

Panel: Ética y transparencia, binomio fundamental para el ejercicio democrático de la gestión pública

La responsabilidad ética en la visión democrática del servicio público

Luis García Cárdenas

Presidente del Instituto de Administración Pública
del Estado de México

La historia demuestra que cada generación intenta formular y construir sus propios conceptos de Estado y de Sociedad. Esta afirmación tiene plena vigencia en la coyuntura que vivimos, caracterizada por una dinámica de cambios constantes y de definiciones trascendentes. Lo que estas palabras denotan ha cambiado en el transcurso del devenir de la civilización y también varía de acuerdo a la filosofía jurídica y política que la sustente, y hasta en la latitud donde se invoquen.

El Estado ha mostrado una tendencia permanente a su transformación, adecuándose a las circunstancias históricas. Las características han variado al igual que las condiciones de su desenvolvimiento. Distintos también fueron los factores y principalmente los actores de las reformas; desde hace unas décadas la sociedad civil se ha sumado en calidad de actor determinante. Este proceso de renovación, lento y complejo, se encuentra en una etapa de consolidación y modernización, que obliga a replantear los paradigmas del contrato social.

Debemos partir también de que la idea de democratización de los Estados y las instituciones públicas, es una propuesta que aún no termina de inscribirse en la coyuntura política de este siglo. Difícilmente encontramos en épocas anteriores que la participación ciudadana contribuyera en la toma de decisiones de gobierno, pues en todo caso, los esfuerzos de la sociedad civil se enfocaban a extender el derecho al sufragio, como arquetipo de modernidad política.

En la transformación mundial de la que somos testigos -involuntarios las más de las veces- la concepción estatal es reflejo, pero al mismo tiempo instrumento del cambio. La sociedad parece destinada a encabezar el proyecto histórico que supere los retos del milenio. Su actuación se evidencia día a día con mayor realce.

La conducción de las instituciones públicas en el futuro mediato e inmediato se sustentará en la conformación de espacios plurales, donde las distintas corrientes de pensamiento y los distintos intereses políticos encuentren cauces legales, legítimos y formales para su conciliación. En la redefinición del Estado se vuelven anacrónicos los monopolios de poder ejercidos por cúpulas excluyentes. Es un hecho que la sociedad tiende a influir en los ámbitos de poder y de decisión, por lo cual ejerce el compromiso histórico de contribuir decisivamente a la democratización de los países y en consecuencia, a cimentar el proyecto dirigido a elevar el nivel de vida de las naciones.

La percepción inmediata que nos provocan los primeros años de este milenio es que asistimos a una evolución vertiginosa de las sociedades como en ninguna época anterior. Esta evolución tiene influencia sobre todos los aspectos de nuestra vida individual y colectiva. Altera la percepción de lo que es prioritario, necesario, suficiente, importante y justo. Marca líneas, aún difusas, de lo que será la convivencia humana en el futuro.

Se configura una agenda social de características mundiales. Los asuntos locales son cada vez más difíciles de comprender sin evaluar sus implicaciones globales, pero la globalidad tampoco puede ser entendida sin las interpretaciones específicas de lo local. Los países en vías de desarrollo tienen que afrontar los problemas comunes del atraso: la pobreza extrema, la falta de acceso generalizado a los servicios públicos, el desarrollo insuficiente de las instituciones públicas y al mismo tiempo, resolver problemas propios de la globalidad como la preservación del equilibrio ecológico, la volatilidad económica o la competitividad de las regiones.

El planeta cambia radicalmente y el fenómeno de la globalización presenta desafíos inéditos en la historia de la humanidad. El nivel del comercio mundial es mucho mayor de lo que ha sido jamás y abarca un espectro mucho más amplio de bienes y servicios, pero la mayor diferencia está en el nivel de flujos financieros y de capitales. La creciente desigualdad es el mayor problema que afronta la sociedad mundial. Por otra parte sería un error circunscribir la globalización al ámbito del mercado. La globalización es política, tecnológica y cultural, además de económica. Se ha visto influida, sobre todo, por cambios en los sistemas de comunicación.

Desde hace unos años, la globalización es un tema altamente controvertido, lo cual no significa que no tenga antecedentes remotos. En tiempos relativamente cercanos, mediando el siglo XX, dos personajes anunciaron la globalización desde distintos enfoques: el primero, Pierre Theillard de Chardin, al predecir que llegaría a haber una *noosfera*, o envoltura pensante de la Tierra, por la comunicación de todos entre sí; y el segundo, Marshall McLuhan, quien supo visionar la *aldea global* merced a la difusión de los medios audiovisuales.

Entre los aspectos positivos de la globalización resaltan: el avance técnico y científico más espectacular de toda la historia, las ventajas del libre comercio que se traducen en crecimiento económico, las inversiones foráneas productivas, la accesibilidad y difusión de la información, la universalización del concepto de los derechos humanos y el carácter imprescriptible de los crímenes contra la humanidad.

El surgimiento de nuevos desafíos y oportunidades que esta era conlleva tiene implicaciones múltiples, perfectamente concatenadas en un proceso continuo que por fines analíticos es permisible dividir. Para efectos de este trabajo se hacen una serie de reflexiones en torno a las implicaciones del desarrollo en su expresión técnico-científica, la consolidación de la democracia, el procesamiento institucional de la agenda pública y las respuestas éticas a los retos del siglo XXI, como ejes articuladores del ejercicio de la función pública con las necesidades de la sociedad contemporánea; como elementos instrumentales y directrices del desarrollo económico, social, cultural y democrático de las naciones.

