



## LA REVALORIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO A PARTIR DE UNA POLÍTICA PLURAL

Fernando SERRANO MIGALLÓN

Los servicios públicos desempeñan un papel trascendental dentro del Estado moderno, pues además de su importancia en el desarrollo social y económico se les ha considerado como una garantía de respeto del derecho de todos los ciudadanos a participar con dignidad en el quehacer de la sociedad. El cambio de concepción del servicio público como una función que correspondía sólo a los órganos estatales ha cambiado de esta manera para dar paso a una reestructuración en la que existen servicios de interés general, que son suministrados por el sector privado. Sin embargo, la nueva forma en la que el servicio público se expresa a través de la desreglamentación y del proceso de reforma que se han dado a nivel mundial no obsta para que esta actividad siga ocupando un papel fundamental dentro del actuar estatal.

La importancia del Estado en la prestación de servicios públicos se ve influenciada por factores de índole política, que condicionan en muchas ocasiones la actuación de los poderes públicos. Esta influencia por parte de los actores políticos en la forma en que operan los encargados del servicio público se manifiesta en una especie de simbiosis, que en muchas ocasiones logra confundir la acción de quienes tienen a su cargo la prestación de estos servicios y la acción política. Es por ello que resulta necesario hacer un análisis del servicio público y de la influencia que pueden tener en él los factores de índole política.

Un cambio en las instituciones y en la concepción de servicio público no podrá llevarse a cabo sin antes determinar en qué medida influye la realidad política en la prestación de aquellos servicios, que, como apuntara Duguit, deben ser regulados, asegurados y fiscalizados por los gobernantes, por ser indispensables a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social.

El servicio público, en principio, estuvo vinculado con un régimen jurídico exorbitante con respecto al derecho civil, lo que hizo que éste poseyera una referencia directa a la dicotomía tradicional del derecho administrativo del gobernante confrontado con el gobernado o la administración pública frente al administrado. Pero esta concepción clásica fue perdiendo vigencia con el tiempo, hasta llegar a una época en la que la gobernabilidad de las sociedades exigía una interacción del ciudadano con las autoridades, ya que éstas no eran las únicas que podían definir el bien público, ni las responsables exclusivas de conseguirlo.<sup>1</sup> De esta interdependencia entre el servicio público y los factores sociales, económicos y políticos surgió una nueva concepción de la actuación estatal, que se ve determinada en muchas ocasiones por condicionamientos externos que pueden encontrarse solamente fuera de las instituciones públicas.

Esta influencia se ha dado a través de un largo proceso histórico, en el que la concepción del servicio público no podía permanecer inmutable. En los primeros tiempos de la organización política estatal, la acción del gobierno de un Estado se limitaba a la simple guardia de las libertades particulares, sin mayor función que la vigilancia de los actos de los propios particulares y de sí mismo; sin embargo, diversos hechos históricos y económicos, como las guerras mundiales y las depresiones económicas, hicieron visible que la acción del mercado y la actividad particular, que por su naturaleza carece de programa respecto de la organización social, no eran suficientes para satisfacer las necesidades colectivas. Por lo tanto, se hizo necesario que la administración pública ampliara su marco de actividades. Esta expansión de actividades supuso una natural invasión de las tareas que anteriormente estuvieron reservadas al actuar de los particulares.

De la naturaleza de ambos regímenes de actividad surgieron diferencias sustanciales. Por una parte, la actividad particular, para subsistir y para tener sentido, debía encaminarse a la obtención del crecimiento y de la ganancia económica; es decir, ser rentable y preferentemente lucrativa. Esto no ocurría con la administración pública y la prestación de servicios públicos, que se animó no por la noción de ganancias, sino por fines sociales determinados por los órganos estatales.

<sup>1</sup> Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 345.

