

EL SIGNIFICADO DE LOS VALORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA

*Ricardo Uvalle Berrones**

Introducción

La importancia de la administración pública en el desarrollo de la sociedad contemporánea es fundamental para situar las relaciones abiertas, dinámicas y complejas entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales. Un gran vacío conceptual se ha reproducido al visualizar a la administración pública únicamente como una organización que cumple con los fines del Estado, sin reflexionar sobre el significado de su misión con base en los valores de la democracia moderna.

La administración pública, inmersa en los rubros de la productividad, la eficiencia y la competencia mercantil, ha sido la constante más visible para entenderla de manera introspectiva, procedimental y legalista. Esta postura ha prevalecido durante largo tiempo e impide su comprensión social, ética, política y cultural, la cual es fundamental para entenderla en el ámbito de los valores democráticos que son la clave de su legitimidad de origen y la legitimidad por resultados.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La riqueza de los valores democráticos entre otros libertades civiles, derechos políticos, representación, transparencia, *accountability*, acción pública, participación y evaluación ciudadana queda de lado ante el oleaje de las posturas que tienden a explicarla en sí misma, no de acuerdo con las realidades que influyen no sólo en su misión, sino en los fundamentos propios de su razón de ser.

La administración pública autoreferenciada ha sido el paradigma más recurrente para categorizarla con principios abstractos, postulados mecanicistas, conceptos reduccionistas, análisis deterministas y reflexiones holísticas que impiden conocer su valor democrático que es atributo en las sociedades abiertas y liberales.

Distante de los valores democráticos, la administración pública es identificada exclusivamente como “aparato de poder, aparato ideológico del Estado, sistema de dominación, violencia instrumental y entidad comprometida con los valores que favorecen a las clases dominantes”. Esta visión que es genuina del materialismo acartonado, superficial y determinista, no contribuye a esclarecer el significado que la democracia moderna tiene para la administración pública y, favorece en cambio, los alcances del estato-centralismo que es la cultura que identifica sin motivo alguno, a la administración pública con la contundencia del poder estatal, hasta convertirla en una instancia que, debido a su “autonomía relativa” frente a los grupos y los conflictos, no debe otorgar prioridad a las tareas de interlocución que son fundamentales organizar e institucionalizar con los actores políticos, las organizaciones ciudadanas y las redes sociales, el significado y el curso de las políticas públicas.

De este modo, la administración pública es una institución más estatal que pública, cuando en el horizonte de la democracia es primordial destacar su contenido público para situar mejor su alcance estatal. Con propiedad conceptual, la administración pública responde a los valores estatales y públicos sin que sean homólogos, pero en ningún caso es independiente de los contextos público-social como lo pretende la cultura de la magnificación estatal, la cual explica su razón institucional a la manera de una sociología del Estado, es decir, puntualizando que el Estado es el sujeto universal por excelencia y que, por tanto, hace y rehace las políti-

cas mediante una administración para quien no tiene importancia la acción de los ciudadanos en la vida pública.

En una óptica positiva y esclarecedora, no hay duda de que la democracia moderna es la piedra angular para destacar por qué la administración pública contemporánea ha de ser una institución benevolente, eficiente, equitativa y responsable, a quién el público ciudadano le puede confiar las atribuciones que le permiten aceptarla como el hogar común de la pluralidad social y política.

El reencuentro de los ciudadanos y la administración pública es premisa insoslayable para que el Estado tenga contenido público y democrático. En consecuencia, la administración pública únicamente recuperará su carácter público cuando sin distanciarse de la sociedad y los ciudadanos, asimila y refrenda los valores democráticos en su organización, disposiciones objetivos, directivos, operadores, pautas, procesos, prácticas y políticas que son los medios que favorecen el cumplimiento de las metas colectivas de manera consensuada y responsable.

Los fines de la administración pública son sociales y democráticos. Por tanto, su revaloración pública depende de su legitimidad democrática.

El presente ensayo tiene como objetivo analizar y explicar la faceta valorativa y democrática de la administración pública en una dimensión que corresponde a la revitalización de lo público entendido como el espacio de la convergencia, la divergencia y las interacciones ciudadanas.

Contexto de la función pública

En las sociedades modernas, la relación del gobierno y los ciudadanos tiene importancia vital, dado que es fuente de apoyos o bien, aumento de las oposiciones y reclamos contra las acciones que desarrolla el propio gobierno cuando hay incumplimiento, negligencia, deficiencias o insuficiencias que desacreditan la eficacia de las instituciones administrativas y burocráticas. Situada en el centro de las proclamas ciudadanas, la función pública ha ingresado a etapas que denotan posturas más exigentes para que sus cometidos se desarrollen con oportunidad y eficacia.

Los tiempos de las sociedades cerradas, inhibidas y adormecidas empiezan a quedar atrás con la crisis de los grandes aparatos estatales y burocráticos. Los ciudadanos no aceptan nuevas tutelas estatales; tampoco son receptivos a nuevas dependencias gubernamentales que limitan sus acciones y mediatizan sus voluntades. Han ganado la vida pública y con ello han recuperado iniciativa frente a las tentativas de sujetarlos a las corazas de la política burocrática, debido que ésta tiene como premisa contener y estabilizar la energía de los ciudadanos para alentar la expansión de estructuras verticales.

La exigencia para que los gobiernos desarrollen tareas con eficacia ha sido, en los últimos 25 años, un reclamo abierto y constante. Como nunca, la función pública está sometida a presiones y demandas en todos los foros de la vida ciudadana, los cuales son cada vez más activos, numerosos y contestarios. Ahora, el desempeño de las instituciones es vigilado de manera continua para exigir resultados¹ positivos.

En efecto, la calidad de las acciones es motivo de reclamos que se orientan a destacar que en la vida pública hay actores y formas de organización que no cesan en el planteamiento de que las necesidades y las peticiones de índole social sean procesadas con estructuras y sistemas de gestión cada vez más eficaces.

Para los ciudadanos, la función pública tiene un valor que sólo se acredita en los hechos. Éstos son fruto de comportamientos institucionales que dan respuesta organizada a la naturaleza disímbo-la de las demandas sociales y políticas. Los productos de la función pública servicios, políticas, decisiones, acciones, programas, proyectos, bienes- no se generan en el vacío. Existe la pluralidad²

¹ “La importancia primordial de la lógica de los resultados radica en el papel fundamental que juega en la nueva gestión pública, contribuyendo con el mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad gubernamental, a través de una gestión flexible y orientada hacia metas, en contraposición a la rigidez del modelo burocrático clásico, incapaz de suministrar el soporte necesario para que el Estado enfrente los nuevos desafíos políticos y económicos. *Consejo Científico CLAD* (2000: 56).

² “ En sociedades plurales, diferenciadas, abiertas, cuyos actores disponen de amplia información y conocimiento sobre las condiciones

del público ciudadano que, como evaluador último de los bienes y servicios, es quien acepta o rechaza las respuestas institucionales. Los tiempos en que los gobiernos producían bienes y servicios sin valorar las preferencias y la satisfacción de los ciudadanos no tienen lugar en un mundo de competencias amplias, en el cual las esferas pública y privada se rigen por reglas de mayor exigencia, relacionadas con la competencia interinstitucional.

Ninguna institución privada o pública se encuentra al margen de la idea y los valores del mercado, ya que éstos las permean hasta convertirlas en sitios abiertos para llevar a cabo la elección de los bienes y servicios públicos que se ofrecen para que sean adquiridos por el público consumidor. Es importante destacar que el público consumidor no es una simple abstracción, retórica idealista o guarismo alguno. Es, ante todo, la suma de actores que, organizados de manera diferenciada, pueden escoger en términos de la calidad, el costo y la eficiencia, los satisfactores que son útiles para la vida civil y la vida pública. Los elementos constitutivos de la vida en asociación son la base para que la función pública sea más plural, competente y equitativa.