Un nuevo perfil del desarrollo

En distintas épocas las sociedades han manifestado en sus formas de vida, en su organización social y en sus relaciones políticas, la influencia de su progreso científico y tecnológico. La humanidad ha buscado siempre obtener el mayor control posible sobre el medio que lo rodea y lograr el máximo aprovechamiento de los recursos con que dispone, lo cual lo ha llevado a la invención de múltiples satisfactores y procedimientos útiles para su vida.

La evolución científica y tecnológica de los últimos años ha influido más que en otras épocas en todos los aspectos de la vida humana, modificando los sistemas de producción, la educación, las luchas sociales, las relaciones políticas, las instituciones gubernamentales y las formas de gobierno. Las principales características de este nuevo perfil del desarrollo contemporáneo son las siguientes:

- I. El desarrollo contemporáneo de las sociedades es profundo y extendido; abarca todas las áreas de la actividad del hombre así como las del conocimiento, a la vez que lo hace en todas sus dimensiones.
- II. Implica la investigación altamente especializada y multidisciplinaria. Nunca como ahora las áreas de conocimiento se encuentran muy relacionadas e interdependientes, pero que al mismo tiempo requieren de personal especializado en cada campo lo cual ha llevado a una fuerte diferenciación entre las profesiones.
- III. El sistema social y económico actual posee un dinamismo que acorta los tiempo de vida de sus productos, convirtiéndose en un generador de demanda de nuevos productos y servicios. El desarrollo de nuevas tecnologías constituye la base de la economía de esta era, a la vez que proporciona los medios para la reorganización de industrias obsoletas, marcando las pautas para la capacidad competitiva de cada país.¹

Para poder mantener su nivel de expansión, este proceso de desarrollo científico global requiere de la reforma o modernización de las instituciones, condiciones que pueden agruparse en las siguientes categorías:

- a. Una estructura empresarial y gubernamental estable. Muchas de las innovaciones en la vida económica y social se han desarrollado en áreas de mutuo interés entre las grandes empresas nacionales o transnacionales y algún gobierno, por lo cual se considera como requisitos mínimos la existencia de una fuerte competencia entre empresas que desarrollan sus propias investigaciones o financian centros de investigación, así como la aplicación de una política científica y tecnológica consistente por parte del gobierno.
- b. Un alto nivel de financiamiento. El desarrollo de la innovación científica requiere de una estructura financiera solvente, eficiente y eficaz que provea de flujos financieros constantes a fin de no interrumpir el proceso de investigación.
- c. Un sistema educativo integrado y amplio que prepare al capital humano necesario a todos los niveles, desde el obrero especializado hasta el nivel científico; ya que como señala Daniel Bell: si una sociedad está primordialmente habilitada para la investigación, el costo del desperdicio de capital humano va siendo cada vez más importante. El aumento de capital humano es un proceso mucho más complejo que el de aumentar el capital financiero. Son los límites al capital humano y no al capital financiero lo que ha llegado a constituir el elemento fundamental limitativo del desarrollo de la sociedad. Y no sólo es el aumento del capital humano lo que importa. El problema de decidir que clase de capital humano deberíamos poseer va adquiriendo cada vez más importancia

¹ Cfr. Mikael Wiberg. *The interaction society*; Jordi Gual. *Telecommunications policies*; y Vincent Mosco. *The Digital sublime*.

(Bell,1965:60).

- d. Para mantener un nivel alto de innovación se requiere de un mercado laboral dinámico y en equilibrio².

La existencia de una evolución guiada por estos elementos lleva al problema del control de la misma. Este control no es un asunto o tema perfectamente conocido, ni siquiera existe un consenso acerca de la necesidad de control sobre la producción, las comunicaciones, la economía, el medio ambiente o la gestión de las instituciones, ni una noción satisfactoria acerca de lo que significaría ese control, ni de lo que habría que controlar.

Lo anterior tiene su base en la distinta percepción de lo que sobre el significado del nuevo desarrollo mundial se tiene. Por una parte se cierne una tendencia de absoluta confianza en la capacidad de producción científica y tecnológica, que imbuye a las sociedades un sentimiento de avance predeterminado e inevitable de la tecnología. Por otro lado, se aprecia un vacío en la eficacia de las instituciones públicas para hacer frente a este paradigma y su mayor o menor grado de guiar el desarrollo de los países y las regiones.

Este punto de vista tiene las más variadas manifestaciones pero la más estricta es la llamada tecnocrática, ya que la actividad real de gobernar no puede permitir la participación de las masas. Si el pueblo tuviera una voz democrática a la hora de determinar el rumbo a seguir por el sistema, el resultado sería la confusión y el desorden.

La ciencia y la técnica, tanto por su funcionamiento como por su utilidad pública, no son democráticas, pues por una parte tratan con la verdad y por otra con soluciones técnicas óptimas (Winner,1979:149), lo que supone dos cosas: por un lado, un grado de complejidad tal que ubica a la población en un estado de ignorancia y, por el otro, que la tecnología y el desarrollo se encuentran en un punto irreductible, ya que no están sujetas a los intereses de los hombres sino que sirven a la "verdad".

El grado de complejidad del conocimiento contemporáneo conllevaría la formación de una nueva élite en la que se depositaría la dirección de los asuntos más importantes de una sociedad. La hipótesis directriz es que en una sociedad basada en la acumulación de conocimiento en su expresión científica y técnica, el voto real se produciría a un nivel muy alto de entendimiento. La voz de cada uno dependerá directamente de la información, los datos irrefutables o la perspectiva teórica que sea capaz de aportar a un proceso de decisiones colectivas (Winner, 1979:171).

En cuanto a la información, se ha llegado al extremo de considerar que lo más importante es la posesión de datos así como de un equipo capaz de procesarlo en el mayor volumen y velocidad, ya que los datos organizados y procesados nos darán siempre "información útil e irrefutable" al por mayor. Este culto a la información se fundamenta en tres elementos: la fachada de neutralidad ética, el aire de rigor científico y la pasión por el control tecnocrático (Roszak, 1990:198), que nos llevan a la consideración de que lo que estamos obteniendo es verdad y no hay porque dudar de ello.

