en el aparato público. Romper con esta concepción tradicional implica permear de una connotación más "pública" y positiva la queja y la denuncia, es decir concebirla como un insumo valioso de información que permita a la propia administración pública evaluar y mejorar sus procesos de gestión y el desempeño de los servidores públicos.

De esta manera, se concibió diseñar y ejecutar nuevos mecanismos de participación social en un enfoque sistémico (7) con la premisa fundamental de coadyuvar a mejorar la prestación de los servicios públicos por parte del ente administrativo. La idea consiste en orientar y conducir las quejas ciudadanas hacia un ambiente más de política pública en el sentido de dotar de mayores elementos sociales a la actuación gubernamental.

Sin afán de presentar un recorrido cuantitativo de este programa gubernamental, las quejas y denuncias ciudadanas se han convertido en mecanismos relevantes que, en la última década, han permitido conducir las decisiones administrativas en una connotación más de política pública, en tanto que la corrección de irregularidades en áreas sensibles de la administración son determinadas desde la perspectiva social. Así, se observa la presentación de una importante cantidad de quejas y denuncias en un lapso de seis años -1993-1999-, situación que más allá del indicativo numérico permite vislumbrar la etapa de consolidación y expansión que ha adquirido esta evaluación social, lo cual sin duda, obedece a la necesidad contemporánea de permear de mayor eficiencia y eficacia los trámites y servicios que proporciona el gobierno, evaluar el desempeño de la parte funcionarial estatal y, exigir mayor calidad administrativa en aquellas dependencias que han sido señaladas como responsables de incumplimiento del código de conducta legal y administrativo.

11. Control y evaluación más "público"

Enseguida me permitiré hacer algunos planteamientos que me parecen interesantes de rescatar y dar a conocer acerca de la teoría que se haya en boga, en diversos países del mundo, como en el nuestro, México, y que se refieren a la forma como se conciben o deben concebirse, hoy día, las políticas públicas; concepción que se interrelaciona con un ángulo más de lo "público", en tanto que implica mayor participación ciudadana en el accionar gubernamental de ciertas áreas o funciones.

Así, se reafirma la necesidad de rediseñar y ensayar en México, un nuevo método de gobierno acorde a los cambios políticos y económicos del mundo contemporáneo, los cuales han incidido e impulsado una revisión del papel del Estado, del gobierno y de la administración pública, en términos de considerar a una ciudadanía que se ubica ya no sólo como "cliente" sino también como contribuyente y financiador de la misma.

En este orden de ideas, la participación ciudadana se vislumbra en un futuro cercano, como un importante mecanismo para mejorar y eficientar la función de gobierno y "democratizar" las decisiones públicas, donde también se concrete una corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados. Esto, sin duda, es uno de los desafíos que tiene ante sí la función pública mexicana para abrir espacios a las distintas organizaciones de la sociedad civil en una diversidad de funciones, como la evaluación gubernamental, entre otras. (Haro, 1998: 45).

Si bien las políticas públicas se han confundido con las políticas estatales o bien gubernamentales, por otro lado diversos autores nacionales y extranjeros que han tratado el tema, han reivindicado la importancia de éstas como objeto de estudio. Desde Harold D.

Laswell en la década de los cincuenta hasta personajes contemporáneos mexicanos como Aguilar Villanueva, las han definido como un nuevo enfoque de gobierno que implica gobernar con y para la sociedad, en un contexto donde los problemas que se consideran como "públicos" deben ser ahora consensados por la ciudadanía (Uvalle, 1997: 101).

De acuerdo con esta idea, el elemento social debe jugar un papel relevante desde la formulación (diagnóstico) hasta la fase de evaluación de la misma; concepción que implica convivir en un sistema de toma de decisiones gubernamentales y administrativas más democráticas, donde la sociedad sea más participativa en la solución de los asuntos que le interesan. Esto quiere decir que, la atención y solución de los problemas cotidianos de la administración pública, no sólo deben ser resueltos mediante grandes políticas nacionales, sino en los ámbitos más cercanos al ciudadano y mediante el uso adecuado del análisis de políticas.

Hoy día, se observa la inclinación estatal de "gobernar por políticas públicas" en el sentido de reivindicar y restablecer el carácter público del gobierno y la administración (Aguilar, 1999: 3). Esto, debido a que lo gubernamental no recubre necesariamente lo público, lo que implica estimular una administración pública postgubernamental y postburocrática, donde las organizaciones formales de gobierno se ocupen sólo de ciertos asuntos públicos, pero en otras, colaboren conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil. En esta perspectiva, la participación ciudadana no se reduce solo a la elección de los gobernantes o a la opinión y consulta para el diseño de las políticas, sino que se extiende a la parte instrumental de éstas, es decir, a la solución directa de los problemas y necesidades públicas.