En este sentido, la función pública no es un autoreferente, sino un sistema de intercambios, satisfactores, preferencias y respuestas que vinculan de modo significativo a los ciudadanos con el gobierno. El verdadero referente de la función pública es la vida organizada, intensa y plural de los ciudadanos, quienes con sus reclamos, peticiones y movilización, obligan a que la autoridad pública valore sus condiciones de vida de manera activa y ordenada. Uno de los aspectos frágiles de los gobiernos grandes, es considerar que era posible decidir a espaldas del público consumidor, es decir, de su propio referente. Sin embargo, los ejercicios de autoreferencia

relevantes de su vida privada y asociada y disponen creciente autonomía y suficiencia para realizar los objetivos de sus vidas, la gobernación y AP no puede llevarse a cabo sin incorporar la deliberación de lo ciudadanos en las políticas, armar los equilibrios intersectoriales para obtener su aceptación (evitando por lo menos el rechazo rotundo) y en muchos casos requerir su involucramiento práctico a fin de que las políticas y programas caminen y alcancen razonablemente sus objetivos". Aguilar (2001: 24).

burocrática y administrativa, caracterizan a los gobiernos omnipotentes, porque soslayan el vigor de las sociedades y lo que pueden aportar en favor de la vida pública.

Por ello, los enfoques de arriba hacia abajo (top down) han ingresado a zona de crisis irreversibles porque infravaloran las capacidades reales y potenciales de la sociedad. Dichos enfoques predominan en la etapa de las grandes burocracias y, por tanto, la óptica de los asuntos públicos es considerada en segundo plano. Lo importante es la decisión en sí y de esa manera, los círculos de la vida gubernamental tienen los recursos, la voluntad y las acciones para resolver en nombre “interés público”. Se asocia pues, interés público con capacidad profesional, lo cual implica que ésta es la única vía para garantizar las ventajas de la vida organizada.

Hoy día, el interés público no es monopolio de institución alguna y su importancia puede ser proclamada tanto por los gobiernos como por los ciudadanos y las organizaciones civiles. El interés público es un valor compartido, no exclusivo, pues en él son válidas las formas de cooperación que diversas organizaciones de la sociedad pueden garantizar para atender y solucionar asuntos que reclaman recursos compartidos, estrategias similares, planteamientos coincidentes, así como acciones coordinadas que aprovechen los recursos de la autoridad y los esfuerzos ciudadanos.

La autoestima ciudadana

En los gobiernos democráticos la relación de los ciudadanos con la autoridad pública es un proceso que no admite pausa o distanciamiento alguno. El lugar de los gobiernos en el espacio de lo público es clara: asegurar las condiciones de vida en términos de seguridad, desarrollo, bienestar, educación, salud, medio ambiente y calidad de vida. No incurrir en posturas grandielocuentes ni en acciones que desbordan los límites razonables y convenidos entre los actores de las esferas privada y pública, es imperativo para que las tareas que tienen a su cargo se desarrollen en un ambiente de certidumbre.

En ésta lógica, el perfil de los gobiernos es importante para generar situaciones que favorezcan la cooperación de los ciudadanos

en las actividades que son de interés compartido. No más saturación de los gobiernos en la sociedad, ni más vigencia de la cultura que exalta las decisiones unilaterales, es un aspecto esencial para destacar la importancia de los ciudadanos en los asuntos del gobierno. La participación organizada de los ciudadanos en la vida de lo público, denota su recuperación significativa en los procesos de deliberación pública. La presencia ciudadana en las cuestiones de gobierno no es accidental o inercial. Es la respuesta a etapas de creciente intervencionismo estatal que tiene como saldo la desconfianza ciudadana.

El quehacer de los ciudadanos se inscribe en los procesos de autoestima, es decir, en el conjunto de etapas que destacan cómo las capacidades reales y potenciales de los propios ciudadanos son redescubiertas para reclamar su presencia en las distintas facetas de la vida en común. La postura tutelar y dependiente de la ciudadanía formal da paso a la toma de conciencia que es propia de la ciudadanía real. La autoestima de los ciudadanos es congruente con el mundo de las libertades civiles y políticas. Responde no al imaginario colectivo de la democracia formal, sino a la expresión más acabada de cómo se comportan las energías ciudadanas en la confluencia de los valores e intereses que son parte primordial del quehacer público.

De esta manera, los espacios que han ganado los ciudadanos en los amplios campos de lo social y lo político, son testimonio de su interés para asociarse con el fine de llevar a cabo acciones realistas. Este proceso ha modificado de manera importante la visión de los asuntos comunes, pues diluye la pretensión de que hay monopolios profesionales para reclamar con exclusividad lo que es de interés público. Consecuentemente, la información sobre los asuntos públicos no es un bien reservado a los expertos, sino que se tiene acceso a los mismos en calidad de ciudadano. Por tanto, el interés público no se circunscribe a las clases políticas ni a las burocracias gubernamentales, sino que también se invoca desde las organizaciones de la sociedad.

En todo caso, lo público es la alternativa para ordenar la atención gubernamental y ciudadana en asuntos que se extienden a una multiplicidad de estructuras y centros que son la base de la energía social. La autoestima ciudadana es la reivindicación de lo

público frente a lo gubernamental burocrático. Es propio de las sociedades abiertas, reconocer que lo público se sustenta en las capacidades colectivas, no exclusivante gubernamentales. Desarrollar aptitudes, iniciativas, formas de organización y sistemas de cooperación desde los espacios de la autoestima ciudadana, favorece relaciones más equitativas entre las instituciones públicas y privadas. Aumentan de esa manera, las posibilidades para articular esfuerzos y recursos con el fin de que sean aprovechados con inteligencia y perspectivas de realización.

Una cuestión toral en la autoestima de los ciudadanos es emprender acciones sin depender ni supeditarse a la voluntad no democrática de los gobiernos y los gobernantes. Ir más adelante de lo que éstos proponen, refleja que la vida pública no inicia ni concluye con lo que realizan los gobiernos. Hay territorios amplios que facilitan la presencia ciudadana en las diversas esferas del interés compartido. En efecto, la atención a grupos marginados, la organización de labores altruistas, el fomento a las tareas educativas, la lucha contra la cultura de las drogas, la reivindicación de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la lucha contra el racismo y la exclusión, son, entre otros, capítulos que hoy día reciben la atención de ciudadanos organizados.

En las últimas décadas, hay más variedad y calidad del espacio público porque las fuerzas y grupos de la sociedad se interesan por asumir tareas públicas que antes estaban en manos de las burocracias gubernamentales. Hay más vida activa y productiva, cuando la capacidad instalada de la sociedad es puesta en movimiento de abajo hacia arriba (*bottom up*). Esto implica asumir responsabilidades crecientes desde la sociedad y al mismo tiempo reducir las maniobras de la política burocrática que tiende, por impulso y valores, a mediatizar los espacios de la creatividad ciudadana.

La autoestima de los ciudadanos ha sido y es un antídoto efectivo para evitar que las estructuras gubernamentales se alejen o sobrepongan a la vida pública. Ganar la calle, los foros políticos y ser corresponsables en la gestión de lo público, es parte de la recuperación ciudadana. Ello implica que el radio de acción de los gobiernos no es ilimitado, sino acotado; que no es discrecional en sí, sino sujeto a restricciones; que no realizan lo que quieren, sino que de-

ciden en razón de intereses y valores organizados a la manera de contrapesos. Demandar respeto a los espacios que definen la presencia de los ciudadanos en la vida pública, es ejemplo de cómo su autoestima no es producto de terapia alguna, sino resultado de luchas, protestas, movilizaciones, reclamos y auto organización. Ganar sitios neurálgicos en lo público es la constante más regular en las relaciones que configuran los nuevos espacios que condensan la democratización del poder. Un saldo de la democratización del poder es que la autoestima de los ciudadanos ha ingresado a la senda de la realización colectiva que otrora se patentizaba únicamente desde las esferas políticas.

En la actualidad, el vigor de los ciudadanos indica que el retorno a la función pública infalible no es posible en un ambiente de pluralidad creciente. Tampoco hay condiciones favorables a las tendencias centralizadas que también se convirtieron en un obstáculo para desarrollar la productividad de la vida pública. La importancia de la autoestima ciudadana revela el retorno a la confianza colectiva para cumplir con actividades que le estaban vedadas. La autoestima no es un dato, sino un tipo de conducta que refleja el interés de no estar subordinado a factores externos; en este caso, a la cultura magnificada de los gobiernos.

En lo sucesivo, la función pública tiene que ser más abierta y comunicativa; más deliberativa y democrática; más cercana a los ciudadanos y a sus organizaciones; más accesible y transparente; más sensible y responsable a las demandas que nacen con la pluralidad democrática. Frente a los valladares de la racionalidad burocrática y exhaustiva, el único medio para evitar la conducta tecnocrática en la función pública, es que ésta sea postulada por gobiernos abiertos y competitivos para que la intensidad de la participación ciudadana sea canalizada hacia el comportamiento democrático de las instituciones administrativas y gubernamentales.