Los gobiernos pretenden tener un control general del conocimiento pero poseen instrumentos

² Cfr. Ashok Deo Bardam. *Globalization and high-tech economy*.

limitados y sólo logran un control parcial de todo el aspecto tecnológico mediante el desarrollo de una política que implica subvenciones y/o subsidios. Sin embargo, sus acciones son limitadas debido a los compromisos que adquieren con los diversos actores, siendo incapaces de actuar directamente en todas las áreas y en todos los momentos, produciendo un grado de indecisión sustentado en algo muy difuso como lo es el "interés nacional".

El ciudadano común tiene una acción aún más difusa. Su influencia es indirecta y se puede presentar mediante cierta presión a los representantes en la elaboración de las medidas legislativas, la militancia temporal en algún movimiento político o mediante la presión, como consumidor a través de algunas organizaciones (Elliot,1980:16-18).

Es definitivo que una sociedad no puede permanecer indiferente ante el desarrollo de la ciencia, la tecnología y el conocimiento debido a que afectan acumulativamente su vida. La producción de nuevas ideas no es neutra, ya que cada uno de los actores que intervienen en el proceso le imprimen el sello de sus valores e intereses, lo que nos debe llevar a pensar que sacar el máximo partido democrático a la Edad de la información depende no sólo de la conocimiento por sí solo, sino también de su organización social (Roszak, 1990:212).

Esto es importante porque las sociedades actuales se caracterizan por el impacto del conocimiento y la información como principales fuentes de cambio; por ejemplo en el crecimiento del sector servicios y su conformación como el sector mas dinámico de las economías desarrolladas, la inseguridad entre los sectores laborales menos preparados, la despersonalización del poder político y económico y la formación de un estrato técnico que fundamenta su poder en la alta especialización (Casalla,1988:32-36).

Esta caracterización de las sociedades avanzadas en la época actual nos lleva a la reflexión de los comportamientos de la gente con respecto a los valores sociales, políticos y culturales que han venido heredando de generaciones anteriores. Si el primer punto de contacto de la influencia de la información y el conocimiento lo constituye la economía, sus efectos van más allá de ésta, llegando el cambio a las formas de vida en general vía la transformación en el patrón de consumo y en las funciones con respecto al trabajo, hasta llegar a la percepción de que realmente se está viviendo una época distinta a las anteriormente existentes.

Los pueblos que se encuentran dentro de la caracterización de sociedades "postindustriales" manifiestan un importante proceso de cambio, fundamentando en una superación de sus necesidades fisiológicas y en la realización de condiciones objetivas para ello (Reimer, 1989:111). Estos cambios en el capitalismo mundial se suman a los cambios internos que han llevado a la transformación de la estructura productiva introduciendo nuevas profesiones que modifican la estructura laboral. Es así como la "postmodernidad" traspasa las fronteras de lo económico para llegar a las áreas de la cultura, la política y la estructura social.

En lo político el problema se ubica como una nueva visión del orden y de legitimidad (Reimer, 1989:199). Estas premisas generan concepciones distintas que se constituyen en los nuevos conceptos de liberalismo y conservadurismo, que tienen poco que ver con anteriores concepciones de la sociedad y sus formas de gobierno, pero más que ver con las diferencias intergeneracionales y con la posición de la gente en cuanto al aparato productivo, a las instituciones públicas y el sistema sociocultural (Minkenberg, et. al; 1989: 95).

El desarrollo de estas tendencias gira en torno a los cambios provocados por la modernización

en lo político, cultural y social. Al mismo tiempo que se desarrollan grupos opositores a las manifestaciones del proceso de modernización del Estado, se desarrollan fuerzas que lo favorecen, que esperan encontrar en esta época de cambios nuevas fuentes para una democracia más dinámica y una sociedad más equilibrada.

Se deben conciliar las diferencias de lo económico, social, cultural y político en base al desarrollo de una actitud pragmática, que defina campos de acción diferenciados que conduzcan a una responsabilidad limitada a la capacidad y el grado de especialización el sujeto y a la generalización de un consenso ideológico basado en el apoliticismo, que pretende sustituir los viejos esquemas y banderas ideológicas que definen una visión global del mundo en torno a conceptos excluyentes.

Bajo este marco se desarrollan discursos políticos que pretenden instaurar un nuevo orden político y social, lo que nos lleva a un segundo punto de reflexión: los sistemas democráticos.

La consolidación de la democracia

La convivencia entre las naciones exige de éstas la aceptación mutua de que los problemas no pueden ser resueltos sólo por los estados nacionales, sino que debe haber una mayor colaboración que implica el uso de una amplia variedad de recursos. Dentro de este marco de globalización y cooperación se desarrolla otra tendencia, favorecida por la competencia internacional y las necesidades de la integración: el consenso en torno al establecimiento de sistemas democráticos representativos.

La integración a bloques competitivos sólo puede ser posible en la medida que los sistemas políticos sean congruentes, es decir que la mayor similitud entre los distintos países permita una integración positiva. Por lo tanto, se puede entender que “el colapso del bloque socialista y la crisis del recurrente autoritarismo latinoamericano tiene que verse entonces, como la consecuencia estructural de la eliminación o inhibición de los dos dispositivos claves de aprendizaje de las sociedades modernas, a saber, los que la caracterizan como sociedades abiertas: la economía de mercados (posibilidad de dinamización productiva) y la democracia representativa (posibilidad de corrección de las estructuras normativas y de poder).³

El establecimiento de sistemas democráticos de carácter electoral no resuelve el problema de crear sociedades democráticas. Muchas de las nuevas democracias se enfrentan a un alto grado de desilusión ante las promesas vertidas por la transformación impetuosa de un orden quebrantado sin remedio al ser, básicamente, un cambio de régimen político en la cual subyace una redefinición de los términos de la relación entre el estado y la sociedad. Algunos de estos desafíos son:

- a) La dificultad de llenar un espacio político que sustente un equilibrio nacional, regional y mundial satisfactorio.
- b) La creación de sistemas democráticos estables en medio de la inestabilidad económica y social de las nuevas democracias.