Concluyo estas reflexiones con una idea que me parece interesante en el sentido de que, la trascendencia de las políticas públicas no radica en construir un mundo feliz. No constituye el mecanismo único para que el gobierno y sociedad busquen solución a todos los problemas y demandas. Su función principal, dentro del proceso de deliberación donde participa la ciudadanía, estriba en dotar de una racionalidad argumentativa y financiera a la acción gubernamental.

12. Sociedad y gobierno contemporáneo

Deseo, por último, realizar un ejercicio reflexivo sobre el nuevo papel que juega la ciudadanía en el mundo contemporáneo, respecto al desempeño gubernamental y administrativo. La idea principal radica en que la administración pública ha dado un viraje en su desempeño; lo mismo en países con alto desarrollo económico que en otros en vías de crecimiento, algunos de los cuales han optado por impulsar una nueva concepción teórica y práctica denominada "nueva administración pública", dentro de lo que se ha dado en llamar reforma del Estado y reforma del Gobierno, asumiendo y reconociendo, en este sentido, los nuevos roles que le toca jugar a ésta, en un contexto donde se observa una ciudadanía más participativa en las tareas públicas, más organizada y más atenta a la actuación del desempeño gubernamental.

Dentro de estas reflexiones es importante hacer alusión al papel que han venido jugando las llamadas organizaciones civiles "no gubernamentales" en Latinoamérica, como particularmente en nuestro país, México, en un contexto mundial que refleja la idea de que efectivamente nos encontramos ante la configuración de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

12.1. Proceso dialéctico de las ONG's en México

El proceso dialéctico a que han estado sujetas las organizaciones civiles en México se define por un fenómeno que ha incidido en general para toda América Latina. Me refiero al esquema de industrialización por el que han pasado estos países, los cuales además de generar cambios en la sociedad e impulsar procesos de modernización, también propiciaron que fueran las propias sociedades las que buscaran alternativas, más allá de las ofertas del Estado.

El caso de la participación de las ONG`s en el proceso democrático mexicano, donde el aporte que han desarrollado ha sido importante para la democracia social y política nacional. Al respecto, se distinguen tres líneas de acción que han contribuido a incrementar y consolidar la participación social. Primero, la difusión de los valores democráticos en amplios sectores de la sociedad mexicana, lo cual ha venido influyendo en la formación de una cierta cultura democrática. Segundo, la injerencia de éstas en la elaboración de propuestas para modificar el sistema electoral del país, lo cual se refleja en la aparición y funcionamiento de un órgano expofeso responsable de organizar las elecciones y de establecer ciertas limitaciones en gastos de campaña: el Instituto Federal Electoral; Y,

Una tercera línea, es la participación de las ONG`s en la identificación y advertencia de que la democracia no termina con la alternancia política, sino que implica igualdad de oportunidades políticas y el establecimiento de condiciones sociales que la hagan posible -Vgr. Educación y satisfactores básicos para toda la población-.

Es importante definir su papel en los países desarrollados donde se observa que, a diferencia de las naciones menos desarrolladas como la nuestra, cumple una función diferente compartiendo incluso la responsabilidad social de coadyuvar al ejercicio de un mejor gobierno y no sólo de actuar como simple mecanismo demandante; es decir, contribuir para que los diversos actores -entre ellos, las mismas organizaciones civiles- puedan desempeñar una función esencial de carácter progubernamental contribuyendo, por ejemplo, financieramente al desarrollo de obras y prestación de servicios públicos.

En el caso de la mayoría de los países europeos, la participación social se viene dando bajo el modelo de corresponsabilidad, particularmente porque la gente tiene satisfechas gran parte de sus necesidades básicas y de salario y en consecuencia parte de su tiempo lo utiliza en el trabajo voluntario; de hecho, muchas de las organizaciones civiles europeas se nutren de personas que quieren sentirse útiles.

En este sentido, es una realidad contemporánea que las organizaciones civiles no representan a la sociedad en su conjunto, pues ésta es muy heterogénea en sí misma; sin embargo, lo sí se debe reconocer es que constituye una respuesta efectiva y alternativa a las diferentes iniciativas que pudiera tener la propia población. Tal ha sido la necesidad de estimular la organización social en nuestro país y particularmente en la ciudad de México que su crecimiento ha ido avanzando en los últimos años, con una concentración, además del Distrito Federal, también en los estados de Jalisco, Oaxaca, Michoacán y Baja California.

