

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA FORMACIÓN CIUDADANA

PUBLIC ADMINISTRATION FOR CITIZENSHIP TRAINING.

LUIS ARTURO MÉNDEZ REYES

Texto recibido: 14 de agosto de 2018

Texto aprobado: 07 de octubre de 2018

Resumen: En este artículo definimos algunos vectores de la administración pública: eficiencia y eficacia; derechos del individuo y adecuación del proceso; y representación y control de la discrecionalidad. Interpretamos las contribuciones, que en torno a esos tres segmentos, se desprenden de la *teoría crítica* de la administración, para redefinir el funcionamiento del gobierno y con ello, estimular la formación ciudadana. Iniciamos con la definición del concepto evolutivo de ciudadanía. Realizamos dos cuadros, uno sobre los derechos civiles, sociales y políticos que conforman la definición evolutiva de la ciudadanía, y otro sobre el Código de Conducta Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal Mexicano, que ilustran la competencia moral que deben ostentar los funcionarios para desempeñar sus funciones de manera justa y desarrollar la ciudadanía. La tesis central que permea en el artículo consiste en lo siguiente: bajo el esquema racional burocrático, no se concibe la formación de ciudadanos, porque está infestado de la ideología liberal, cuya prioridad es el desarrollo de individuos.

Palabras clave: administración pública, ciudadanía, eficiencia, burocracia, derechos sociales, derechos civiles, derechos políticos.

Abstract: *In this article, we define the three pillars of Public Administration: efficiency and effectiveness; rights of the individual and adaptation to the organizational process; representation and control of discretion. We interpret the contributions that, based on these pillars, stem from the critical theory of administration, to redefine the functioning of government, and with that, stimulate citizen education. We begin with the definition of the evolutionary concept of citizenship. We elaborate two tables, one on the Civil, Social and Political rights that make up the evolutionary definition of Citizenship, and another about the Code of Ethical Conduct of Public Servants of the Mexican Federal Government, which illustrate the moral competence that officials should have for performing their functions reasonably and developing citizenship. The central thesis that permeates the article consists of the following: under the rational bureaucratic scheme, the formation of citizens is not conceived, because it is infested with the liberal ideology, whose priority is the development of individuals.*

Keywords: public administration, citizenship, efficiency, bureaucracy, civil rights social rights, political rights.

OBJETIVO

En las distintas teorías occidentales de la administración pública, la formación de la ciudadanía no ha sido objeto central de estudio, a pesar de la vitalidad que ha adquirido, en la teoría política y constitucional. La *teoría crítica* de la administración (derivada de la *Escuela de Frankfurt* en Alemania); la cual tiene un importante corpus conceptual sobre el funcionamiento de la administración pública que favorece el desarrollo de ciudadanos. En este artículo pretendemos que los profesores del bachillerato inmiscuidos en el estudio y enseñanza de esta disciplina, conozcan y analicen las aportaciones que de esta teoría se derivan, para la construcción ciudadana.

PREÁMBULO

La administración pública es el órgano ejecutivo del estado mexicano. Como gobierno en acción, se encarga, entre otras funciones, de crear las condiciones para el desarrollo de la ciudadanía. Esto significa que el desarrollo social y económico se lleve a cabo con estricto apego a la legalidad, al cumplimiento de los derechos humanos, la equidad y justicia distributiva. Además, de la participación real de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre políticas públicas. En otras palabras, con apego a los principios de la democracia política, la democracia participativa y la democracia económica. El experto en esta materia, Aguilera (2010), señala que:

“El problema de la eficiencia, equidad y justicia de los servidores públicos del Estado social nos remite al análisis de la necesidad de involucrar a la ciudadanía como sociedad civil en los problemas del aparato estatal facilitando mecanismo de participación. En la actualidad, la formulación de nuevas políticas públicas no puede hacerse si no es realmente desde la participación ciudadana (...) En este sentido, la participación no es sólo un objetivo sino un método efectivo que permite una mayor legi-

timación, corresponsabilidad y efectividad de las políticas públicas” (p.97).