Entonces, la evolución del servicio público varió dependiendo de la historia económica de cada Estado. Incluso los motivos de creación de este tipo de servicios fueron circunstanciales: en algunos casos tuvieron una corta duración, y en otros se convirtieron en consustanciales a la vida estatal. Bajo esta perspectiva, el concepto de servicio público adquiere una complejidad mayúscula, porque ya no es una actividad más del Estado o de la sociedad, sino que se convierte en elemento legitimador del orden público y social imperante, y su normatividad afecta la vida económica en su conjunto.<sup>2</sup>

Esta nueva concepción del servicio público liga a la tarea administrativa del Estado con factores de índole política. A pesar de que el servicio público se ve dirigido a la satisfacción de necesidades públicas de la vida cotidiana (la mayor parte se perfilan a la prestación de servicios de consumo habitual, seguridad pública, educación, sanidad, comunicaciones y energéticos, por ejemplo), muchas de estas actividades adquieren dimensiones políticas dentro de la esfera de la actividad gubernativa cuando se presentan como elementos que definen cierta postura política o se entienden dentro del marco de las decisiones fundamentales para la vida del Estado como entidad políticamente constituida. Con ello, se da una relación intrínseca entre política y administración pública.

De esta forma, la existencia de un régimen democrático amplía las expectativas de participación dentro de la administración de los bienes y la prestación de los servicios que corresponden al Estado y aumenta su confiabilidad y transparencia al sujetar al administrador a los controles constitucionales que rigen su actividad. Lo contrario ocurre dentro de los regímenes autoritarios o dictatoriales, en los que dichos controles son más oscuros, pues identifican al poder político con la función administrativa, constituyendo, en casos extremos, a la prestación del servicio como una prebenda del político en ejercicio del poder.

Este influjo de la política en los servicios públicos hace difícil la definición de estos últimos, desde el punto de vista jurídico. Garrido Falla señala al respecto que la única cuestión a debatir en un concepto estricto de servicio público es la relativa a cuándo se dan las razones de interés público. Pero esta cuestión es más política que jurídica, por lo que su apreciación está condicionada a las ideas vigentes en un periodo determi-

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 350.

nado.<sup>3</sup> Se da entonces una acción recíproca entre las fuerzas sociales y la acción gubernativa del Estado, lo que se traduce en la concepción y actualización de determinadas políticas de administración pública. Eduardo Andrade resume esa relación de este modo: “el Estado interviene o actúa en un cierto momento o toma una acción concreta por razón de las fuerzas sociales en juego, de cuya acción aparece como resultante cada medida que el Estado adopta. Esas fuerzas que se manifiestan en el seno de la sociedad, determinan su acción”.<sup>4</sup>

Este panorama presenta dos niveles de acción claramente diferenciados. Por un lado, la acción que determina las políticas dentro de la administración, es decir, la fijación de prioridades, de agendas con temas sociales, económicos, de seguridad o servicios, en los cuales la mano del político se distingue por fijar programas que seleccionan determinadas conductas públicas, inhiben otras y posponen algunas; y por otro lado, la acción administrativa propiamente dicha, que se traduce en la actividad de brindar los servicios, producir los bienes o controlar las actividades, de acuerdo con la agenda y prioridades previamente fijadas. En la primera, la pluralidad política, como forma de representatividad política, juega un papel de importancia vital, especialmente en el establecimiento de las prioridades y en la proposición de salidas a los problemas prácticos; pero en la segunda se hace referencia a un nivel pragmático, a una actividad, la más de las veces técnica y especializada.

El propio Andrade reflexiona en este sentido, al señalar que:

Es entonces el conjunto de factores sociales, la correlación de fuerzas en el proceso social, lo que determina la acción que ha de asumir el Estado, combinado con lo que podemos considerar el interés del propio Estado, pero no como un ente abstracto, sino como un conjunto de personas que aspiran a mantener la conducción del aparato estatal y que sopesan cuál de las medidas que puedan tomar redituará mayores beneficios para su propia posición en el interior del sistema que el Estado constituye.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, vol. II, p. 370.

<sup>4</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *La intervención del Estado en la economía*, México, UNAM, 1986, p. 17.

<sup>5</sup> *Idem*.

Esta idea ofrece una visión clara de la relación que existe entre política y servicio público. La presión social y política representada por la dinámica propia de los partidos políticos, por los grupos representativos de la sociedad civil organizada y por las determinaciones que puede tomar el electorado en los cambios de gobierno, son factores que actúan en la prestación de los servicios públicos.

La prestación de estos servicios, la producción de los bienes y, en general, el adecuado funcionamiento de la administración pública, redundan de esta forma en una sociedad demandante y estratificada, en una nueva presión sobre el sistema político. Un sistema político, hegemónico o de partidos, que resulta incompetente para satisfacer las necesidades de los gobernados, enfrenta una presión más dentro de su esquema político. La demanda del correcto y transparente ejercicio del servicio público se perfila así como un interés prioritario para la buena marcha del Estado y señala la existencia de un mínimo de funcionalidad del gobierno aun en situaciones de transición, como el cambio del grupo gobernante, o en crisis políticas en grande o pequeña escala.