En consecuencia, los valores de la función pública se orientan a reconocer e institucionalizar a los ciudadanos activos y del mismo modo a formalizar el derecho a la información que los gobiernos generan con su quehacer institucional. De esta manera, el vínculo entre la política y las políticas públicas permite a los ciudadanos tener un control más directo sobre el desempeño de la función

pública y ésta no corre el riesgo innecesario de fungir como un elemento que desprestigia a los gobiernos democráticos y a las administraciones públicas que son sensibles, consideradas y eficaces en su trato con los numerosos grupos sociales y políticos.

Ética y calidad institucional

Un aspecto vital en el desarrollo institucional de los gobiernos es la solvencia moral de los servidores públicos. Una causa que incide de manera negativa en el desprestigio de la función pública es convertirla en una caja de resonancia en la cual la impunidad, la corrupción, el cohecho, el burocratismo, las dilaciones y las relaciones clientelares se consideran como elementos inherentes a su naturaleza. La reivindicación de la función pública es fundamental consolidarla para evitar que el desprestigio de los gobiernos perjudique al conjunto de la vida social, política y económica. Por eso, no hay duda que para la función pública, la ética, los hechos y los valores son importantes.

Unos y otros no se pueden concebir de modo separado, sino que son expresión organizada de cómo son las sociedades y los gobiernos. Los hechos reflejan los aciertos o desaciertos que se consiguen con las instituciones del gobierno. Indican a la vez, el grado de capacidad e integridad republicana que se tiene para disponer de los recursos públicos. No menos importante es que acreditan el cumplimiento de las normas, leyes y constituciones, o bien, la falta de cumplimiento de los mismos. También destacan la calidad del desempeño institucional, tomando en cuenta las normas prescriptivas y las acciones conseguidas.

Por su parte, los valores son los grandes referentes para orientar, comprometer y responsabilizar a los gobiernos en términos públicos y de la vida pública. Los gobiernos se ciñen a valores, pero también son productores de valores. En este caso, cuando los valores que cumplen son positivos libertad, igualdad, justicia, democracia, bienestar- no hay motivo para que la función pública sea acreditada con reservas. Pero cuando los valores son negativos abuso de autoridad, negligencia, irresponsabilidad, inequidad, partidismo hay un vacío ético en la función pública que debilita los

pilares de la confianza institucional. Dicho vacío es un corrosivo que daña el componente estructural del gobierno cuerpo de servidores públicos porque se relaciona con las bases que favorecen o no su funcionamiento institucional. En los gobiernos modernos, la ética es asunto crucial para tener confianza en la función pública. Sin confianza no es factible valorar a los gobiernos como instituciones claves de la vida social.

Por el contrario, son considerados como un daño público que únicamente tienen ventajas propias, sin generar las que convienen a la sociedad y a la vida productiva. La ausencia de la ética en la función pública es contraria a la democracia moderna y a los sistemas políticos que la institucionalizan como parte de la forma de gobierno. Un atributo de la democracia es que no acredita que la irresponsabilidad se reproduzca como un sistema de vida ni como un tipo de cultura que favorece el descrédito de las instituciones.

Por definición, la democracia³ es responsabilidad política, pública y ética a la que de manera individual y colectiva no se puede renunciar. Por ello, cuando la función pública tiene un déficit de ética, no favorece que los agentes económicos, las organizaciones civiles, las agrupaciones políticas y las instituciones sociales confíen en ella. Sobreviene, en consecuencia, la práctica del realismo burocrático y negativo, es decir, la suma de conductas que no tienen interés en dar cumplimiento a la juridificación del gobierno y menos adoptar los valores positivos que definen los alcances y compromisos de la vida pública.

Cuando el poder⁴ público se organiza en sistemas y estructuras de operación, se compromete con la importancia de la ética, pues

³ “La democracia tiene, pues, mucho que ver con la ética: y no sólo en ese a priori fundamental, sino también en cuanto a las consecuencias y responsabilidades jurídicas y políticas que, en mucho mayor grado en cualquier otro sistema, derivan o deben derivar de la violación de aquellas”. Elías (1998:20).

⁴ “El poder, en el sentido amplio o en el restringido denota capacidades. A diferencia de la comunicación de un sentido, el poder no cobra existencia sólo cuando es ejercido, aunque en definitiva no exista otro criterio por el cual se pueda demostrar el poder que los actores poseen”. Giddens (1997:138).

no es concebible que sus acciones carezcan de referentes que permiten conjugar los propósitos y las acciones institucionales. La responsabilidad del poder no es consigo mismo, sino con las instituciones de la vida pública. Su misión consiste en garantizar a la sociedad las condiciones fundamentales de vida, y para ello, es el primer comprometido con la vigencia de las reglas que favorecen la responsabilidad y confianza de manera compartida. En este caso, poder responsable implica función pública responsable; en uno y otro caso, la ética permea su razón de ser no como un código rígido de conducta, sino como un conjunto de valores que se orientan a cumplir los grandes propósitos de lo público.

Si la función pública es el nexo directo entre los gobiernos y los ciudadanos, su desarrollo ha de ser diáfano, puntual, transparente y responsable. Moralizar la función pública no significa sujetarla a conservadurismo alguno, sino dotarla de las reglas que favorecen la prédica y el cumplimiento de los valores que favorecen el cumplimiento de los proyectos de gobierno. Éstos no son viables cuando los servidores públicos carecen de mística de servicio, la cual es importante para traducir con sentido de responsabilidad todo plan o programa. Incluso, la eficacia de las políticas públicas no sólo tiene una faceta instrumental e institucional, sino ética, pues a través de ellas, se conjugan los hechos y los valores que definen la calidad e integridad del gobierno para atender y solucionar los problemas públicos. Gobernar, pues, implica producción y reproducción de valores que son de difusión amplia, dado que se relacionan con el modo de ejercer la dirección pública para coordinar los esfuerzos de la autoridad con los grupos ciudadanos.

El modo de gobernar se vincula con posturas éticas, es decir, con principios, máximas y valores que reflejan la capacidad e integridad de la autoridad pública para ejercer el poder. Desde este ángulo, la ineficiencia y la corrupción son amorales, pues contravienen los valores de la ética. La injusticia es opuesta a la justicia. A su vez, la pobreza, el hambre y el analfabetismo son amorales, pues son la negación de la equidad social. El aumento de la mortalidad niega el valor de la salud. La reproducción de la exclusión social niega no sólo la justicia distributiva, sino también los derechos humanos. La falta de crecimiento económico es contraria al

bienestar individual y colectivo. La falta de desarrollo social es la negación de la calidad de vida. La vigencia del autoritarismo es la negación de la democracia. El patrimonialismo es opuesto a la función pública transparente y responsable. La impunidad es contraria a la igualdad y la equidad.

La exigencia ética de la función pública no es compatible con pausas o retrasos deliberados para satisfacer las necesidades de la vida pública. Entre los resultados de la acción de gobierno y los valores que se postulan en todo proyecto público, hay una relación concomitante que no es práctico separar ni desconocer. De ahí que la ética y el desempeño del gobierno impliquen de manera simultánea la posibilidad de alcanzar o fracasar en el cumplimiento de las metas colectivas. Por eso, es fundamental valorar el quehacer gubernamental y administrativo de la burocracia profesional mediante códigos de conducta que proclamen el significado de la honradez, la responsabilidad, la integridad y la eficiencia.

Gobernar no implica únicamente generar resultados, sino producirlos con base en la ética de la responsabilidad. La acción o la omisión de los gobiernos tiene costos positivos y negativos. La visión geométrica del dejar hacer y dejar pasar igualmente ocasiona consecuencias, pues no significa necesariamente negligencia o indiferencia, sino acciones deliberadas para provocar resultados específicos a favor de unos y con desventaja para otros. En la política y las políticas no hay ausencia de intervención, sino estrategias que en apariencia carecen de rumbo e impacto.

La ética de la responsabilidad comprende el modo de cumplir las normas positivas, la calidad de las acciones obtenidas, la oportunidad de las respuestas, la satisfacción del público ciudadano respecto de los bienes y servicios que el gobierno produce y el impacto positivo o negativo de las políticas públicas. Es un tipo de ética que relaciona directamente a los ciudadanos con la autoridad y ese vínculo se traduce en el aumento de legitimidad o bien, deteriora el prestigio institucional.