En este artículo, analizaremos tres vectores de la administración pública esenciales para garantizar la construcción de verdaderos ciudadanos. Antes de hacerlo, es necesaria una breve caracterización del concepto de ciudadanía. Existen diversas acepciones del término, desde las filosóficas, deontológicas, jurídicas, sociológicas, etc., hasta las de índole político. La teoría que emplearemos en este trabajo, es en este último sentido, la citada por el autor Aguilera (2010), quien explica el significado desde la óptica del Estado, la cual: “consiste en la titularidad y ejercicio de los derechos ciudadanos: civiles, sociales y políticos que están íntimamente relacionados con un determinado sistema de gobierno, sociedad civil y estructura socio-económica” (p.12). Bajo esta concepción, la formación de ciudadanía, ha recorrido tres etapas históricas fundamentales: los derechos civiles en el siglo XVIII, los derechos sociales del siglo XIX y los políticos en el XX, tal como se observa en el cuadro 1.

VECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FORMACIÓN DE CIUDADANOS

Los tres vectores del estado que la administración pública debe poner en acción para garantizar la verdadera formación de ciudadanos, son: 1) Eficiencia y eficacia; 2) Derechos y adecuación del proceso; 3) Representación y control de la discrecionalidad. A estos tres elementos, también se les conoce con el nombre de *fuerzas normativas* porque se convierten en indicadores del desempeño de la gestión pública. Es importante destacar que la definición de los vectores, se realizó desde plataformas ortodoxas y heterodoxas de la disciplina administrativa (léase Max Weber, Frederick Taylor y Barnard Chester, principalmente), que han tenido severos cuestionamientos por parte de teóricos de la *Escuela de Frankfurt*, porque fueron concebidos para construir un modelo de racionalidad, cuyo beneficiario es la burocracia de Estado y ciertos intereses privados. En otras

palabras, los tres vectores fueron concebidos para no construir ciudadanía. He aquí como se puede revertir su estructura y funcionamiento.

1. EFICIENCIA Y EFICACIA

La eficiencia y la eficacia son dos normas para alcanzar con rapidez y economía resultados idóneos para proporcionar servicios gubernamentales con bajo costo y grandes beneficios. Los pensadores críticos de la *Escuela de Frankfurt*, advierten que esos dos elementos, han buscado siempre el beneficio de la burocracia y de intereses privados, no de los ciudadanos. Arguyen que la renta social se puso al servicio del sistema de *dominación legal*, sobre el resto de la sociedad. Harmon y Mayer (como se citó en: *Teoría de la Orga-*

las que se les paga por pensar en esto” (p.21).

Las manos, no el cerebro, eran el empuje de la relojería organizacional para el logro de la eficiencia, en ese esquema ortodoxo. Uno de los más conspicuos de los pensadores críticos de la Escuela de Frankfurt, Robert Denhardt; en la cual, Harmon y Mayor (como se citó en: *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, 2001) advierten que la rigidez de los procesos productivos y el sometimiento de los empleados:

“Se manifiesta en una objetivación de miembros y usuarios y sirve a los intereses de la eficiencia, pero en su preocupación con el mundo externo y ‘objetivo’, actúa para despersonalizar y hacer más rígidos los procesos administrativos. La idea parece ser que puede lograrse un control si se trata a la gente como

Los recursos deben estar al servicio de la justicia distributiva, la protección de todos los derechos sociales como educación, salud, agua, vivienda, alimentación, ambiente sano, infraestructura urbana, etc.

nización para la Administración Pública, 2001), describen que: “el propio Max Weber, advirtió que la fuerza motriz de la racionalización que crea la burocracia, es el uso eficiente de los recursos en pos de una dominación legal” (p. 152)

