

El contexto político de la función pública, actores y reglas

Jorge Alberto Valencia Sandoval

1- La dimensión.

Es en el análisis de la función pública y su entorno en donde podemos encontrar una veta que conduzca a la reflexión de los muy diversos acontecimientos sociales, cuando me refiero a estos, es con la evidente voluntad del reconocimiento del papel de la sociedad.

Nuevos tiempos, nuevas realidades que llevan a las hechuras y contrahechuras de la República.

Son los horizontes históricos que marcan los claros-oscuros de las sociedades. ¿Cómo la función pública manifiesta su relación con la sociedad? Y ¿cómo la sociedad responde? Son sin embargo, la generación de actores y sus roles los que van determinando paso a paso los destinos metodológicos, bien refiere Popper cuando a esos procesos metodológicos los define como "La Reingeniería Social".

Son los juicios de los valores de la sociedad, es la dinámica social la que invita a la reflexión de los viejos y al planteamiento de los nuevos paradigmas: soberanía, sociedad, democracia, Estado; con un nuevo rol para los viejos actores: ciudadano, servidor público, político; con un medio ambiente cargado de nuevas tecnologías para la comunicación: radio, televisión, prensa e internet. Son las sociedades quienes definen los qué y los cómo.

En la realidad mexicana, debemos asumir la responsabilidad de enfrentar un nuevo destino. La democracia se consolida con el camino de la alternancia. El hito histórico remarca el papel de los partidos políticos; un nuevo esquema para la gobernabilidad con la única alternativa de la negociación.

La sociedad ha definido que su organización y participación en la decisión de lo público es básica, ¡no más gobierno sin sociedad!

Sin embargo este proceso de la organización social marca varias pautas:

a) Una sociedad organizada, reclamante y responsable con el conocimiento de la realidad, de lo posible, de lo circunstancial, de lo fáctico.

b) Una sociedad organizada, reclamante, intolerante cuya dinámica puede llegar a constituirle como un obstáculo al ejercicio de la propia democracia.

Esta sociedad crítica, enjuicia y sanciona con la movilización de sus organizaciones. Aporta ideas sin viabilidad pero demanda resultados.

c) Una sociedad simplemente legitimadora, que solo observa y actúa en razón de su marco jurídico.

d) Una sociedad que fortalece sus organizaciones institucionalizadas: los partidos políticos y las asociaciones políticas; o bien, las organizaciones no gubernamentales.

Es esta sociedad la que actúa con valores, principios y definición de sus políticas. Es la que exige organizaciones actuantes, modernas con ideología y con compromiso. Exige pero se compromete. Es la institucionalización la forma de constituir sus principios y demandas.

Es esta sociedad la que no pierde de vista el objetivo del bien común y de la justicia social; que preserva los valores de la democracia, de la libertad y del desarrollo humano.

Es esta sociedad dinámica la que llega a las puertas de la función pública sabedora de que va a obtener respuesta a sus demandas, por que es a ella a quien se debe su interlocutor. Una relación simbiótica y perfecta entre la sociedad y el estado siempre y cuando exista la reciprocidad.

La consideración del Estado es la de una forma de interrelación distinta entre sus factores y componentes; el concepto de la aldea fue superado por el tiempo, en el tránsito hacia el concepto de Estado-nación, son formas de articularse de acuerdo al momento histórico; una nueva reforma del Estado ante la globalización económica.

Una nueva organización social que busca la preservación de los valores éticos y morales, que entiende y que vive los conceptos de libertad y cultura, un rol con una dinámica que proyectando futuros se apoya en lo pasado; Federico Reyes Heróles (1999) cita a Toqueville “La Soberanía se asienta en las costumbres, en los anhelos e incluso en los sueños de los pueblos. Necesitamos fomentar sueños democráticos que a la larga son más poderosos que las propias bayonetas”. Son los *mores* sociales los que finalmente denotan los rumbos sociales.