Tanto los gobiernos como las administraciones públicas rigen sus acciones con base en la ética de la responsabilidad. La actuación pública de las autoridades y los cuerpos burocráticos se encuentra en el centro de los apoyos o las oposiciones que son resultado de la

acción ciudadana. Si la administración pública se pierde en los laberintos de la eficiencia abstracta, significa el vacío ético se dilata a lo largo y ancho de las estructuras de dirección y operación. Por eso, la importancia de que los códigos de ética tengan vigencia real y efectiva en las instituciones del gobierno, pues son un sendero para revitalizar las capacidades y responsabilidades de los servidores públicos, en momentos que la función pública no ha superado con plenitud las dudas que sobre su desempeño, tienen los ciudadanos.

Secreto y la “publicación” del Estado

Una de las contradicciones más agudas de la función pública es que se desenvuelve en el mundo del secreto y la publicación. El secreto se relaciona con el universo de la razón de Estado, es decir, con el espacio que se orienta a conservarlo con eficacia, capacidad y prudencia. Sin embargo, la razón de Estado no es compatible con las demandas de que los capítulos vitales del propio Estado sean abiertos sin restricciones al público ciudadano.

En este caso, lo relativo a los recursos bélicos y los planes de operación para la defensa y conservación de un país, no pueden abrirse a toda persona o grupos por motivos de seguridad estatal. Tampoco las estrategias vinculadas con los trabajos de inteligencia y combate de los enemigos reales o potenciales pueden ser motivo de información pública. Se entiende que hay asuntos del Estado cuyo trasfondo no es susceptible de hacer públicos, pues en una de sus facetas, el poder tiende a la secrecía. La revelación de los planes, sin distinguir consecuencias, es nocivo para los Estados, ya que se exponen a que los adversarios y enemigos tengan ventaja logística para crear situaciones que pueden vulnerar las áreas de decisión y operación.

Ningún Estado puede dejar de cumplir con las tareas de seguridad, control y violencia instrumental que son imprescindibles para asegurar su conservación sana y eficaz. Ningún Estado carece de información vital para identificar las condiciones favorables o de riesgo que tiene para obrar de acuerdo a su fuerza y poderes. Conviene aclarar que en ningún momento la seguridad del Estado es

una hoja en blanco para destruir o aniquilar a los ciudadanos. Dicha seguridad se invoca y ejerce más en la lógica de la prevención y cuando es necesario, se manifiesta con acciones contundentes y destructivas. Las tentativas de golpe de Estado, las conspiraciones, los riesgos de invasión, las guerras civiles y las azonadas, son casos que revelan momentos de crisis y alto riesgo que los Estados encaran con sus fuerzas defensivas y ofensivas. El significado de lo político, valorar quiénes son los enemigos del Estado, tiene su mejor expresión cuando se invoca la importancia de los asuntos relacionados con su integridad y seguridad.

No obstante, el mejor método para contrarrestar la tendencias de que el Estado no se sujete a controles públicos, es el diseño de procedimientos que favorecen al gobernado exigir cuentas a los gobernados. En este caso, la política democrática favorece la publicación como un medio para que el contenido institucional y democrático del Estado sea institucionalizado con la existencia de un gobierno abierto y responsable. Un gobierno con éste perfil, se acerca a los ciudadanos y acepta que el escrutinio público es un derrotero confiable para conocer el fundamento, la justificación y la legitimidad de sus acciones. Para tal efecto, es primordial que el gobierno del Estado no se asuma en oposición al mismo, es decir, que su carácter abierto y democrático no afecte los intereses primordiales del propio Estado, entendidos en el plano de la seguridad, la integridad y la conservación. Estos intereses no están sujetos a negociación y, por tanto, son parte de la organización legal y legítima del propio Estado.

En consecuencia, la parte que sí es compatible con el principio de la publicación democrática se relaciona con el desarrollo de la vida asociada, competitiva y plural. Lo relacionado con la utilización de los recursos públicos, el impacto de las políticas, la transparencia de los programas sociales, la eficiencia o ineficiencia de los gobernantes y los administradores públicos; el costo monetario, presupuestal y financiero de las obras e inversiones; los gastos de operación del gobierno y la administración pública los criterios para distribuir recursos, autorizar políticas e implementar decisiones, son asuntos que deben estar en la discusión y la evaluación pública.

La publicación⁵ no es nociva ni contraria a los gobiernos democráticos. Al contrario, facilita una mejor comunicación entre los gobernantes y los gobernados, dado que permite renovar la democracia a la manera de un plebiscito cotidiano. Lo público del gobierno comprende el principio de accesibilidad y apertura que es consubstancial a la vida pública moderna. Lo público del gobierno es una garantía para que el Estado no se constituya en un poder adverso ni ajeno a la sociedad.

Por consiguiente, los controles democráticos son testimonio de la publicación del poder y permiten que el Estado no sea entendido como un aparato extraño y crecientemente “autónomo” frente a los ciudadanos. Las contralorías sociales, la rendición de cuentas, la evaluación ciudadana, la administración electrónica, la participación ciudadana en los procesos de las políticas, la administración dialógica y la consulta pública son instrumentos que favorecen la publicación de los gobiernos, lo cual significa que el poder es susceptible de regularse con normas y procedimientos constitucionales.

La publicación democrática debe entenderse como una correlación de fuerzas y como un sistema dinámico y equilibrado de intereses que evita a los gobiernos incurrir en posturas majestuosas que los distancian de la vida colectiva. Representa además, un ejemplo de cómo las instituciones pueden funcionar mejor cuando están sujetas a reglas que favorecen la certidumbre en la democracia constitucional. La incorporación de los ciudadanos a los asuntos del gobierno revela la efectividad de los procesos democráticos, pues articula el ámbito de las libertades modernas con las atribuciones que los gobiernos tienen.

No hay antinomia entre derechos ciudadanos ni atribuciones de gobierno, ya que el diseño de las instituciones permite reconocer, en términos de la vida pública, las áreas susceptibles de apertura, consulta y evaluación por parte de los grupos organizados

⁵ “Si se admite que la posibilidad de que la sociedad se autogubierne requiere de un Estado democrático, entonces se revela como objetivo privilegiado la propia “publicación” del Estado y, en particular, de los mecanismos a través de los cuales se delimitan los contenidos específicos de la agenda pública y se formulan formalmente las políticas públicas”. Cunnill (1997:71)

de la sociedad. Sin duda, una aportación de la publicación es que no estimula la democracia delegativa, sino que propicia que el binomio participación representación, elemento medular de la democracia activa, trascienda lo formal para ubicarse en el dinamismo de la información gubernamental, es decir, en el epicentro que permite a los ciudadanos tener el derecho de conocer el estado que guardan los asuntos públicos desde la perspectiva de que los gobiernos son productores de información en razón de las políticas que implementan y los recursos que administran. La ciudadanía activa no se conforma con los informes periódicos ni con las declaraciones que realizan los titulares de las agencias públicas.

Reclama ahora, el conocimiento detallado de los costos, acciones y resultados que se logran. Los gobiernos no son más instituciones sin contrapesos significativos; tienen ante sí, público que demanda información sistematizada, organizada, consultada y evaluada. La publicación, por tanto, valora a los gobiernos en la lógica del funcionamiento democrático, con lo cual están comprometidos a responder de acuerdo con atribuciones y responsabilidades.

Democracia y administración

Un valor central en el comportamiento de la democracia contemporánea es que la administración pública no sea entendida únicamente en la perspectiva de lo político, pues responde a la naturaleza negativa pero necesaria del Estado. Si predomina la visión de que la administración pública es sólo un aparato del Estado, se pierde la oportunidad de reconocerla como el gobierno de la comunidad civil y política. No hay duda que la administración pública condensa la acción del estado en la sociedad; tiene contenido estatal y de lo estatal; pero también hay que destacar que lo público caracteriza al Estado y a la administración pública como instituciones que cumplen responsabilidades de interés común.

Lo público del Estado⁶ y de la administración pública consiste en que tienen a su cargo tareas que conciernen a todos y que, como instituciones, son accesibles a todos, no a unos cuantos. De este modo, la democracia es un valor importante para no dar vigencia a la dicotomía de lo estatal y lo público; de lo burocrático y lo público; de la función pública y el público ciudadano. Lo público de la administración pública es compatible con la democratización del Estado y las tareas del gobierno. Incluso, sin referencia a la democracia, la administración pública es entendida como aparato estatal violencia instrumental, burocracia y sistema de dominación y es omitida como la institución que crea y organiza las condiciones esenciales de vida en la sociedad.