Los críticos de la Escuela de Frankfurt añaden que la *dominación legal* aniquila los intereses de los propios empleados de la burocracia y los ciudadanos, pues inhibe la introspección, la meditación de sí mismo, el deshago de emociones, y los aleja de la lucha por reivindicar derechos civiles, sociales y políticos. Bajo un sistema de *dominación legal-racional*, se trata a los seres humanos como cosa. Morgan (1998), menciona que: “recuérdese como Frederick Taylor, defendía este proceso de *cosificación* de los empleados, con la analogía de las máquinas: no se supone que piensas, que hay otras personas a

datos que se deben manipular o como funcionarios que deben ser dirigidos desde arriba. El primer resultado de esta situación es que las personas quedan aisladas y por consiguiente, se tratan como objetos impersonales. El segundo resultado es que los administradores y otros son apartados de la introspección. Es esta combinación de una mayor ‘objetividad’ y de una reducida reflexividad la que se encuentra en la base tanto de la enajenación y en la burocracia como en la enajenación de la burocracia” (p. 380).

En suma, para los teóricos críticos, los beneficios de la eficiencia y eficacia no deben estar al servicio de la dominación legal del gobierno, ni de la dominación ilegítima de los poderes fácticos sobre la sociedad. Los recursos deben estar al servicio de la justicia distributiva, la protección de todos los de-

rechos sociales como educación, salud, agua, vivienda, alimentación, ambiente sano, infraestructura urbana, etc.

2. DERECHOS Y LA ADECUACIÓN DEL PROCESO

La protección de los derechos y la adecuación del proceso, son el segundo vector que guía el funcionamiento de la administración pública para la formación de ciudadanos. Analicemos cada uno:

A) DERECHOS

Tal como puede observarse en el cuadro 1, a lo largo de la historia, los derechos, se han desarrollado en tres etapas. En la primera etapa (siglo XVIII), se enarbolaron los llamados derechos naturales, civiles, o procesales. Garantizar esos derechos es esencial para la formación de ciudadanos libres, especialmente, los relativos a la libertad de conciencia, pensamiento, cátedra o profesión. En el modelo racional de burocracia, diseñado a partir de Weber, Taylor y Barnard (y adoptado también por administraciones públicas neoliberales), los derechos naturales son sustituidos por derechos definidos a partir de las organizaciones y legitimados en reglamentos internos de trabajo. Por tanto, los derechos se conciben como métodos de trabajo, y los

derechos naturales, quedan en letra muerta. Todo el sistema de Taylor, pero en especial la supervisión funcional, son claro ejemplo del aniquilamiento de la libertad de conciencia, pensamiento y profesión. De esta forma, los derechos naturales, en la ya larga tradición liberal burguesa, se conciben como taques aislados a las garantías individuales, no como vulneración de derechos sociales. Los críticos de la Escuela de Frankfurt, no niegan la protección legítima de los derechos individuales, pero reprochan que en los gobiernos burocráticos, se relegue la vida social:

“... la enajenación no sólo es resultado de la dominación fomentada por la autoridad jerárquica sino de la errónea creencia en que los intereses fundamentales de cualquier individuo son independientes y distintos de los demás. La teoría interpretativa y crítica no niega la necesidad de proteger al individuo de intrusiones injustificadas a su vida privada. Sin embargo, objeta un énfasis en los derechos individuales que acaba por oscurecer el carácter esencialmente social de la existencia humana. En otras palabras, proteger al individuo de la dominación de una autoridad racional, impersonal y jerárquica es necesario para la realización del individuo dentro de un contexto social, y no aparte de él” (Harmon y Mayer. 2004, p.388).

Cuadro 1. Concepción evolutiva de ciudadanía

Derechos civiles y procesales. <i>Ciudadanía civil</i> Siglo XVIII	Derechos Políticos. <i>Ciudadanía Política</i> Siglo XIX	Derechos Sociales. <i>Ciudadanía Social</i> Siglo XX
<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad privada • Libertad de conciencia, pensamiento y cátedra. • Garantía de indemnización por expropiaciones • Derecho a juicio justo • Debido proceso • Presunción de inocencia • Acceso igualitario a la justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de participación política • Derecho al sufragio • Libertades públicas de expresión, de asociación, de reunión. • Derecho a la política (“Elegir y ser elegido”) o representación política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación, seguridad social, salud, trabajo, medio ambiente. • Garantía de los derechos conseguidos en las dos etapas anteriores.