Oportuno es señalar una reflexión que me parece interesante comentar en términos de analizar, ¿si la participación de la ciudadanía en el quehacer gubernamental es producto de lo que algunos autores señalan como ingobernabilidad o bien es el resultado de una inadecuada coordinación entre las instancias administrativas para dar atención a demandas sociales?.

Es este orden de ideas, es una realidad reconocer que la existencia y presencia contemporánea de organizaciones civiles en México como en otros países, se debe en cierta medida a la falta de confianza en el desempeño gubernamental y de su administración pública, la cual ha sido incapaz de atender los reclamos sociales de manera pacífica y tradicional, dando lugar, en consecuencia, a estimular la participación social como mecanismo de contrapeso para exigir la prestación de servicios de calidad.

Dentro de la participación que la sociedad ha venido desplegando en los últimos años, su injerencia en la promoción del desempeño gubernamental se ha convertido también en un asunto de las organizaciones civiles. Así, el fenómeno de intervenir en el quehacer estatal se ha extendido a los distintos sectores de la sociedad mexicana, principalmente en aspectos como: el control del desempeño financiero, a través del ejercicio, por ejemplo, de sistemas de evaluación, o bien de la solicitud a los gobiernos de un manejo adecuado y transparente a los recursos.

Ahora que se han puesto en vigencia los "ramos" 26 y 33 que implica la transferencia de recursos del gobierno federal a los estados y municipios, se hace necesario conocer su utilidad y fin de esos recursos, lo cual significa, en términos sociales, que los gobiernos realmente informen a la ciudadanía de su aplicación e impacto. De acuerdo con estudios realizados por organizaciones sociales, se ha observado que existe un desconocimiento e insuficiencia de control en el ámbito municipal sobre los recursos que le corresponden, lo que ha motivado la aparición de lo que se ha dado en llamar contralorías sociales, que no es otro asunto que un nivel superior de democracia social, las cuales asumen el papel de supervisar e informar a sus comunidades sobre la aplicación del presupuesto en acciones de obras públicas.

Reflexiones finales

De lo expuesto, resulta claro entender el nuevo papel que juegan, hoy día, las organizaciones civiles en la interacción que tienen con la parte gubernamental del Estado, y particularmente con la administración pública. Es necesario reflexionar, desde diferentes ópticas, en la prioridad de ampliar y mejorar los mecanismos de participación social que permitan mejorar las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Así, ampliar la relación ciudadanía-gobierno implicará rediseñar, por ejemplo, mejores mecanismos de participación en el desarrollo social, más allá de los convenios que ya se vienen practicando para articular la actuación de las instituciones gubernamentales y las organizaciones civiles en esta dirección. Asimismo, será necesario repensar en las ventajas para el gobierno como para las propias organizaciones, de estimular una posible injerencia de esta última en el quehacer estatal.

En conclusión, resulta prioritario definir, en este nuevo contexto de gobiernos abiertos y mayor evaluación ciudadana, ¿qué es lo que pueden hacer mejor las organizaciones civiles? y ¿qué puede hacer mejor el gobierno? y, de esta manera establecer los mecanismos idóneos para estimular y mejorar la relación entre el gobierno y la sociedad y dar paso a una mayor participación social en la definición de las políticas públicas, estatales y gubernamentales y en consecuencia, en el ejercicio de una administración pública más eficiente de corte gerencial que algunos autores han dado en identificar como "nueva administración pública".(8)

Notas

1. Entre otros, Gerald Caiden, consultor investigador y administrador de una amplia gama de organizaciones públicas, entre las que destacan el Banco Mundial y la ONU, reconoce que el estudio y práctica de la administración pública atraviesa desde hace dos décadas aproximadamente por una "crisis" intelectual y pragmática por el cúmulo de burocratologías que existen en muchas de las administraciones públicas del mundo y que en lo factual han promovido un ejercicio "malo" en lo administrativo, entre otros aspectos, porque no se observa un adecuado sistema de lo que llama "rendición de cuentas".

2. Caiden, aunado a esta propuesta plantea otras importantes medidas encaminadas a elevar el desempeño administrativo, como la desburocratización de procesos y procedimientos innecesarios y aparatosos; la exigencia de ética pública en los servidores públicos cuya falta afecta adversamente el ejercicio administrativo y prohíja la

corrupción; la participación pública que implique una mayor presencia ciudadana en la administración pública y el refuerzo del esquema de las quejas y denuncias sobre los malos manejos financieros, Vid. Caiden Gerald,

Revitalización de la Administración Pública, en Revista de Administración Pública, RAP No. 91, México, INAP, 1996, pp. 43-48.