Para que la administración pública sea valorada con alcance positivo y realizador, es necesario estimular su faceta externa, es decir, la faceta que la relaciona con lo público y los ciudadanos organizados. También es básico recuperarla como uno de los centros fundamentales que desempeña un papel clave en la formulación, el diseño, la implementación, la evaluación, el final o el reinicio de las políticas públicas. Una constante de tiempo atrás, es que la propia administración pública fue confinada al cuidado y aplicación de los recursos del Estado. Fue reconocida como una caja del efectivo estatal, y no por su contribución para formular y cumplir las políticas públicas.

Si las políticas son fruto de los valores democráticos, éstos no deben perderse en los laberintos del quehacer administrativo. Que lo administrativo no sustituya ni reemplace las tareas sustantivas de la administración pública, es un imperativo de primer orden para que no sea confinada a la estructura de lo estatal, pues en esta óptica se le reconoce como un apéndice del poder que ejecuta subordinación a la política y lo político y no como actividad que tiene elementos importantes para aportar capacidades institucionales en

⁶ “El fin básico que consideran los liberales para el Estado es el de proporcionar las condiciones necesarias para que sea posible el ejercicio de la libertad individual. El Estado debe existir en cuanto sirva para aumentar las esfera de libertad de los ciudadanos y desaparecer en cuanto suponga un obstáculo para la misma”. Cabo de la Vega (1997:80).

favor de las políticas públicas. Lo administrativo tiene la desventaja de que limita la expresión pública de la administración, dado que convierte en foco de atención última los procedimientos de la gestión pública, y no los procesos relacionados con las políticas. Esta situación ha sido uno de los aspectos frágiles de las reformas administrativas, porque la administración es considerada un baúl con herramientas a utilizar en los complejos engranajes de la maquinaria estatal.

La reivindicación de lo administrativo y lo burocrático sobre lo social y lo democrático, provoca el éxito procedimental de la administración, como si fuese la razón última de su existencia. Así, al amparo de lo político, la administración pública se encierra en auto-referentes y traslada a un segundo plano el valor de lo público y con ello, el valor de la democracia. No es casual que con la crisis del estatismo, la administración pública es identificada como el origen crónico de los males sociales y la desconfianza hacia su desempeño se convierte en un oleaje que la perjudica con alcance mundial. Someterla a procesos de depuración ha sido una estrategia amplia para que nuevamente sea una institución confiable y eficiente. El auge de los mercados y las organizaciones productivas de la sociedad la han obligado a eliminar tareas que antes tenía a su cargo.

La vitalidad de lo público ha contribuido a reciclar el tamaño administrativo de los gobiernos y en ese sentido, la administración no es ya un centro omnipresente, sino una institución que desarrolla las actividades que la sociedad necesita. Tampoco es accidental que los asuntos públicos no sean como en épocas anteriores, monopolio exclusivo de los gobiernos, sino que en su abordaje, tratamiento y solución, participan los agentes económicos y sociales. La nueva relación de la sociedad y los gobiernos; de la administración y los ciudadanos; de lo público y lo privado, favorecen los valores de la democracia, pues en ella, la redistribución del poder es una de los atributos que la caracterizan como un modo de vida competitivo y equitativo.

La democracia, como tabla de valores públicos, evita las pautas sobredilatadas, de la administración pública, así como la tendencia negativa de pretender monopolizar el interés público. Si lo público es lo compartido y lo común, los ciudadanos tienen el derecho de

organizarse para reclamar espacios de iniciativa y realización propios. En este caso, la administración sin dejar de ser pública, puede desempeñarse como una instancia que estimula a los mercados, motiva a los grupos ciudadanos y define reglas para que los actores sociales diseñen estrategias de cooperación que vinculen costos y beneficios compartidos. Sin dejar de ser pública, la administración debe orientar, coordinar y promover acciones que favorezcan el aprovechamiento de los recursos escasos. Sin perder su carácter público, debe formalizar compromisos y políticas no para abrumar la vida social, sino para articular la iniciativa de los ciudadanos y los recursos de la autoridad. Aprovechar la capacidad instalada de la sociedad y los recursos finitos que tiene a su cargo, permiten ser más social y menos introspectiva. Que sea más eficaz a través de las políticas, no de la densidad y el volumen exponencial de los programas administrativos, es reclamo irrenunciable de los ciudadanos.

En consecuencia, no deben homologarse los programas administrativos y los programas públicos. Los primeros reflejan la influencia de la política burocrática que responde a los círculos que valoran primordialmente lo político, no las aportaciones ciudadanas que pueden integrarse en la agenda de los gobiernos. Los segundos son expresión de los propósitos de las políticas y no implican la expansión de los valores burocráticos para su implementación, porque su concepción es de carácter estratégico. Los programas públicos son más funcionales para la administración de las políticas y son consecuentes con los reclamos de la sociedad para que los gobiernos adopten políticas ciudadanas entendidas como un tipo de política que exige consulta, coordinación y corresponsabilidad.

Tampoco la administración de las políticas participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en los cursos de acción gubernamental es equivalente a la administración de los recursos. Éstos son un medio, nunca el fin supremo de los gobiernos. Las políticas son pues, una senda para insertar en el funcionamiento de la administración los valores de la democracia y de ese modo impedir que la propia administración retorne a situaciones que la distancian de los ciudadanos y que son estimuladas por el administrativismo, la burocratización y la rutinización. La administración de las políticas

no es la administración de lo político. Se relaciona con el gobierno de lo público que es al mismo tiempo el gobierno de la democracia. Por ello, la administración pública es pieza importante en el gobierno de la democracia que favorece la expresión nutrida y compleja de la vida plural. La administración de las políticas es también la administración de la democracia, con lo cual los gobiernos son responsables ante el público ciudadano y están menos expuestos a incurrir en la autocomplacencia y la irresponsabilidad.

Descentralización política

Un ángulo trascendente de la nueva relación de los ciudadanos con las instituciones administrativas es el proceso de descentralización política. El viejo patrón de la centralización absorbente se encuentra en la etapa de los rendimientos improductivos y decrecientes. Con el auge de la globalidad, las relaciones de poder han ingresado a momentos de redefinición que dan cuenta de cómo las fuerzas locales son las que tienen ventajas comparativas. Esto significa que la arquitectura de la centralización la cual que responde a la visión del aparato de Estado, no tiene elementos favorables para continuar funcionando con eficacia y legitimidad. Lo local, en cuanto fuerza creativa, se ha revitalizado de manera significativa y por ello, la importancia de valorar a la descentralización más allá del positivismo jurídico y constitucional, para ubicarla en la estrategia de las políticas públicas, las cuales son compatibles con la redefinición del gobierno y la administración pública, así como con el vigor de lo público que se manifiesta con la organización creciente de los ciudadanos.

El contenido genuino de la descentralización es, sin duda, de carácter político, no técnico, procedimental u organizacional. De este modo, redistribuir el poder es la premisa fundamental para tomar en cuenta las relaciones tensas, dinámicas y cooperativas de la sociedad y el Estado. La descentralización política es una vía para que la democracia sea impulsada con acciones conjuntas, esto es, mediante la coordinación de los órdenes de gobierno que dan vida y sustento al federalismo cooperativo. Cada orden de gobierno,

además de autónomo, representa a fuerzas activas y organizadas que en el nivel local tienen presencia importante en el espacio de lo público. Así, la construcción de la descentralización política se identifica con los procesos horizontales del poder, no tanto con los de alcance vertical, es decir, los que se negocian en las cúpulas que deciden a espaldas de los intereses y valores del orden ciudadano. Sin referencia a la sociedad, los ciudadanos y las formas de cooperación pública, no es factible acceder a la descentralización política ni al ejercicio vigoroso de la democracia contemporánea.

La descentralización por formato es ajena a lo social y lo político porque únicamente se concibe como un ejercicio de la autoridad, sin tomar en cuenta la pluralidad de intereses que en ella concurren. Dicha situación impide entender cómo la descentralización se relaciona con las condiciones de vida de la sociedad y el Estado. De igual manera, limita su concepción dinámica, la cual se refiere a los procesos del poder que definen su rumbo y alcance. En este caso, el renacer y la ampliación de los espacios públicos, es un elemento a considerar para no reducirla a un mero axioma.