³ Misael Gradilla Damy y Marco Antonio Cortés Guardado consideran que está surgiendo un nuevo tipo de articulación social basado en la democracia civil. *Una Interpretación de las Transiciones a la Democracia en la Escala de la Estructuración Histórica de las Sociedades Modernas*, pp. 29-33.

- c) El problema de la inserción exitosa en un mundo capitalista de recursos escasos y consumismo, en que la apertura económica no garantiza la permanencia política.
- d) La solución que se le pueda dar a las crecientes tensiones étnicas, nacionalistas y al surgimiento de grupos radicales.
- e) Originar una cultura política que genere una confianza en la participación civil, a fin de reducir el poder concentrado y que reordene el papel de las instituciones políticas tradicionales y de otras emergentes.

El desarrollo democrático se ve reflejado en gran medida en la gobernabilidad del sistema. La gobernabilidad significa la capacidad de un régimen específico para afrontar las demandas directas provenientes de la sociedad, pero también aquellas demandas que no son abiertas y que significan conflictos, problemas o dificultades que deben ser resueltas en el ejercicio diario del poder. En este sentido, la capacidad de gobierno no es continua, sino gradual, y puede ser más o menos eficiente atendiendo la situación de la sociedad en la cual actúa, pues en ella tiene su principio vital.

El grado de gobierno está determinado por la eficacia en la realización de los deberes históricos del Estado, hoy día, en la modernidad en curso, identificados con el desarrollo económico, el bienestar social y las libertades ciudadanas. La capacidad de gobierno consiste en ciertas facultades y poderes del Estado, algunas inherentes otras adquiridas. Las primeras se refieren a la soberanía y son inalienables. Las segundas han sido el producto del desarrollo histórico y son variables de país en país (Guerrero, 1990:152). Por lo tanto, la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad para responder a necesidades objetivas definidas en un marco nacional, pero también influenciadas por el desarrollo del orden internacional.

La respuesta a los “deberes históricos” del desarrollo económico, el bienestar social y las libertades ciudadanas está inserta en el marco más amplio de la definición del nuevo orden internacional. Adicionalmente la complejidad de la sociedad industrial moderna obliga a una mayor coordinación entre las distintas áreas del gobierno y todas las unidades del sistema social.

La complejidad de la sociedad moderna ha obligado a replantear el papel del Estado, así como las funciones del gobierno y los métodos e instrumentos para llevar a cabo sus tareas. Al interior de la sociedad se desarrollan una serie de intereses por grupos diversos, estos se desenvuelven en una lucha constante generando una serie de presiones sobre el sistema político y recargando una serie de responsabilidades en el Estado que aumentan su incapacidad para hacerlo.

A partir de lo anterior existen por lo menos dos puntos para análisis: por un lado, la relación de las demandas producidas por la sociedad con la generación de decisiones para atenderlas y por otro, el impacto que tienen las mismas sobre la capacidad gubernamental y el problema de la reforma del Estado.

Las características de la sociedad contemporánea implican su división en múltiples agrupamientos, con grados de integración relativos, que generan intereses que entran en

disputa con los intereses de otros. Esta lucha (que puede tener fundamentos distintos: económicos, políticos, sociales o culturales) no siempre se puede dirimir exitosamente en el seno de la sociedad, por lo cual trasciende al ámbito del Estado, en el cual las relaciones de dominación constituyen una consecuencia del carácter quimérico de las relaciones naturales, como base de una sociedad irremediabilmente atrapada en sus propias contradicciones (Guerrero, 1990:158).

De esta manera la lucha de intereses genera situaciones problemáticas que pueden convertirse en verdaderos conflictos y que requieren de ser canalizados a través de las distintas instituciones del Estado. La actividad gubernamental requiere de un mínimo de confianza por parte de los gobernados; si los ciudadanos perciben sus instituciones, procesos e intereses como legítimos las diferencias que se produzcan en la búsqueda de soluciones pueden ser absorbidas. En este sentido la legitimidad es importante porque resulta en una aceptación voluntaria de parte de los ciudadanos de las decisiones políticas, aun cuando resulten contrarias a los intereses de grupos particulares (Mueller, 1975:120131).

La legitimidad del gobierno, sin embargo, no es suficiente para garantizar soluciones adecuadas a las demandas generadas por la sociedad; éste debe desarrollar mecanismos y procedimientos para poder procesarlas, convirtiéndose en un problema ya que como señala Norberto Bobbio, se generan más demandas que la capacidad de los procedimientos políticos existentes para atenderlas (Bobbio, 1991).

Giovanni Sartori argumenta: vivimos en una democracia embotellada, acosada por presiones de diversa índole, caracterizada por la escasa capacidad de gobierno, es decir, por la poca resistencia ante las demandas y por la insuficiente capacidad de adoptar decisiones y llevarlas a cabo (Sartori, 1991:222), a partir de lo cual podemos decir, que la relación entre el Estado y la sociedad implica diferenciar aquellas situaciones que son susceptibles de convertirse en áreas de decisión política de aquellas que se constituyen como propias de la sociedad.