Ante esa sociedad cambiante, dinámica, se replantean cambios en la propia forma de dirigir, de gobernar; la gobernabilidad es eficacia, legitimidad y estabilidad; pero es también la articulación política en los juegos de poder, es propiciar los equilibrios para la instrumentación de las políticas públicas, con la capacidad para la integración de todos los actores de la política, una posibilidad incluyente con persuasión y convicción. Es finalmente una óptica de modernización del Estado: de nuevos paradigmas.

Son esos nuevos paradigmas los que establecen que los viejos actores tengan nuevas reglas. Los miembros del *demos* van fijando nuevas primicias producto de su dinámica, más participativa y más consciente; impactos existen que conducen a las “masas” producto de su influencia, los medios de comunicación informan o forman a la sociedad.

Son los procesos relacionales los que establecen que la comunicación sociedad-Estado sea cada vez distinta, la complejidad de los entornos y la realidad interna provoca que esas reglas tengan múltiples variables.

2. La reforma del Estado y la globalización económica

La historia de las instituciones políticas refiere la modificación de las relaciones de poder en un sistema político, denotando la evolución de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados y constituyendo el conjunto de normas que conforman el derecho público.

En este sentido las primeras reseñas de las Instituciones fueron historias del derecho, escritas por juristas que tuvieron experiencia directa en los asuntos del Estado. Hoy el análisis del funcionamiento concreto de cada período histórico, refleja la formación gradual de aparatos cada vez más complejos que conforman al Estado moderno y contemporáneo.

En la filosofía política tres son los elementos de mayor análisis; el primero relativo a la mejor forma de gobierno, el segundo al fundamento del poder político del Estado y el tercero correspondiente a la relación entre ética y política. En donde se considera que el poder político debe estar apoyado en una concepción ética para ser efectivo y en la que esta efectividad legitima al tiempo de su acción su existencia misma.

El Estado como forma compleja de organización y su relación con la sociedad ha ido evolucionando de un modelo coactivo a un modelo que vislumbra los intereses, las necesidades y los derechos de los destinatarios de los beneficios de las acciones del gobierno proactivo, en donde la sociedad adquiere diversas formas de pensamiento tendiente hacia la democratización del sistema político; tiempo y espacio en que gobernantes y gobernados se identifican con una realidad social moderna que privilegia los derechos naturales que pertenecen al individuo y que son anteriores a cualquier sociedad política y a cualquier estructura de poder.

Procesos en los que la sociedad política, se entiende fundamentalmente como un producto nacido de la voluntad de los individuos, que deciden a través de un "Pacto Social" vivir en comunidad e instituir un gobierno. Lo que pone de manifiesto la relevancia en la libertad de los ciudadanos y no en el poder de los gobernantes; así como en el derecho de resistencia a las leyes injustas, y no sólo en el deber de obediencia.

En este sentido, la articulación de la sociedad política integra un sistema de partidos y de organizaciones que se contraponen con respecto al ejercicio del poder, propiciando la reflexión sobre el Estado, de su papel y de la legitimidad de este, para ejercer el poder político con el fin de salvaguardar la soberanía de un país, tomando las decisiones

necesarias y emitiendo los mandatos correspondientes obligatorios para todos los que habitan una nación, respetando los derechos políticos y sociales que los hombres tienen y protegiéndolos jurídicamente.

“El problema de la legitimidad está íntimamente vinculado al de la obligación política con base en el principio de que la obediencia se debe solamente al mandato del poder legítimo. Donde termina la obligación de obedecer las leyes, comienza el derecho de resistencia.”¹

En este sentido la soberanía tiene dos caras: una que mira hacia el interior y otra que mira hacia el exterior. En consecuencia se encuentra con dos tipos de límites: los que derivan de las relaciones entre gobernantes y gobernados, y los que derivan de las relaciones entre los países. Entre estas dos situaciones hay correspondencia, en el sentido de que cuando un Estado es más fuerte en el interior, menos límites tiene en el exterior.