La presencia de un Estado que administra y proporciona satisfactoras a necesidades públicas tiene su legitimación en los beneficios que pueda llevar a los ciudadanos. Desde esta óptica, resulta evidente que los grupos sociales, representados en los órganos del poder, pueden convertirse en efectivas presiones para que se actúe de modo que los beneficie y “en la medida en que haya menos posibilidad de expresión democrática, serán los grupos más pequeños y privilegiados los que tengan mayor fuerza para determinar la acción del Estado”.<sup>6</sup> Por eso es tan necesaria la pluralidad democrática y la fortaleza de las instituciones en la prestación de los servicios públicos.

El replanteamiento que se ha dado en nuestro país en este sentido hace necesario también un cambio de concepción sobre la funcionalidad del Estado mexicano, a las puertas de un nuevo escenario político caracterizado por la pluralidad. En este contexto, se tiene una oportunidad única para rediseñar la prestación de los servicios públicos. La descentralización de la administración, por ejemplo, es un camino por donde ya se ha transitado con éxito. El fenómeno de la descentralización, no sólo regional, sino técnica y por servicios, es ya generalizado y, si bien es cierto, como señala Gérard Marcou, “la descentralización no necesariamente

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 29.

promueve la democracia”,<sup>7</sup> también lo es que ésta permite una cercanía mayor de la administración pública con la realidad social y las necesidades públicas que pretende solucionar, y trae aparejado un mayor grado de especialización técnica en los cuadros de servidores públicos, dimensionándolos con precisión fuera de las corrientes políticas del momento al afianzarlos en posiciones y escalafones técnicamente definidos.

Sin embargo, dentro de la cadena de la descentralización, la pluralidad política cumple también ciertos efectos. No sólo impide que las elites locales tengan influencia o participación real en la prestación de los servicios, sino que aumenta la representatividad de los órganos que determinan las políticas públicas y coadyuva a que los ciudadanos estén cada vez más cerca de la gestión administrativa. La pluralidad política, cuando se trata de un hecho relacionado con el avance de los fenómenos democráticos, previene contra la posibilidad de que la autonomía local derive en la confiscación de poder y, consiguientemente, de los recursos que vienen con él por un grupo político o social dominante.<sup>8</sup>

En el fondo, la cuestión de la mayor o menor independencia de los servicios públicos del sector gubernativo político del Estado o, en otros términos, de la manera en que las diferencias de ambas funciones del Estado hacen funcional la tarea de gobernar y satisfacer necesidades, plantea un nuevo concepto de Estado, cada vez menos monolítico y cada vez más flexible, más parecido a una relación de redes que a una pirámide, como tradicionalmente se le ha concebido. Esto significa la sustitución de las antiguas pirámides burocráticas, propensas al dispendio de los bienes y a la lucha burocrática por cuotas de poder, al menos en niveles de decisión administrativa, cuando no política, por un sistema de redes de instituciones relacionadas cuyos valores son el servicio, la eficiencia, el manejo óptimo de la información y la coordinación.

Este nuevo paradigma no convierte, como algunos pretenden, al Estado en una entidad de tipo gerencial, pues no pierde de vista su objetivo esencial, que es la satisfacción de las necesidades públicas, sino que limita la función de la llamada tecnocracia, al cumplimiento de sus labores

<sup>7</sup> Kliksberg, Bernard, *El rediseño del Estado*, México, INAP-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 31.

<sup>8</sup> Marcou, Gérard, “Democratization and Decentralization of the State”, citado por Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del... cit.*, p. 33.

fundamentales, dejando en exclusiva al sector político democrático la determinación de las políticas públicas.

No obstante lo anterior, es necesario considerar que la simple descentralización no terminará con el problema. La OIT, por ejemplo, estima que las reformas —entre otras, la descentralización y la privatización— de los servicios públicos, cualquiera que sea el plano en que se realicen, deberían:

- 1) Facilitar el acceso a unos servicios públicos seguros, fiables y a precios abordables;
- 2) Propiciar un desarrollo económico y social local sostenible que atienda al objetivo del pleno empleo y el alivio de la pobreza;
- 3) Proporcionar un acceso universal y equitativo a todos los servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades fundamentales;
- 4) Proporcionar un entorno seguro y sano;
- 5) Mejorar la seguridad ciudadana;
- 6) Ampliar la democracia, y
- 7) Velar por el respeto de los derechos humanos.