Esto nos lleva al problema de la definición de lo que es público de lo que no lo es. La diferenciación no resulta ser un punto de fácil solución, esto se debe a que si una situación se convierte en política el ámbito de las decisiones resulta colectivo, produciendo una relación de costos y riesgos que deben ser afrontados.⁴

Resulta incongruente una reforma del Estado que soslaya a la mayoría ciudadana para su realización, limitándose su discusión y formalización al ámbito legislativo, del poder ejecutivo y de los partidos políticos. Un aspecto nodal de la reforma política del Estado es la participación democrática en la toma de las decisiones fundamentales para el desarrollo y en las acciones de planeación y gestión, mediante formas de representación, ámbitos de participación y procesos de expresión de la voluntad ciudadana. Se trata de evolucionar de una democracia meramente representativa a una auténtica democracia participativa.

La participación ciudadana es un requerimiento para la transición y consolidación democrática del Estado. Por ello el reclamo de impulsar la democracia participativa, el hecho de promover la integración de la ciudadanía en la gestión pública, la revaloración de la vida comunitaria, la

⁴ Para profundizar en la relación de costos y riesgos de decisiones colectivizadas se puede revisar el trabajo de capítulo VII de la obra de Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*.

transferencia de responsabilidades públicas, la incorporación de la voz ciudadana al diseño de las políticas públicas para romper con formas paternalistas y clientelares de control y participación, la promoción de la creatividad social y la búsqueda de la sinergia.

Es imperativo expandir las posibilidades de intervención y control de la sociedad civil en los más diversos ámbitos de la vida pública. La expresa voluntad de corresponsabilidad de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales, implica acceder a espacios inéditos de participación popular y a mejores niveles de democracia, con el consiguiente perfeccionamiento del sistema representativo de gobierno.

El procesamiento institucional de la agenda pública

El punto de partida es que cualquier asunto para ser considerado de interés público, debe ser motivado y definido a través de un proceso con dos cualidades: la social y la política. En este sentido, un esquema de decisiones colectivizadas se convierte en una lucha de los distintos sectores de la sociedad que se representan en el Estado. Cada uno buscará que sus intereses prevalezcan, presionando para producir una decisión o bien para mantener sus intereses fuera de la competencia del Estado.

El problema no se limita en aceptar una situación como susceptible de decisiones colectivizadas, sino que también conlleva definir que instrumentos jurídicos, económicos y políticos serán necesarios para afrontar las demandas que se generan una vez aceptada, y si están disponibles o será necesario generarlos. También hay que considerar si existen los recursos políticos para crear los espacios necesarios a los diversos intereses resultantes y la capacidad para producir las transformaciones necesarias en el sistema. La cuestión es si el Estado actual tiene capacidad responder a las necesidades que se generan en la sociedad y en la economía.

Un acuerdo que parece al menos generalizado es que el Estado en su expresión institucional como actualmente lo conocemos, se encuentra limitado en su capacidad de dar solución a los problemas cotidianos. La finalidad de la reforma del Estado se relaciona con los objetivos de modernización, eficiencia y competitividad, democracia y justicia social. El valor que se le asigne a cada uno de ellos variará según el enfoque desde el cual se emprenda la reforma, así como de las condiciones sociales, reales y los proyectos políticos de históricos definidos, legítimamente, en cada nación.

La gobernabilidad, la reforma del Estado y de sus instituciones deben instrumentarse con gradualidad y en un orden tal que genere expectativas de confianza en la ciudadanía de la utilidad de los cambios, de la permanencia y pertinencia de los mismos, de la capacidad de dirección del Estado y del sustento democrático de cualquier reforma.

La modernización política resulta entonces una actividad impostergable que debe buscar ampliar los espacios para la inserción de los diferentes grupos e intereses, generando relaciones participativas que aumenten la capacidad de gestión del Estado y su capacidad de responder a las demandas surgidas en la sociedad y anticiparse a otras posibles, mediante la integración de planes de gobierno que reflejen las expectativas y poder real de los diferentes sectores y grupos que integran una sociedad.

Xavier Arbós y Salvador Giner señalan que la gobernabilidad es la cualidad propia de una

comunidad política según la cual, las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Mantener la gobernabilidad implica que el Estado deba propiciar su autotransformación de manera constante, buscando instrumentos novedosos para la detección, canalización y resolución de las demandas que se producen por la lucha de intereses disímolos. Esto resulta especialmente importante ante la complejidad de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales que están generando tensiones y crisis cada vez más frecuentes y que no pueden ser resueltas por los simples mecanismos del mercado.

Las respuestas éticas a los retos del siglo XXI

El cuarto elemento a considerar por este estudio es el de las respuestas éticas a los retos del siglo XXI. En un primer acercamiento a esta problemática, se hace evidente que la sociedad debe recuperar los valores que han permitido el desarrollo de la humanidad pero de una forma actualizada, que permita controlar los efectos del desarrollo a la vez de que propicien la democratización de las distintas esferas del quehacer humano, sobretodo de aquellas relacionadas con los asuntos públicos y las instituciones que los procesan.

No podrá lograrse el desarrollo democrático de una sociedad si esta no tiene en su conjunto la aspiración a ser una sociedad libre, igualitaria, digna, solidaria y equitativa. Las formas de relación política que se han desarrollado a través de la historia se han ido caracterizando por diferentes elementos que conforman una relación de menor a mayor libertad e igualdad. En un primer nivel debe existir un consenso alrededor de los valores característicos de una sociedad, principalmente alrededor de la cultura política. Estos se pueden compartir totalmente o no y constituye el nivel en que generalmente la actitud de la sociedad es pasiva.