La ampliación de los espacios públicos es correlativa a la descentralización política y demuestra que no es un asunto de importancia estadocéntrica, sino que responde a la visión sociocéntrica. La descentralización tiene como eje el principio de subsidiaridad, el cual proclama que los gobiernos centrales y los gobiernos locales no desarrollen tareas que impliquen duplicidad de esfuerzos, recursos y programas. Sin referencia a la subsidiariedad, la descentralización carece de justificación, oportunidad y factibilidad porque se omite la categoría aptitudes institucionales que los gobiernos locales pueden desarrollar para constituirse en productores de políticas que promuevan y estimulen las fuerzas productivas.

Es insuficiente entender la descentralización política en los ámbitos de la legalidad estática, el federalismo retórico y en los proyectos que la consideran en sí misma. Lo importante es que se valore como parte del modo de gobernar políticas públicas- y de esa manera responde al realismo de la democracia que, en una de sus facetas, tiende al ejercicio descentralizado del poder. Democracia y descentralización son procesos concomitantes, lo cual sig-

nifica que no es suficiente la transferencia de atribuciones y recursos de las administraciones centrales a las administraciones locales, sino que lo medular es la calidad de las políticas que se diseñan e implementan para dar consistencia a los movimientos interinstitucionales entre los diferentes órdenes de gobierno.

El realismo de la democracia se manifiesta en decisiones y acciones que constantemente se reelaboran. La descentralización política tiene estructuras institucionales, pero al mismo tiempo es un conjunto de procesos que se acreditan con diversas políticas. De este modo, la administración pública retoma los valores de la democracia y a través de la descentralización política, adquiere un comportamiento positivo que se relaciona con el desarrollo vivo, significativo y emprendedor de la sociedad civil.

Las propuestas sociocéntricas poderes civiles y sociales organizados de modo activo son el motor de la descentralización política y este hecho, en el plano del régimen de las instituciones, tiene un impacto clave que se traduce en nuevos equilibrios y balances orientados a dar vigencia a relaciones productivas que favorecen a las instituciones de la sociedad y el propio Estado. Desde ésta óptica, el poder unicentrado tiene dinámica vertical y corporativa, para fortalecerse con los ribetes de la cultura autoritaria que es la antítesis de la democracia, porque ésta se caracteriza por ser un sistema amplio, plural y correlacionado de valores e intereses. Además, el poder democrático se sustenta en el auge de las relaciones horizontales de la sociedad y se construye no obstante las presiones de politización que desarrollan las camarillas burocráticas. Su base es pública y consensuada, en tanto que el autoritarismo tiende a imponer las preferencias que se negocian en los espacios cupulares.

El poder redistribuido, autonomía, decisiones, recursos, competencias y acciones es el saldo de la descentralización política y con él, la oportunidad para que las relaciones entre la sociedad y el Estado tengan menor grado de asimetría en perjuicio de la equidad democrática. De igual manera, la relación de la administración con los ciudadanos es más directa, porque favorece la posibilidad de que la cooperación de las políticas, sea una opción para la atención, solución y resolución de los problemas públicos.

La ventaja de la descentralización es que contribuye a un acercamiento equitativo entre el poder gubernamental y la red de poderes locales que han resurgido con la crisis de la centralización improductiva que se extendió con el apoyo de la cultura burocratizada. Contribuye a la vez, para que los sistemas de intermediación corporativa no sean los que articulen las demandas públicas y con ello fortalecer la visión politizada de las mismas. Con la cultura estadocéntrica no había posibilidad de que la sociedad y el Estado tuvieran un marco institucional de confianza recíproca. Todo giraba en razón de la coraza estatal, mientras que las aportaciones de la sociedad eran bloqueadas para impedir el auge de la vida pública.

Equidad y bienestar

Uno de los retos importantes de la sociedad contemporánea es revigorizar las categorías de equidad y bienestar. De igual modo, el compromiso de la administración pública es con las opciones que contribuyen a fortalecer las relaciones de solidaridad que son importantes para revertir la marginación y la exclusión. Una vez que las políticas de ajuste y disciplina fiscal han cumplido con el objetivo de reordenar los asuntos macroeconómicos, es prioritario reanimar los espacios de lo micro social para que la vida productiva tenga un repunte confiable. La equidad es un valor que reclama toma de conciencia para evitar que la desigualdad se reproduzca como elemento corrosivo que impide a las personas, las comunidades y los Estados tener mejores horizontes de vida.

En este gran compromiso, la administración pública juega un papel fundamental, dado que tiene a su alcance las políticas que favorecen las acciones promotoras y distributivas que son determinantes para atenuar los desequilibrios sociales y políticos. En el orden material, la equidad se encuentra en el centro de dos instituciones que son las responsables de organizar y aprovechar los recursos escasos: el mercado y el Estado. La misión de los mercados es imprescindible para llevar a cabo la producción y circulación de los bienes y servicios. Se encargan de dar movimiento a los instrumentos relacionados con la generación de la riqueza que da vigor comercial, industrial y monetario a la sociedad.

Los mercados son instituciones públicas que se caracterizan por tener como factor básico de su funcionamiento a los agentes económicos y sociales. La coordinación de los agentes productivos es aspecto vital para dar vida a los procesos del intercambio económico. La lógica de los mercados es la competencia, la innovación científica y tecnológica; la calidad de los productos, la tasa de ganancia, la libertad de producir y comerciar. Su radio de acción no es el mundo de lo privado, sino los espacios públicos, porque en ningún caso se realizan por sí mismos, sino con base en la intervención de la autoridad pública. Ésta tiene la responsabilidad de crear y dar vigencia al orden jurídico que garantice certidumbre a los agentes económicos.

Por ello, el reconocimiento y el disfrute de los derechos de propiedad es la clave para que los mercados se desarrollen con lo más variado de las capacidades productivas. El papel estratégico de la legislación, así como la aplicación de los recursos monetarios, fiscales, crediticios y administrativos, configuran un paquete de primer orden para impulsar con eficacia acreditada el desarrollo de los mercados. En términos de la vida pública, los mercados son grandes productores, proveedores y distribuidores de los satisfactores que necesita el público consumidor. Una característica del mercado es que su valor primordial lo finca en las capacidades individuales tomado como base la vigencia de los derechos de propiedad. De hecho, la sociedad contemporánea debe entenderse como una sociedad de mercado, y de esa manera puntualizar que el cosmos de las libertades civiles y económicas, es el gran referente que justifica las ventajas de lo individual no como autarquía, sino como un reconocimiento al desenvolvimiento pleno de las capacidades productivas. En consecuencia, la equidad no es un valor que los mercados proclamen.

La equidad no es un asunto de la vida privada, sino que se relaciona con el universo de lo público y las relaciones entre las personas y grupos que son parte de la estructura vital de la sociedad. Su importancia corresponde a la esfera social, pues en ella hay una diversidad de conductas que, al interactuar, reclaman el derecho a ser favorecidas con decisiones, atención, bienes y servicios que por diversos motivos se les han negado. La equidad es un valor

que pone a prueba las ventajas comparativas, entendidas como el conjunto de oportunidades de igualdad formal y real que posibilitan que los seres humanos tengan acceso al desarrollo material, moral e intelectual. Lo anterior implica que las relaciones sociales son la clave para situarla, ya que denotan cómo la producción de la riqueza es distribuida con el concurso de las instituciones públicas en las que tiene una misión fundamental la administración pública. Son éstas, el medio que determina los principios, criterios, procesos y decisiones que se conjugan para favorecer o no a los beneficiarios reales o potenciales.

La equidad no es, por tanto, un valor abstracto ni altruista, sino que es posible corroborarlo en el mundo empírico de la vida pública, porque tiene como substrato no sólo elementos económicos, sino también culturales e institucionales. Las relaciones de marginación o progreso son esenciales para determinar el estado que guarda la propia equidad. El acceso a los bienes públicos como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la justicia, la cultura, la recreación, son indicadores de cómo se aspira y cómo en ocasiones no se consigue acceder a mejores condiciones de vida. La calidad de las instituciones sociales es fundamental para regular el acceso a los bienes públicos, pues son las que determinan las reglas que propician las ventajas comparativas. Un problema estructural que el Estado y la sociedad resienten es que la equidad tiene como elemento contrario a la desigualdad social. Cuando la desigualdad se erige en un modo de vida reiterado, se arraiga como un mal público.