Fuente: elaboración propia, con base en (Aguilera, 2010, p.12-13)

B) ADECUACIÓN DEL PROCESO

La adecuación al proceso, es la serie de mecanismos que las burocracias gubernamentales y privadas emplean para adaptar a ciudadanos y empleados a la dinámica social y la dinámica laboral. Los teóricos críticos de la *Escuela de Frankfurt*, impugnan la manera de amoldar a los empleados a la dinámica de las instituciones, pues se les hace creer que ambos intereses son idénticos. Por ejemplo, Frederick Taylor planteaba que la felicidad se alcanzaba con bonos de productividad, por ende, la “prosperidad” era objetivo común de empleados, patrones y administradores. Los partidarios del pensamiento crítico, refutan que la adaptación a la organización produzca la felicidad ciudadana, pues ésta, no se consigue mediante aspiraciones personales, ni con la protección de derechos individuales. La felicidad se revela en comunidad, en los procesos sociales, es ahí donde se lleva a cabo el verdadero ejercicio de la razón comunicativa (crítica), donde el diálogo es abierto, sincero, legítimo, entre iguales, sin el argumento de la autoridad por delante:

“Los procesos son importantes en sí mismos, ya que aportan el contexto en el cual se desenvuelven los proyectos de los individuos y se alimentan las relaciones humanas. Lo adecuado de los procesos sociales, dejando aparte toda consideración de la intimidad personal, debe juzgarse por el grado en que permiten el discurso no coercitivo y el ejercicio de la razón crítica e introspectiva (Harmon y Mayer, 2001.p.388).

Así, los pensadores críticos plantean que los diseñadores organizacionales tienen dos tareas para la adaptación real de los individuos a las instituciones. Por un lado, indagar cómo trastocar la hegemonía de la autoridad en las instituciones para que reconozcan el discurso y la introspección. Por otro lado, cómo la organización formal menoscaba la inter-

locución, e inhibe el diálogo. Ahora bien, la adecuación de los ciudadanos a la república se torna posible, con el desarrollo de la conciencia ciudadana, con la observancia del derecho a conocer al gobierno y la participación en las decisiones públicas, de manera consciente, como veremos enseguida.

3. REPRESENTACIÓN Y CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD

El tercer vector de la administración que marca el camino para la construcción de una real ciudadanía política, se compone de dos elementos interrelacionados. Por un lado, la *representación*; por otro lado, *Control de la discrecionalidad*. Analicemos cada uno.

A) REPRESENTACIÓN

La *representación* es la personificación real, en las autoridades gubernamentales, de los intereses ciudadanos. Para que éstos, sean verdaderamente representados es necesario que los servidores públicos efectúen tres acciones ineludibles: *rendición de cuentas*, actuar con *responsabilidad* y practicar la *sensibilidad*. Rendir cuentas significa, en primer lugar, contar con leyes para que los ciudadanos vigilen y evalúen el actuar responsable de los funcionarios públicos, a través de la

transparencia y la fiscalización; en segundo lugar, comprobar que lo ejecutado, se haya cumplido conforme a las normas y leyes. En nuestro país, existe la legislación en esta materia, pero no se ha logrado su cumplimiento. Al menos son tres leyes que deben cumplirse para que exista un gobierno francamente representativo. Por una parte, la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, encargada de normar el funcionamiento del Sistema Nacional para la prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas en todo el territorio nacional; además regula el funcionamiento de los comités de participación ciudadana, entre otras cuestiones. Por otro



Garantizar los derechos naturales es esencial para la formación de ciudadanos libres.”