En esta idea del nuevo diseño de las políticas y de la nueva forma de ofrecer servicios públicos en el marco de la pluralidad política conviene referirse a la necesidad de la recuperación de la credibilidad del Estado dentro de la vida social. La credibilidad del gobierno del Estado se erosiona cuando la población percibe, de modo real o al menos aparente, deficiencias en la prestación de los servicios; por ello es que se torna necesaria una nueva concepción de la estatalidad. Un Estado que se retroalimenta con la información que recibe de sus prestadores de servicios básicos, con el contacto de una administración basada en el ciudadano como centro de su actividad y que tiene líneas confiables dentro de la determinación de sus políticas públicas, es un Estado que puede aprender de sus propios errores y corregirlos con una velocidad aceptable; es, como se diría en la terminología contemporánea, un Estado inteligente, ávido de recuperar y acrecentar su credibilidad.

La importancia de la confianza que se tiene en el actuar estatal produce un doble efecto: facilita la acción del Estado y promueve la participación ciudadana. Este último aspecto es de suma importancia en la prestación de servicios públicos, y por ello se han intentado concebir estrategias que permitan la participación de la ciudadanía. De hecho, el gobierno federal se ha pronunciado en este sentido, al señalar lo siguiente:

Sólo la participación de la sociedad debidamente informada podrá coadyuvar a la transparencia en los procesos de la acción gubernamental, abatir la ineficiencia, la corrupción y crear un sistema de responsabilidades que permita sancionar acciones, omisiones y premiar políticas consistentes y eficaces. Precondición, por lo tanto de cualquier programa que busque mejorar la calidad, eficiencia y probidad en la Administración Pública Federal es el de informar permanente y consistentemente a la población de: lo que se quiere hacer y para qué; con qué se pretende lograrlo; en qué tiempo, con qué recursos y cómo habrá de evaluarse con el objeto de contribuir a sentar las bases de un sistema de pesos y contrapesos institucionalizado en el Gobierno y vigilado por la sociedad que facilite la eficiencia y honestidad de los servidores públicos. Sólo con esta participación aseguraremos que exista dentro del Estado de derecho un orden en función de objetivos vinculados estrechamente a la atención de necesidades, en el que se exprese la excelencia de la política humana que es la democracia.<sup>9</sup>

La participación ciudadana, como se sugiere, promueve la pluralización y la democratización, incidiendo de modo directo en la forma en que la administración pública presta sus servicios o participa en la prestación de éstos por los particulares. En este sentido, los servicios públicos pueden beneficiarse del incremento de los mecanismos de participación de los grupos sociales de base, tomando en cuenta a los partidos y fuerzas políticas, pero no haciendo de ellos el punto de partida para la determinación de la clase de servicios que se prestarán y de sus destinatarios.

La superposición de estas dos agendas, una política fundamental y otra de carácter principalmente técnico, administrativo y económico, suponen de hecho una mayor diferenciación entre las funciones políticas y administrativas del poder público del Estado, sin que, desde luego, dejen de encontrarse íntimamente relacionadas.

Como muchos autores han analizado, no parece existir una relación directa entre democracia y crecimiento, aunque un ambiente democrático parece más idóneo que uno dictatorial para satisfacer las necesidades políticas de una sociedad avanzada. En materia de desarrollo administrativo y servicios públicos, parece existir una relación similar. Parece más cercano a la realidad el que una sociedad, conforme avanza en su sistema político democrático, requiera de formas más ágiles de administración

<sup>9</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.



pública ante una evidente marcha en la complejidad de las necesidades a satisfacer.

La eficiencia y buena marcha de la administración pública de un Estado no puede suponerse como un efecto de la democracia. La pluralidad política, como régimen de representatividad social y política avanzado, no corresponde necesariamente a niveles mejores en la prestación de los servicios públicos; pero la noción y experiencia de una vida democrática dentro del Estado sí requiere de mejores y más modernos métodos de administración pública tanto por la mayor demanda de servicios, así como por la complejidad de las demandas de una sociedad avanzada. En otras palabras, la dinámica de una política democrática y plural plantea la necesidad de diseñar políticas públicas de largo y mediano plazo que gocen de una mayor autonomía de la dinámica política de enfrentamiento entre los grupos que comparten el ejercicio del poder público, y al mismo tiempo exige un mayor nivel de perfeccionamiento técnico y administrativo en los cuadros de servidores públicos, de modo que las necesidades básicas de la sociedad sean satisfechas para no constituirse en nuevos factores de juego político.