Jean Bodin refiere la soberanía como: “El poder absoluto y perpetuo de una república”. En este sentido, para la sociedad mexicana, de acuerdo con su Constitución Política “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”; y por ello “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.²

Al respecto, convendría cuestionar el paradigma “soberanía” y considerar cuáles son los nuevos pensamientos sociales en el concepto de la globalización, cuando los acontecimientos del interior impactan hacia el exterior. Valga el caso; cuando los límites territoriales significan el profundo

1 Bobbio Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Por una Teoría General de la Política, Breviarios del F.C.E., 7ª reimpresión. México, 1999, Pag. 123

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título II, Capítulo I de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, Art. 39 y 40

concepto nacional, es incuestionable la soberanía; sin embargo, cuando los ríos o los mares son contaminados, esto involucra una dinámica social y de cooperación de gobiernos de forma diferente, o cuál debe ser la responsabilidad social ante el daño a la capa de ozono, o el impacto en las reservas de la biosfera, o el combate a las redes del narcotráfico, o bien los impactos de los mercados globales.

Hoy, el concepto de soberanía puede involucrar nuevos conceptos, más propios pero a la vez, con un sentido más universal. Significa no perder el concepto jurídico pero sí coordinar con la dinámica social, mayor responsabilidad por el entorno social, político y económico. Implica una injerencia por la problemática global en asuntos tales como los de la pobreza, salud y alimentación; mirando hacia el interior de la nación pero contemplando el fenómeno mundial. No se puede volver la cara lejos de problemas que cada vez son más impetuosos, tales como el VIH o la hambruna; sin embargo, eso no violenta los conceptos quintaesencia de soberanía. Un nuevo concepto paradigmático ante nuevas realidades.

En las democracias modernas, el poder político se acumula dentro de los partidos políticos, sea por el propio proceso de democratización que hace necesaria la agregación de las demandas provenientes de la sociedad, sea por la formación de las sociedades "de masas" en las que sólo los partidos, logran expresar una voluntad y una orientación política. En este sentido, "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determina las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales

tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos...".³

Hoy, ninguna tipología de las formas de Gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que las fuerzas políticas están dispuestas y colocadas; ya Duverger había observado que el sistema de partidos influye particularmente en el régimen de separación de poderes, lo que implica una actuación más democrática, que permea a las clases políticas en su formación y organización para acceder al gobierno. Y a todos los ciudadanos para afirmar sus derechos naturales como individuos, recurriendo incluso a la desobediencia y a la resistencia, haciendo valer el reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano.

En este contexto, el individuo es primero que el Estado y la igualdad y la libertad son los postulados éticos de la democracia representativa. El desarrollo de esta concepción, modificó profundamente la estructura del Estado representativo a tal grado que provocó un cambio sensible en el propio sistema de representación que ya no es de los individuos, sino que está permeado por grupos organizados que representan fuerzas sociales (ONG) y fuerzas políticas (PARTIDOS POLÍTICOS).

Esta creciente complejidad y la consecuente dificultad para gobernar en las sociedades modernas, hacen cada vez más difícil rebasar la crisis del Estado democrático, que ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil en sus diversas articulaciones y formas, ni al poder de los grandes grupos de interés que compiten entre sí.

³ *Ibidem*, Artículo 41

Los problemas de gobernabilidad constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, en la promoción de la acción voluntaria y, por tanto en la mejora de las bases sociales para la democracia. También es cada vez más importante en el análisis de cómo se pueden crear las instituciones necesarias para promover el orden y la justicia en el contexto de la globalización, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

En los años 70 y 80 en que predominó una firme creencia en la prerrogativa de la economía, se reflejaron los temas políticos y sociales dentro del debate sobre el desarrollo, y a medida que evolucionó el libre mercado se hizo cada vez más evidente que ningún proyecto económico tenía posibilidades de éxito a menos que se tuviera un mínimo de legitimidad política, orden social y eficacia institucional.