La ética pública se relaciona íntimamente con dos aspectos importantes: la libertad y la opinión pública. La libertad dentro de una democracia puede ser considerada como la posibilidad de realizar una serie de acciones encaminadas a la consecución de un objetivo, particular o social, así como la capacidad de asumir una posición con respecto a una situación sin mediar coerción o violencia y mediante el irrestricto ejercicio de la voluntad.

El ejercicio de la libertad es fundamental para la definición de lo público, ya que a partir de ella se pueden generar discusiones abiertas a través de la formación de grupos libremente constituidos, unidos por un interés o valor específico, los cuales producen demandas que a la vez pueden ser resueltas por las autoridades que deben ser libremente electas.

Parte fundamental de la construcción moderna de una sociedad ética y democrática es la opinión pública, cuya importancia radica en el papel que juega como indicador de una situación social específica que determina el grado de gobernabilidad existente y la estabilidad del sistema en su conjunto. Una opinión pública confiable y ética se produce a través de varios aspectos, a saber: la calidad de la información, la publicidad de los actos y acciones de gobierno, la libertad de los medios de comunicación y su eficiencia y, por la existencia de canales permanentes para la retroalimentación de dicha opinión.

Respecto a la calidad e la información tenemos que en la complejidad de la sociedad actual se producen multitud de datos que no constituyen información y que sólo producen confusión

en el ciudadano. En este sentido es importante la producción de una cultura informativa que rechace el exceso de datos, mediante una educación formativa e informativa producida en centros diversos ajenos a los tradicionales.

La publicidad de los actos y acciones de gobierno constituye un elemento esencial en las sociedades democráticas, las cuales suponen una mínima consulta al pueblo acerca de la actividad pública. Bobbio señala: la publicidad es la regla, el secreto es la excepción y en todo caso, es una excepción que no debe aminorar la regla, ya que el secreto está justificado al igual que todas las medidas excepcionales, solamente si está limitado en el tiempo (Bobbio, 1991:67).

Lógicamente que el común de las decisiones de gobierno no pueden ser sometidas a la consideración pública, antes de ser tomadas, ya sea por limitaciones técnicas o políticas reales que pueden conducir a generar tensiones que afecten la gobernabilidad. En este sentido el secreto o la decisión técnica en la toma de algunas decisiones se constituyen como un elemento necesario a fin de no paralizar la actividad pública, conservar el Estado y la forma de gobierno. Si bien la toma de decisiones no puede estar permanentemente sometida a la opinión pública, si lo deben estar las consecuencias de dichas decisiones y la actividad de los funcionarios de gobierno.

La capacidad política del Estado moderno se puede evaluar a partir de la existencia de espacios y canales de comunicación que permitan una relación fluida con la sociedad a través de instrumentos y canales para ser conducida. Estos canales deben ir más allá de los partidos políticos, los grupos de interés y los medios de comunicación, deben abarcar la apertura de las instancias de gobierno, la atención a los agrupamientos informales y la formación de foros permanentes de consulta social.

El orden y estabilidad política no pueden ser mantenidos sólo por coerción o la sumisión voluntaria en nombre de altos principios, sino mediante el engrane entre el sistema social y las estructuras político-administrativas (Mueller, 1975:140), ante lo cual se hace indispensable la participación ciudadana como un elemento necesario para determinar las acciones indispensables de cambio, rectificación y evaluación de la actividad pública y de la capacidad del sistema para responder a ello.

Aunque son condición necesaria señalar una serie de imperativos éticos como guías de la acción pública, establecer un código de ética de la función pública y contar con un sistema de responsabilidades y sanciones no es suficiente para fortalecer la gestión pública como un dinamizador del desarrollo democrático del país. El complemento lo constituye el contar con un sistema transparente de gestión pública.

Esto implica poner a disposición la información de las organizaciones públicas para que se sometan al escrutinio de la sociedad. La transparencia es un instrumento del sistema de rendición de cuentas que permite al ciudadano revisar, analizar y disponer de esa información como mecanismo para sancionar el ejercicio de la función pública, tanto en su toma de decisiones, congruencia discusiva, programática y ética como en los resultados de las mismas,

En este sentido, la rendición de cuentas debe superar su concepción fiscalizadora e incluir todos los procesos de decisión, ejecución y evaluación de las actividades realizadas por los

funcionarios públicos y gobernantes.

La rendición de cuentas es puntual, se refiere al uso y/o abuso, o no, del presupuesto público, establece irregularidades, sugiere correcciones y aplica, recomienda o exige sanciones. En cambio la transparencia es más reciente, deviene de dos décadas. Teóricamente surge de la voluntad de varios actores políticos. Por un lado, de aquellos ubicados en el gobierno, a los responsables de los procesos administrativos, legislativos y judiciales. Por otro, de quienes desde la sociedad demandan enterarse de los asuntos públicos, especialmente los medios de comunicación, los partidos políticos, las corporaciones económicas, financieras, sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (Castelazo, 2003:13).

La transparencia es una categoría que obliga al poder público a rendir cuentas, además del origen y destino de recursos, acerca del proceso de toma de decisiones (planeación, presupuestación, programación); de gestión pública (coordinación, organización); de control (cumplimiento de metas) y evaluación (logro de valores sociales agregados, equilibrios socio-económicos y estabilidad política). Así, la política pública de la transparencia incluye a la rendición de cuentas y, la utiliza como instrumento, pero no la convierte en un fin en sí misma.

El reforzamiento mutuo de estos elementos permitirá superar el vacío e insuficiencia del marco ideológico y valorativo por lo cual se está recurriendo a nuevos elementos que sustenten la legitimidad de la actividad estatal, a saber: eficiencia y pragmatismo.