lado, la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, ocupada de vigilar la gestión financiera (ingresos y egresos) de las entidades públicas federales. Finalmente, la *Ley de Participación Ciudadana*, que desafortunadamente, sólo unas cuantas entidades federativas del país cuentan con ella; hay notorio atraso normativo en este rubro, es decir, no existe una ley federal. El déficit legislativo federal ha bloqueado la institucionalización de diversos instrumentos: *Consulta Ciudadana*, *Colaboración Ciudadana*, *Difusión Pública*, *Contralorías Ciudadanas*, *Audiencia Pública*, *Asamblea Ciudadana*, *Unidades de Quejas*, entre otros.

La *responsabilidad* consiste en el ejercicio de dos cualidades del servidor público. Primera, contar con competencia profesional

técnica y/o científica para ser eficaz en distintos entornos, especialmente los complejos. Segunda, poseer principios morales para actuar con honradez, justicia y equidad. En nuestro país, estos requerimientos se encuentran normados en la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, que contiene obligaciones, compromisos, mecanismos de prevención, instrumentos de rendición de cuentas y sanciones por actos u omisiones de los servidores públicos. Como ejemplo de un mecanismo de prevención de conductas delictivas de gobernantes, en el cuadro 2, presentamos el *Código de Conducta Ética*, que debió regir el funcionamiento de la Administración Pública para el sexenio 2012-2018. Este código es un parámetro de comparación con los hechos reales durante ese período.

Cuadro 2. Código de Conducta Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal de México (2012-2018)

Principios	Valores	
1. Legalidad	1. Interés público	7. Integridad
2. Honradez	2. Respeto	8. Cooperación
3. Lealtad	3. Respeto a los derechos humanos	9. Liderazgo
4. Imparcialidad	4. Igualdad y no discriminación	10. Transparencia
5. Eficiencia	5. Equidad de género	11. Rendición de cuentas
	6. Entorno cultural y ecológico	

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

La *sensibilidad* es el último elemento de la *representación*; se refiere a la capacidad de percibir demandas ciudadanas. Para gobernar con *sensibilidad* es necesario el ejercicio del criterio, una probada calidad moral y un profundo acercamiento con la gente para conocerla y satisfacer sus necesidades. Los seguidores de la *Escuela de Frankfurt*, plantean dos condiciones para hacer realidad la *representación*: la primera, que la eficiencia se libere de su carácter esencialmente instrumental, es decir, transitar de estar al servicio de intereses burocráticos y privados, para ponerse al servicio de los ciudadanos. Segunda, una pródiga participación social

en las decisiones públicas. En nombre de los pensadores de la *teoría crítica*, Harmon y Mayer (2004), explican que la *representación* no es una acción mecánica de políticas públicas adoptadas en el pasado, sino un recuento cotidiano de las necesidades sentidas por la sociedad:

“En primer lugar, teóricos críticos como Denhardt, sostienen que los imperativos de la racionalidad instrumental hacen que la burocracia sea incapaz de representar los intereses más fundamentales del ciudadano, que consisten en participar activamente en la esfera pública (...) Para que los teóricos críticos

le encuentren algún significado, la representación tendría que ser redefinida a fin de que promoviera el compromiso activo de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y no sólo en una pasiva receta de cosas materiales o servicios gubernamentales (...) En segundo lugar está la cuestión de cuán adecuadamente están representados los intereses del ciudadano en unas políticas generales que se aplican de manera uniforme a todos. Pero cuando los individuos varían en su interpretación subjetiva de intereses, unas políticas generales o agregadas serán incapaces de explicar esas variaciones. Entonces, las decisiones serán representativas tan solo cuando los que son servidos por las organizaciones públicas participan activamente en la toma de decisiones, de acuerdo con los marcos de significado y términos de lo que les parece importante (p. 390)”

B) CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD

El *Control de la discrecionalidad*, es un método de decisión sustentado en normas concretas, para evitar el juicio subjetivo de un individuo. Es la única forma de impedir el uso inadecuado de los recursos públicos. Se trata de enarbolar la mayor reglamentación posible para evitar corrupción, prevaricación, peculado, tráfico de influencias, o cualquier otra práctica ilegal. El *control de la discrecionalidad* enaltece la rectoría del Estado; crea las bases para que los recursos se canalicen a los ciudadanos, no a los *poderes fácticos* de la política. Para controlar la *discrecionalidad*, se necesitan políticas públicas con sentido social. El cumplimiento de las leyes, como las aquí citadas, son el mecanismo por antonomasia, para lograr ese objetivo. En suma, sólo un sistema de toma de decisiones que controle al máximo la *discrecionalidad*, sería capaz de impedir la laxitud, corrupción y falta de diligencia de los servidores públicos.

CONCLUSIÓN

El punto de partida para que los gobiernos propicien la formación ciudadana se ubica en el terreno de las ideas: despojarse de la tradición liberal y neoliberal, derivada de la

ilustración, de proteger y fomentar el interés egoísta, como motor del desarrollo. Esto significa desterrar la idea de que el Estado es únicamente garante de intromisiones a derechos individuales, y no protector de derechos civiles, políticos, económicos y sociales. En segundo lugar, el desarrollo de ciudadanos demanda recursos públicos, esto es, que el usufructo de la eficiencia y eficacia gubernamental, se destine a cumplir con los derechos fundamentales del hombre y la mujer: alimentación, servicio de agua, salud, vivienda, educación, ambiente no contaminado, cultura, recreación, etc. En tercer lugar, el *control de la discrecionalidad* es crucial para evitar la malversación de la renta pública, y en general, de la corrupción. En cuarto lugar, es necesaria la comunicación permanente con la sociedad para conocer sus demandas, esto es, el desarrollo de un ejercicio público con *sensibilidad*. Para tornarse más *representativa*, la administración pública; debe rendir cuentas, someterse a pautas rigurosas de comportamiento, castigar los casos de incumplimiento y actuar con *responsabilidad* técnica y moral. En fin, un gobierno con vocación ciudadana, permite la participación, la crítica, la decisión social en la repartición de los recursos y asegura todos los derechos fundamentales de la humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, R. (2010). *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*. Ciudad de México. México: Porrúa.

Denhardt, R. Vol. 41, No. 6 (Nov. - Dic., 1981). *Toward a Critical Theory of Public Organization*, *Public Administration Review*. pp. 628-635. USA: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration.

García, S. (2011). *Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales. Su imprescindibilidad y sus garantías*. Ciudad de México, México: Porrúa.

Harmon, M. y Mayer, R. (2001). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Ciudad de México, México: FCE/Colegio



Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Marín, L. y García, P. (2002). *Sociología de las Organizaciones*. Ciudad de México, México: Mc-Graw-Hill.

McCarthy, T. (1998). *La teoría crítica de Jurgen Habermas*. Madrid, España: Tecnos.

México Leyes y Decretos (2018). *Agenda de la Administración Pública Federal. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia*. (32 a ed.) Ciudad de México, México.

Morgan, G. (1998). *Imágenes de la organización*. Ciudad de México, México: Alfa Omega.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México, México: FLACSO.

Ramírez, E. y Ramírez, J. (2004) Génesis y desarrollo del concepto de nueva ges-

ción pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno, en David Arellano Gault (Coord.) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ciudad de México, México: Porrúa/CIDE/Cámara de Diputados.

Scheid, J. (1987). *Los grandes autores en administración*. Madrid, España: Orbis (Biblioteca de la Empresa).

Secretaría de la Función Pública (2015). *Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal*. Recuperado en noviembre de 2018 de www.gob.mx/unidad-de-ética.

Talavera, S. (2011). *Derechos Humanos*. Buenos Aires, Argentina: Vallentta Ediciones.

Taylor, W. (2000). *Principios de la administración científica*. Ciudad de México, México: Herrero Hermanos.