El concepto de gobernabilidad permitió abandonar el economicismo y volver a centrarse en las cuestiones sociales y políticas fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica.

Sin embargo, la globalización económica ha revestido una importancia decisiva en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, para garantizar un marco institucional adecuado para la actividad económica, aboliendo normas y liberalizando la economía, abriendo fronteras a la inversión y al comercio extranjero, manteniendo salarios bajos y adoptando políticas que favorecieron la estabilidad de los precios por encima del crecimiento. Evadiéndose con ello, la preocupación por una "buena gobernabilidad" y por las reformas institucionales, con el fin de hacer más eficaces los programas económicos.

Por otra parte, el apoyo generado por las organizaciones económicas internacionales para la reestructuración económica del libre mercado, ha sido orientado sustantivamente a mejorar la administración pública, a generalizar la contabilidad y las auditorías y, a apoyar la descentralización de determinados servicios públicos. En este sentido, se puso en marcha la política reformista del estado respecto de su complejidad y su eficacia formulándose entonces programas dirigidos no sólo a reducir el tamaño

del Estado y hacerlo más eficaz, sino también a desplazar el equilibrio de poder, desde los gobiernos y el sector público a los individuos y a las organizaciones, promoviendo un proceso altamente democrático.

Es importante connotar, que en la mayoría de los países de América Latina la demanda creciente de reestructuración política y administrativa, se ha manifestado en un momento en que han bajado espectacularmente los niveles de vida de la mayoría de la población, aunado a crisis económicas recurrentes, a programas de austeridad y deuda nacional, no resuelta, que agravan las situaciones de pobreza en amplios sectores sociales. En donde la falta de una buena representación gubernamental trae como consecuencia la ingobernabilidad y una participación política más activa y eficaz por parte de la sociedad civil, para propiciar la reactivación económica y la protección de los sectores desfavorecidos.

En este sentido, la administración pública ha efectuado acciones contradictorias de adelgazamiento del sector público por un lado y de crecimiento del número de programas de subsidio por otro; asumiendo la tendencia hacia la gerencia pública, adoptando modelos de trabajo de las empresas privadas, e incorporándose a un mundo de competencia para el cual no estamos preparados, porque carecemos de la infraestructura para competir en igualdad de circunstancias. Por otra parte, la acusada disminución de los salarios en el sector público se suma al sentimiento generalizado de incertidumbre económica y a las especulaciones políticas. Todo esto dificulta el cumplimiento normal de la administración pública y el respeto de los ciudadanos a esta función.

La sociedad mexicana se encuentra en un proceso de "cambio institucional", en el que la larga crisis económica se ha visto acompañada de tendencias sociales inquietantes; una tasa de desempleo alta y persistente, una clase media pauperizada, una polarización social creciente, una mayor incidencia de los menores de edad en el trabajo, tanto en las zonas urbanas como rurales, una disminución de la asistencia escolar en ciertos sectores, una pésima preparación y condición de vida de los maestros, y un aumento creciente de inseguridad y crimen.

Es evidente que se requiere con suma urgencia de la creación de sistemas más eficaces de autoridad y regulación en la economía global, nuevos estímulos para el crecimiento económico en las regiones deprimidas y un sistema político y administrativo más eficaz para dentro de la democracia mantener un orden y un equilibrio social.

Tal es el papel que corresponde a los nuevos actores de la política nacional: partidos políticos; organizaciones no gubernamentales; sociedad civil, servidores públicos, sindicatos, cámaras empresariales y dependencias gubernamentales, con el fin de lograr la reconstrucción de la economía y de la sociedad, con la idea de un “nuevo modelo de bienestar social”; salvaguardando el espíritu de que somos ciudadanos representados por un poder político que como sociedad hemos creado, para proteger los intereses de la nación. Para ello, será indispensable revisar las necesidades del cambio institucional que propone la sociedad, a partir de un diálogo más abierto y, con capacidad de respuesta respecto de la implementación de Programas específicos de trabajo en todos los sectores; fortaleciendo la esfera pública, con una clara delimitación de responsabilidad entre lo público, lo privado y lo social.