La eficacia representa el principio administrativo de más valor en la administración pública moderna. La actividad gubernamental es evaluada en torno a la eficacia en el manejo de los recursos que la sociedad ha puesto a su disposición, disminuyendo la importancia acerca de si dicha actividad esta siendo orientada hacia fines que se definen por los valores de la sociedad. Klaus Mueller señala que la eficacia se ha convertido en una de las principales fuentes de legitimidad, llenando un vacío en la estructura en la que se circunscriben la toma de decisiones políticas (Mueller, 1975:143).

Por otra parte el pragmatismo representa un complemento perfecto a la capacidad técnica, produciendo un efecto de imparcialidad y pureza en toma de decisiones, actitud y que aumentará la eficacia de la acción política. Aun no es clara la definición concreta de los valores que predominaran en el futuro mediato, ni el marco ideológico a que dará lugar, pero sin duda, la supuesta neutralidad valorativa del Estado no puede ser mantenida indefinidamente sin dar pie a convertirse a sí misma en fuente de conflictos.

Este motivo nos lleva a plantear algunas condiciones para el desarrollo de una ética pública acorde a las condiciones de evolución acelerada de la sociedad y de la necesidad de revalorizar la gestión pública en el manejo de los intereses de la sociedad⁵. La ética pública debe, en el fondo, responder a la pregunta de que tipo de hombre, de instituciones y que tipo de sociedad se quiere construir.

⁵ Ricardo Uvalle señala al respecto de las instituciones que "... son las que generan los beneficios indispensables para asegurar la reproducción positiva y creativa de la sociedad.", en *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*. p. 77.

Un primer punto es el de concebir la ética pública como una visión de la sociedad que genere criterios válidos para la interpretación de los asuntos de interés público y que por tanto guíen la actuación de los actores involucrados en la consecución de un fin público social y políticamente definido.

La ética pública no puede separarse de la ética privada, debe ser bidireccional es decir destino y causa de los comportamientos individualizados de la sociedad, reflejar sus valores y a la vez ser un instrumento educativo que tienda un puente entre la conciencia individual y la conciencia colectiva.

Aspirar a una ética pública global basada en los compromisos internacionales y en la aceptación de que hay una comunidad de intereses para la solución de problemas que rebasan las limitaciones geográficas de los Estados, los cuales requieren del compromiso institucional pero también de la aceptación individual mayoritaria.

La ética pública tiene que superar el egoísmo, utilitarismo, individualismo y la privatización de la política a que ha conducido la excesiva competencia entre individuos y grupos por la apropiación de recursos escasos y la consecución de intereses particulares generando valores políticos que incidan en la inclusión, tolerancia, responsabilidad, bien común, solidaridad y transparencia.

Para que la gestión pública sea un factor del desarrollo democrático de una sociedad se requiere que las instituciones públicas incrementen su legitimidad, pertinencia y oportunidad. En este sentido la administración pública debe evolucionar hacia los siguientes aspectos:

- a) Descentralización y desconcentración, como los procesos de redefinición de jerarquías, funciones y decisiones entre los distintos organismos y dependencias, así como entre los niveles de gobierno.
- b) Especialización y adaptabilidad, tanto de las dependencias como de los servidores públicos con el objetivo de actuar en función de una excelencia técnica que permita aumentar los niveles de efectividad de la gestión pública.
- c) Eficacia como función de recursos físicos, tiempos y capacidades, con la finalidad de racionalizar la acción de la administración pública.
- d) Modernización entendida como el proceso de actualización de sistemas, métodos y valores acordes a los principios de la ética pública.
- e) Simplificación y desregulación como mecanismo de reajuste de las actividades y tareas de la administración pública para mejorar la coordinación entre las diversas instancias administrativas y mejorar la relación con los usuarios de bienes y servicios públicos que entrega; así también, como mecanismos de coordinación con organismos y grupos de la sociedad civil. Este proceso no solo incluye los reglamentos que rigen las tareas y actividades sino también las leyes en que se fundamenta la administración pública.
- f) Selectividad de las funciones y áreas susceptibles de la acción de la administración pública.

Sobre esta base se podrán diseñar instituciones transparentes y democráticas. Las

instituciones públicas contemporáneas deben tener las siguientes características:

- I. Los servidores públicos deben ser seleccionados no sólo por su capacidad técnica sino también por su capacidad para comprometerse con la naturaleza y fines de la organización.
- II. Establecer un código de conducta específico y compartido acorde con los principios de ética pública, que sea conocido, parcialmente evaluado y sancionado por los ciudadanos.
- III. Contar con un sistema de información de acceso a la sociedad, actualizado en los programas, actividades, recursos y servicios de la institución que vaya más allá de la obligatoriedad de brindarla a quien la solicite. Este sistema debe permitir la evaluación previa y posterior de cada una de las acciones de la institución que propicie el reconocimiento o la sanción por el cumplimiento de los objetivos.
- IV. Desarrollar esquemas de participación ciudadana permanentes para la definición de prioridades que se traduzcan en acuerdos y compromisos.
- V. Instrumentar una evaluación permanente de la calidad de los servicios prestados por las instituciones públicas, con compromisos específicos hacia la ciudadanía de mejora continua de los mismos.
- VI. Contar con un sistema de responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la mala actuación de la institución o de sus integrantes.

El fin último es que la gestión pública se realice en un marco ético que busque el bien común y el desarrollo de un sistema de vida democrático que favorezca la transparencia, responsabilidad y el control social de la ciudadanía. Esta coparticipación es uno de los medios más eficaces para revalorizar la función de la política y la definición de las funciones y orientación del sistema democrático con respecto a otros ordenes que no son políticos.

Cuando la participación es inhibida promoviendo la pasividad sus efectos más importantes son que limitan la conciencia social y el interés en otro valor de la democracia, la igualdad, produciendo ciudadanos disgregados e individualistas.