Tanto los costos, como el impacto de la desigualdad, se vierten a la vida pública en la cual la administración pública tiene el compromiso mayúsculo de atenuar los desequilibrios sectoriales, regionales, municipales y estatales. La equidad en la administración implica no sólo diseñar programas asistenciales y compensatorios para los grupos desprotegidos, sino definir criterios, normas y procesos que se condensen en un trato más abierto, humano y plural que institucionalice la diversidad poblacional de la sociedad. Por tal motivo, la exclusión cultural, económica, social y política, lesionan la convivencia republicana de la sociedad civil, porque refleja que hay personas y grupos que viven no al margen

del progreso material, sino que están fuera de las relaciones, derechos y oportunidades que reconocen los sistemas políticos en cuanto instituciones encargadas de organizar a las comunidades civiles.

La exclusión es la negación de los derechos humanos; implica simultáneamente formas de intolerancia, discriminación, prejuicios, *apartheid* y segregación racial. Frente a los valores culturales que niegan la importancia de la dignidad humana, la administración pública debe ser productora, promotora y defensora de los valores que diluyen las prácticas de exclusión, reformando sus instituciones vinculadas de modo directo con las políticas de la equidad social. Reintegrar a la vida productiva y cultural a quienes padecen alguna discapacidad o bien no son aceptados por motivos de género en los ámbitos de la vida social, es una de las tareas que no admiten compás de espera, pues las formas de exclusión retrasan el desarrollo productivo y cultural de las sociedades. La lucha por la equidad no concluye con el mejoramiento de las condiciones económicas de vida. Esto sería un primer paso para remontar situaciones de postración o marginación, pero el valor de la equidad implica trato igualitario y oportunidades justas de desarrollo a pesar de las restricciones que prevalecen en el orden social, jurídico y político.

El valor público de la administración pública la compromete a garantizar un trato igualitario a quienes viven en los marcos de la desigualdad social y económica. Las categorías personas libres y ciudadanos activos son pieza neurálgica en la concepción de la equidad, dado que reflejan cómo las relaciones de desigualdad pueden superarse para ingresar a las instituciones privadas y públicas. Dichas categorías responden a la estructura básica de la sociedad y son funcionales para incursionar en los distintos ámbitos de la competencia que son inherentes a las relaciones de trabajo, ingreso, intercambio, así como al goce de los bienes culturales.

En este rubro, los esfuerzos de la administración pública deben orientarse a vencer las resistencias que frenan la existencia igualitaria del público ciudadano. El comportamiento institucional de la administración pública es relevante para la vigencia real, no aparente de la equidad social. Sus formas de comunicación, el modo de acercarse a los ciudadanos, las estrategias para incentivar el

bienestar social, la recuperación de las personas marginadas y excluidas, son asuntos de prioridad en la agenda de los compromisos públicos. Para tal empresa, se puede apoyar, coordinar y responsabilizarse con las organizaciones público sociales que tienen interés en mejorar la calidad de vida y en particular, contribuir a que las relaciones de desigualdad no continúen reproduciéndose en las diferentes escalas de la vida en comunidad.

Los vínculos de la administración pública con el llamado Tercer Sector conjunto de autonomías, organizaciones, relaciones, recursos, espacios, interacciones y grupos de lo público social pueden fructificar en la visión de la cooperación extendida, no de la cooperación pro estatista. No hay condiciones para que la administración pública intente abarcar todo lo relativo al bienestar social. En tiempos de recursos escasos, es aconsejable utilizar y aprovechar los que provienen de lo público social y los que corresponden directamente a la administración pública, sumarlos con los ya existentes para elaborar programas públicos que tengan como objetivo revertir condiciones adversas de vida.

La equidad también implica relaciones fehacientes y constantes de solidaridad. La solidaridad⁷ público social promovida desde las esferas de la administración pública, es un medio para rescatar de los impactos del pauperismo y la exclusión a personas y grupos que por sí mismas no han conseguido tener un lugar productivo y social en la vida de las instituciones contemporáneas.

La relación política administración

Si los valores son fundamentales en la expresión organizada de la sociedad, más lo son en los ámbitos de la política y la adminis-

⁷ “El problema social... no puede ser delegado exclusivamente en el Estado. Todos los sectores de la sociedad deberían asumir responsabilidades y participar en su enfrentamiento. Deben armarse extensas redes de colaboración permanente que engloben a todos los actores sociales posibles, orientadas a atacar problemas concretos de envergadura”. Kliksberg (2001:192)

tración pública. La falsa dicotomía entre una y otra se corrobora todavía más en los últimos 25 años, en los cuales las relaciones de la sociedad y el Estado se han encargado de articularlas como fuerzas base en el desempeño de las instituciones públicas. Ni la política es ajena a la administración, ni la administración es opuesta a la política. La política define los valores que públicamente la administración debe cumplir con programas y acciones estratégicas. La administración es la capacidad para traducir en programas específicos los valores que la política asume en cuanto compromiso.

Los valores de la política en la sociedad moderna son de índole universal. En efecto, las libertades civiles y políticas, la democracia y el bienestar social, la justicia conmutativa y la justicia distributiva, la calidad de vida y el desarrollo compartido, son valores que se proclaman de cara a la dinámica intensa de la convivencia republicana. No son valores cuestionables, sino que tienen legitimidad democrática, debido a que responden al contenido humanista de la sociedad liberal que se organiza con fines políticos en el Estado de derecho. Pero los valores universales carecen de perspectiva al no vincularlos con los medios que posibilitan su cumplimiento. La institución encargada de cumplirlos es la administración pública y al hacerlo, se compromete para que los valores universales tengan ventajas individuales y colectivas, es decir, que favorezcan a las personas en calidad de individuos y ciudadanos.

Corresponde a la administración pública, en su calidad de institución humanista, salvaguardar con bienes públicos y oportunidades sociales los compromisos adquiridos por la política. En esta tarea, tiene un margen constitucional e institucional para ordenar expectativas, peticiones y necesidades que se originan en la pluralidad social y que tienen contextos, actores, preferencias y presiones para que sean atendidas con recursos institucionales. Con sus propios códigos de prioridades, la administración pública establece las pautas a seguir para que con las políticas públicas fructifiquen las decisiones y acciones que comprometen a los gobiernos con los grupos de la sociedad. Si bien es cierto que en primera instancia la política compromete las acciones de la administración pública, también es cierto que ésta tiene los filtros, canales, tiempos, diseñadores y operadores que regulan incluso, la urgencia de la política para que

los programas públicos sean diseñados e implementados.

La política es el arte de tejer, reacomodar o recomponer compromisos que se traducen en tipos de valores que son profesados por la estructura decisoria de los grupos de interés. Alude a la senda de la negociación para conjugar posturas disímbricas que son consubstanciales al pluralismo democrático. Implica valorar contextos, ventajas y actores que pueden tener influencia directa y determinante en el funcionamiento de la administración pública. La administración, por su parte, proporciona los espacios institucionales, organizacionales y procedimentales para llevar a cabo el ajuste mutuo de intereses el cual deriva de los valores de la política, y que deben estructurarse en opciones de política para responder a las demandas de la sociedad.

El terreno complejo de la política no sólo se ciñe a los compromisos para impulsar o no los diversos tipos de arreglo institucional, sino que con el ajuste mutuo de intereses se traduce en un instrumento pragmático que refleja la disposición de los actores para aceptar el reacomodo de los valores, preferencias e intereses en la operación conveniencia y cumplimiento de las políticas. Por ejemplo, la política económica en cuanto orientación crecimiento o recesión implica la concurrencia de grupos de interés que tienen preferencias sobre una situación u otra. Le corresponde a la autoridad pública, tomar en cuenta los intereses que compiten para elaborar la, política; asimismo considerar la situación endógena y exógena de la economía para determinar en un marco de posición inevitable, los momentos para favorecer a unos grupos sobre otros.

El hecho de que la autoridad⁸ decida hacia una postura específica, es testimonio de que cuando se gobierna no se queda bien con

⁸ "En una democracia, como todas las demás formas de gobierno, los funcionarios son los tomadores de decisiones inmediatos o próximos. Pero en una democracia toman esas decisiones con limitaciones, aunque sean leves, impuestas por la opinión pública. Y, por lo menos hasta cierto punto, responden a la agitación popular. La variedad de las decisiones políticas posibles está restringida por cierto rechazo público, y los dirigentes políticos no pueden intentar ponerlas en práctica aunque fueran lo bastante innovadores para ofrecerlas". Lindblom (1994:271).

todos, sino que hay ventajas mayores para unos y en ocasiones ventajas periféricas para los demás. Tal situación no es regla inmutable, es decir, las ventajas periféricas pueden convertirse en el futuro de corto, mediano o largo plazo en ventajas mayores; en esto consiste el juego de la democracia, ya que los ganadores y los perdedores alternan posiciones de manera transitoria.