Estos factores, para realizarse, necesitan de la profesionalización del servicio público, con el fin de que éste pueda lograr un mayor grado de desempeño y adaptarse a los cambios estructurales y tecnológicos que puedan servir con mayor eficiencia a la sociedad. En esta etapa de cambio, la revisión del papel que juegan las instituciones públicas adquiere también un papel muy importante, pues es necesario un redimensionamiento del actuar institucional para que la profesionalización logre recuperar el vínculo de los servidores públicos con la sociedad. En la democracia, el servicio público justifica en gran parte la vida de los gobiernos; por ello, la pluralidad exige que los gobiernos sean capaces de atender y solucionar los problemas sociales a través de respuestas institucionales eficaces, oportunas y consistentes. Pero estas respuestas no podrán darse en un régimen gubernamental en el que los servidores públicos se alejen de la profesionalización y se acerquen a la politiquería como mecanismo para conservar su cargo.

El factor humano especializado y capacitado en cualquier organización es indispensable para trabajar con eficiencia. El camino hacia la prestación adecuada de servicios públicos es entonces el de la profesionalización, pues sólo contando con servidores públicos responsables, eficaces y con sensibilidad hacia los problemas de la sociedad será posible

la participación de la ciudadanía en la determinación de las políticas públicas y, con ello, la posibilidad de una prestación más eficaz del servicio público.

Las reformas de los servicios públicos deben, además, orientarse a ciertos principios básicos, como son:

- 1) Rendición de cuentas;
- 2) Transparencia;
- 3) Publicidad de las políticas y acciones gubernamentales con especificación de las estructuras y mecanismos que aseguren una gestión honesta de los programas gubernamentales y de los procesos de licitación;
- 4) Suministro de mejores y nuevos servicios;
- 5) Reconocimiento de la importancia que reviste mantener y crear buenas condiciones de trabajo;
- 6) Respeto de las normas internacionales del trabajo fundamentales durante los procesos de reforma para que no decaiga ni la moral ni el rendimiento de los trabajadores;
- 7) Respeto del diálogo social con todas las partes interesadas como un prerequisite a la hora de concebir, aplicar y evaluar la descentralización;
- 8) Recursos adecuados y formación para ampliar el proceso de toma de decisiones con pleno conocimiento de causa, y
- 9) Valoración positiva de la diversidad que aportan las diferentes comunidades y culturas e igualdad de oportunidades para todos.<sup>10</sup>

Sólo con una revalorización del servicio público a través de estos cambios podrá tomarse a esta importante actividad supervisada por el Estado como un elemento que contribuya al desarrollo social y no como un instrumento político que beneficie a ciertos grupos. En este sentido, la democratización juega un papel muy importante, pues a través de ella se asegura el mejoramiento del servicio público con la exigencia de criterios claros y objetivos para seleccionar a los servidores públicos y para evaluar su desempeño.

Una sociedad informada y participativa aunada a un servicio civil de carrera capaz de ofrecer la profesionalización que requiere el servicio pú-

<sup>10</sup> Estos principios son señalados por el Departamento de Actividades Sectoriales de la Oficina Internacional del Trabajo.

blico, es necesaria para revalorizar este campo de la actividad estatal, tan importante para el desarrollo social y económico de los Estados. Sin embargo, estos elementos sólo se consiguen a partir de regímenes políticos plurales, en los que la transparencia y la rendición de cuentas son constantes. La democracia, como es evidente, ocupa un lugar muy importante en la consecución de estos fines; es por esto que una revalorización del servicio público sólo podrá conseguirse a partir de un actuar político comprometido y a través de un gobierno con la sensibilidad necesaria para dejar de lado metas personales o partidistas y sustituirlas en su agenda de gobierno por una correcta distribución de prioridades acordes con el sentir social. En esta tarea, la política es fundamental, pues sólo con la participación responsable de los actores políticos podrán incluirse dentro del servicio público los valores que deben animar a nuestro régimen político y a las instituciones que lo conforman.