El futuro de la incipiente democracia en América Latina se sustentará en una revitalización del poder político de la gente mediante su participación en grupos con finalidades sociales, culturales, educativas o ambientales, por mencionar algunos. Esto implica partir de objetivos específicos hacia otros más amplios y fomentar una amplia participación en decisiones fundamentales para el desarrollo de la sociedad.

La sociedad vive así una situación contradictoria: por un lado cada día está más preparada, recibe mayor información del mundo exterior y genera mayores expectativas sobre la posibilidad de una mejora de su nivel de vida, cada vez concientiza más los conflictos existentes en su interior y los relaciona menos con interpretaciones ideológicas y más con soluciones prácticas. Pero por otra parte, enfrenta el problema de no contar con espacios y medios para expresarse, ni en la política partidista ni en ningún otro foro público, ante lo cual se genera un sentimiento de frustración y de aislamiento. De esta manera ve reproducir diariamente las desigualdades que existen entre todos los sectores sociales así como la

insuficiencia de soluciones.

La democratización debe correr y retroalimentarse de lo político a lo social, produciendo un cambio en la estructura y desarrollo de instituciones democráticas o de otra manera en democratizar todas las instancias donde el hombre genera actividad. La participación de la ciudadanía no debe limitarse a elecciones sino a su propia civilidad. Para esto es necesario superar el problema de la falta de conocimiento que tiene la sociedad acerca de cómo funciona su gobierno.

Bibliografía

- Bardhan, Ashok Deo (2004). *Globalization and a High-tech Economy: California, the United States and Beyond*, Kluwer. 208 pp.
- Bell, Daniel (1965). *La Sociedad Postindustrial*, en Tecnología y Cambio Social, Eli Ginzberg (compilador), UTEHA, México. 190 pp.
- Bobbio, Norberto (1991). *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México. 138 pp.
- Bustamante Donas, Javier. *Dilemas Éticos en la Sociedad de la Información: Apuntes para una Discusión*. Centro de Periodismo y Ética Pública, consultado en www.cepet.org.
- Casalla, Mario (1988). *Tecnología y Pobreza. La modernización vista desde la perspectiva Latinoamericana*. Fraterna, Buenos Aires. 156 pp.
- Castelazo, José Rafael (2003). *Transparencia y rendición de cuentas. Una propuesta para profundizar su contenido y alcance*; en Revista IAPEM. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 245 pp.
- Elliot, David (1980). *Diseño, Tecnología y Participación*; coautor Nigel Cross, Gustavo Gili, Barcelona. 187 pp.
- Guerrero, Omar (1990). *El Estado majestuoso ante la modernización*; en Revista del Colegio No. 3, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp 145-167.
- Gradilla Damy, Misael (1991). *Una Interpretación de las Transiciones a la Democracia en la Escala de la Estructuración Histórica de las Sociedades Modernas*; coautor Marco Antonio Cortés Guardado, en Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina, Miguel A. Porrúa - FLACSO - U de G, México. 726 pp.
- Gual, Jordi (2004). *Telecommunications Policies: Determints and Impact*, Center for Economic Policy Research, Londres. 31 pp.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo (2003). *Ética, legalidad y democracia*. en Revista Derecho y Cultura No. 11-12, UNAM, México, D.F. 123 pp.
- Minkenberg, Michael y Ronald Inglehart (1989). *Neoconservatism and Value Change in the USA* en Contemporary Political Culture, John R. Gibbins (compilador). Sage, Neuburg Park, California. 266 pp.
- Morales Basadre, Ricardo (2004). *Hacia una ética global y una ética pública*. en Organización de Estado Iberoamericanos, consulta realizada en www.campus-oei.org.
- Mosco, Vincent (2004). *The Digital Sublime: Mith., Power and Cyberspace*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge. 218 pp.
- Mueller, Klaus (1975). *The Politics of Communication. A Study in the Political Sociology of Language Socialization and Legitimation*. Oxford University Press, New York, 226 pp.
- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo (2003). *Deontología Jurídica: Ética del Abogado y del Servidor Público*. Porrúa, México. 205 pp.
- Peña Vial, Jorge (2005). *Escisión de la ética en privada y pública*; en Estudios Públicos, número 97.

- Reimer, Bo (1989). *Postmodern Structures of Feeling, en Contemporary Political Culture*, John R. Gibbins (compilador). Sage, Neuburg Park, California. 266 pp.
- Roszak, Theodore (1990). *El Culto a la Información*. Grijalbo, México. 227 pp.
- Sartori, Giovanni (1991). *Teoría de la Democracia Tomo 1. El Debate Contemporáneo*. Alianza Universidad, México. 305 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2003). *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública*; en Revista IAPEM, México. 221 pp.
- Wiberg, Mikael (2005). *The Interaction Society: Practice, Theories and Supportive Technologies*, (Editor) Information Science, Londres. 2005, 358 pp.
- Winner, Longdon (1979). *La Técnica Incontrolada como Objeto del Pensamiento Político*. Gustavo Gili, Barcelona. 384 pp.

Reseña Biográfica

Luis García Cárdenas
Presidente

Instituto de Administración Pública del Estado de México
Av. Hidalgo poniente número 503, colonia La Merced y Alameda
Código postal 50080, Toluca de Lerdo, Estado de México, México
Teléfonos: (52) (722) 214 38 21, 214 06 89, Fax 214 07 83
www.iapem.org.mx
presidencia@iapem.org.mx; instituto@iapem.org.mx

Luis García Cárdenas es originario de la ciudad de México: 23 de julio de 1939. Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de posgrado en la Universidad de París, donde obtuvo el Diplomado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Desde 1967 a la fecha es profesor del Doctorado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de la Maestría en Políticas Públicas y Finanzas Públicas en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesor del Diplomado en Técnica Hacendaria del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

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

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