3. Junto con el aspecto de la evaluación y el control, el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 plantea otras prioridades, como mayor descentralización administrativa, cambio estructural en la profesionalización de los servidores públicos, modernización de la gestión pública, simplificación y adecuación del marco normativo y un sólido esquema de responsabilidades funcionarial. Todo ello, dentro de la reforma integral del gobierno y de la administración pública en México que planea llevar a cabo en los próximos años.

4. Por mencionar algunos está Yehezkel Dror, Joan Subirats, Giandoménico Majone, Charles Lindblom, Bernard

Barranque, quienes han desarrollado prolíficos estudios sobre el amplio tema de las políticas públicas. En México se encuentran Luis Aguilar Villanueva, Ricardo Uvalle Berrones, David Arellano Gault, Omar Guerrero, entre otros, quienes encuadran el desarrollo de esta disciplina en un nuevo contexto de lo "público" que necesariamente conlleva la participación social en una multiplicidad de asuntos del gobierno y su administración pública.

5. Esta nueva política gubernamental se incorpora en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 15, del 2 de marzo de 1995, misma que establece la facultad de las organizaciones civiles de participar en acciones de supervisión y vigilancia de la planeación y ejecución de obras públicas. De esta manera se institucionaliza, ya no como política gubernamental, sino como política pública, la figura de contraloría social en estos rubros.

6. Vid. Secretaría de la Contraloría, Lineamientos Generales para la Operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, 1995, p.4

7. Por acuerdo publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, del 5 de marzo de 1998, se estableció formalmente el sistema estatal de quejas y denuncias que venía funcionando desde años atrás, y cuyo objetivo, en un contexto de políticas públicas, buscó facilitar el acceso de la ciudadanía a inconformarse ante los males servicios que pudieran estar recibiendo de alguna dependencia, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

8. Al respecto, son diversas las instituciones que han venido impulsando la teorización y práctica de una administración pública más democrática, eficiente, eficaz, con elementos de costo-beneficio que se identifique, en su visión pragmática, con elementos de índole gerencialista. El caso del INAP, el CIDE, el ColMex., algunos sectores de la UNAM, entre otros. Sin embargo, también es necesario reconocer que no toda la "familia

administrativa" nacional e internacional está de acuerdo con esa visión, haciendo defensa, en contrario, de la práctica de un ejercicio público tradicional.

Bibliografía

Armijo Natalia y García Sergio, (1995), Organismos no Gubernamentales: definición, presencia y perspectivas, Foro de Apoyo Mutuo (FAM), México.

Caiden Gerald, (1996), Revitalización de la Administración Pública, en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista RAP no. 91, Instituto de Nacional de Administración Pública (INAP), México.

Canto Chac, Manuel, (1999), El Papel de las Organizaciones Civiles en México. Las ONG en materia de derechos humanos y asistencia social, en Revista Prospectiva, Agrupación Política Nueva, año 4, No. 13, México.

Cesar Fernández, Rubén, (1994), Privado y Público a la vez: El Tercer Sector en América Latina, civicus, Asamblea Mundial para la participación de la Ciudadanía, México.

Kliksberg Bernardo, (1999), Seis Tesis no Convencionales sobre Participación, en Revista Prospectiva, Agrupación Política Nueva, año 4, No. 13, México.

Lynn, Laurence E. Jr., (1996), Reforma Administrativa desde una Perspectiva Internacional: Ley Pública y la Nueva Administración Pública, en Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. V, núm.2, México.

Poder Ejecutivo Federal-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), México.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, (1988), La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México.

Shand David, (1996), La Nueva Gestión Pública: Retos y Temas de discusión en una Perspectiva Internacional, en Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista RAP no. 91, Instituto de Nacional de Administración Pública (INAP), México.

Uvalle Berrones, Ricardo, (1997), Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM-UAEM, Toluca, México.

VI Conferencia Internacional Anticorrupción; memoria, (1993), Cancún, México.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Nombre: Javier Alanis Boyzo

Cargo actual: Coordinador Editorial

Nombre de la dependencia: Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, México.

Ultimos estudios: Candidato a doctor en administración pública por la Facultad de

Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Dirección postal: Fraccionamiento Ignacio López Rayón No. 249, Casa B-24, San Buenaventura (pueblo), Toluca, México, C.P. 50110.

Numero de teléfonos: (01 72) 74 06 05 particular, Toluca, México.

(01 72) 14 00 33 y 14 87 61 laboral, Toluca, México.

Fax: (01 72) 14 00 33 y 14 87 61 laboral, Toluca, México.

E-mail: Alanisb@prodigy.net.mx.