La decisión de favorecer a unos grupos en relación a otros es el tiempo clave de la política, porque con los elementos información factual, análisis del contexto, recursos disponibles y la capacidad realizadora que proporciona la administración pública, se encarga de formular los objetivos y metas que deben cumplirse. Traducir las decisiones en acciones, es el momento en que la administración pública incursiona, acomoda y reformula los intereses de los grupos interesados de acuerdo a criterios, prioridades e importancia que tienen en la vida organizada de la sociedad. Desde ésta perspectiva, la administración pública tiene a su cargo las políticas (programas públicos), los cuales también son valorados por los cuadros directivos y operativos con base en intereses competitivos, sistemas de decisión, formas de negociación, tiempos políticos y la capacidad instalada para cumplirlos. Aquí, la administración pública es parte crucial en el ejercicio del poder y su faceta política se expresa en que tiene su universo complejo para valorar y decidir cuándo se deben cumplir las políticas.

En ningún caso las políticas se formulan e implementan en una sola dirección, sino que el concurso de la política (*politics*), definen ventajas y medidas compensatorias para no radicalizar el enfrentamiento entre los grupos cuando se asumen posturas y acciones. La orientación y el contenido de las políticas, además de multifacético y pluridimensional, no dependen de un solo factor, sino de la suma de circunstancias que se insertan en las arenas de decisión que tienen visualizado cómo resultar favorecidas con el crecimiento o la recesión económica.

Las políticas de crecimiento o recesión tienen sus promotores y patrocinadores, los cuales despliegan acciones múltiples para que sean adoptadas como políticas de gobierno. Su interacción es clave para influir en las políticas que selecciona la administración pública para impulsar o contraer el desempeño de la economía,

considerando, desde luego, las implicaciones financieras, fiscales y presupuestales que se vierten al seno de la vida pública.

Conviene destacar que la administración pública no es una institución subordinada mecánicamente a la política, ni es un mero brazo que carece de voluntad para ejecutar los programas, sino que se desempeña con un importante grado de autonomía cuando se relaciona con la toma de las decisiones, la movilización de los recursos y la programación de las acciones a implementar. Puede darse el caso de que un Jefe de Estado o de Gobierno se comprometa con urgencia para impulsar las políticas del bienestar social, pero los operadores de su implementación no se comprometen ni identifican de modo fehaciente con la ventaja institucional que las justifica y, por tanto, sus acciones no están a la altura de la decisión ejecutiva de otorgarles rango de prioridad y cumplimiento. En ésta situación se advierte que los nexos de la política y la administración pública son de naturaleza correlacionada y por tanto, no deben valorarse en el “dominio” *per se* de una sobre la otra. No siempre las decisiones políticas se convierten en acciones inmediatas; ni las acciones de la administración pública carecen de los valores de la política.

Por otra parte, los nexos de la política y la administración pública en los espacios intensos e intensivos de lo público son ahora más evidentes porque la apertura de los gobiernos demanda que las administraciones públicas cuiden con más esmero, su relación con los ciudadanos y las organizaciones civiles. Es la política ciudadana, el referente principal para destacar los vínculos de la política y la administración pública; sobre todo, en la integración de la agenda institucional, pues denota el momento en que se decide (la política) las demandas que serán objeto de atención y recursos públicos; quiénes son los grupos favorecidos frente a los que no son y, sobre todo, quiénes, en la dinámica del gobierno, son los ganadores o los perdedores con las decisiones que se adoptan en contextos específicos, competidos e impulsados por fuerzas dinámicas que no dejan de presionar hasta conseguir que las autoridades resuelvan las peticiones formuladas.

Desde el mirador de las políticas públicas es factible desentrañar con elementos más confiables el carácter, la interdependencia

y la funcionalidad de la política y la administración pública. Frente a los intentos por separarlas de modo artificial e improductivo, el mundo de lo público y las políticas se encarga de conectarlas tanto estructural como funcionalmente como piezas centrales en el quehacer y rehacer de los gobiernos contemporáneos.

Es importante correlacionar la política y la administración pública en términos de revalorar su trascendencia desde al ángulo de la institucionalidad pública, dado que se sustenta en los estilos de dirección pública, la calidad del desempeño gubernamental, la pertinencia y eficacia de los sistemas de implementación; los grados de legitimidad administrativa, gubernamental y política; la imparcialidad o el partidismo en la función pública; el uso, aprovechamiento y evaluación de los recursos públicos; la transparencia de las cuentas del gobierno y la vigencia de la rendición de cuentas; el compromiso que tienen con la estabilidad de la sociedad; su compromiso con la gobernabilidad democrática; su contribución a la democratización, la equidad y el bienestar social. Los rubros mencionados son parte del realismo de las instituciones en las cuales la política y la administración pública juegan un papel crucial para situar los procesos y los resultados de la acción de gobierno.

Conclusión

Los gobiernos contemporáneos tienen el compromiso de asegurar, en favor de la sociedad, un mejor desempeño institucional. No son máquinas fabricadas con precisión operativa, movimientos uniformes y programas mecanizados. Son obras institucionales que exigen sapiencia y pragmatismo para funcionar de manera compleja en el variado universo de lo público. Sin embargo, la efectividad de los gobiernos depende de cómo asumen los valores de la vida moderna y qué capacidades tienen para atender, procesar y responder a las demandas en competencia.

En consecuencia, la función pública a cargo de los gobiernos es influida por los valores positivos que dan vida a la sociedad, los ciudadanos, lo público y el Estado. La democracia moderna es la fuente de los valores humanistas que comprometen a los gobier-

nos con el desarrollo creativo de la sociedad y las organizaciones ciudadanas. Los costos públicos que los gobiernos enfrentan al omitir la trascendencia de los valores, los convierte en organizaciones insensibles, tecnocráticas y utilitarias. Del mismo modo, cuando se insertan sin contrapesos en la cultura del estatismo, incurren en prácticas que generan desconfianza en los ciudadanos. La irresponsabilidad fiscal, la tendencia no justificada de convertir actividades en políticas, los montos del endeudamiento financiero, el encarecimiento de los costos de transacción, la sobrerregulación, el proteccionismo, el gasto faraónico y el crecimiento exponencial de sus atribuciones, organismos y cuerpos burocráticos, no son elementos favorables para impulsar con equidad y eficiencia el desarrollo productivo de los mercados, las agrupaciones civiles y las palancas de la riqueza socialmente necesaria.

La función pública democrática no requiere de gobiernos sobredimensionados, sino responsables. Por tanto, la confianza en los gobiernos y la función pública es un valor esencial a cuidar, dado que se relaciona con el sistema de vida que en el mundo contemporáneo se organiza en instituciones eficaces. La confianza es un valor importante para estimular la lealtad de los ciudadanos con las instituciones del gobierno y, por lo tanto, no es objeto de transacción alguna. La confianza es propia de la cultura democrática y debe cultivarse de manera recíproca para que sea el principio rector de la vida pública. La democracia es el referente para dimensionar de modo razonable las atribuciones y cometidos de los gobiernos. La confianza es el modo de vida que implica reconocer no sólo formas de comunicación abierta, sino aceptar que en la vida pública es preferible la cooperación y no la dicotomía de los esfuerzos sociales.

Los gobiernos competitivos y responsables únicamente administran los renglones básicos de la vida asociada y no incurren en la salida engañosa de que deben intervenir en todos y cada uno de los sectores sociales y económicos. Administran sin excluir y suman los esfuerzos de la sociedad para ordenar y coordinar los recursos, la información y las instituciones que respondan a los objetivos que justifican los alcances de la acción colectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva F. Luis (2001) “El perfil de la gobernación y la gestión pública al comienzo del Siglo XXI” en *Revista Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 51.
- Cabo de la Vega, Antonio (1997) Lo público como supuesto constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Consejo Científico del CLAD (2000) La responsabilización en la nueva gestión pública, Caracas, Venezuela, coedición del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Banco Interamericano para el Desarrollo y Universidad de Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Díaz, Elías (1998) *Ética contra política*, México, Distribuciones Fontamara.
- Giddens, Antony (1997) *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu editores.
- Kliksberg, Bernardo (2001) *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lindblom, E, Charles (1994) “La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”, en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Núm. 2, vol.III.