3. La organización social

Las demandas de transformación que se plantean al aparato público a partir de la crisis y del desarrollo democrático, son muy concretas y sustantivas y tienen altos niveles de interrelación; producto de que el aparato público actual se halla muy distante de poder satisfacerlas, originado por una gran falta de ejecución eficiente y de una evaluación cualitativa del incumplimiento de las políticas públicas; lo que indica un gran desfase con las necesidades reales de los ciudadanos y una gran desarticulación de los programas de gobierno para poder atender las demandas y las prioridades nacionales.

En este contexto, se aplican políticas relativas al papel del Estado en la idea del Estado mínimo, esto genera un círculo vicioso ya que es preciso deprimir fuertemente el gasto público, privatizar y eliminar organismos y recortar estruc-

turas, consecuentemente se origina una fuerte incapacidad para mantener la gobernabilidad, entre menor participación pública mayor inestabilidad lo que a su vez genera mayor ingobernabilidad, todo ello por una suposición respecto del tamaño del Estado, desde la perspectiva de la magnitud de la burocracia. En este sentido, Bernardo Kliksberg comenta que "mientras que los países de la Comunidad Económica Europea tienen 9 funcionarios por cada 100 habitantes, los países de América latina, tienen 4.8 por cada 100 habitantes".⁴ Las cifras indican que el crecimiento de la significación del sector público es una tendencia constante en los países desarrollados (1905-1985). Otra referencia la da Castro Salmon cuando refiere la proporción de empleados públicos del total de empleados de países avanzados y señala que Francia cuenta con 22.60 por ciento, Inglaterra 10.40, Estados Unidos 15.50, Alemania 15.10 y Japón 8.10. En esta perspectiva, se demuestra la falta de solidez del discurso relativo al tamaño del Estado como factor del subdesarrollo y debe buscarse este sentido en los destinos de las políticas públicas y en su priorización económica y social con respecto a la demanda para generar proyectos económicos viables, analizando el papel histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por las crisis económicas y la democratización, considerando que "la reducción no garantiza la superación de la ineficiencia."

Junto a esta cuestión, se observa también la dimensión real del Estado en su papel como gestor para aportar socialmente y en su rol como responsable del bienestar social, garante de los derechos sociales e individuales.

En este esquema, "La ingobernabilidad entendida como incapacidad de gobierno, no necesariamente es producto de una sobrecarga de demandas, sino fundamentalmente se debe a las deficiencias políticas generadas por el extravío del destino y la misión del Estado".⁵

4 Op. Cit por Bernardo Kliksberg de Peter Heller Alain Tait, "Empleo y remuneración en el gobierno: algunas comparaciones Internacionales" en: "Una Nota sobre los debates-trampa relativos al Estado", Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo, Septiembre de 1983, en la Revista del Colegio Año II, Número 3, 1990. Pág. 138

5 La Revista del Colegio, Año II, Número 3, Junio de 1990, ¿tamaño del Estado? Omar Guerrero. El Estado Majestuoso ante la privatización Pág. 153.

La ingobernabilidad nace en la relación sociedad-Estado, y está sujeta a los conflictos de grupos y a los diversos intereses de la propia sociedad civil, en donde ésta con su sobrecarga de demandas obstruye la continuidad de la vida estatal, ya que no se tiene capacidad de respuesta para atender con políticas flexibles, oportunas y eficaces los problemas cotidianos. La no utilización de la democracia directa implica la debilidad del gobierno representativo ante los ciudadanos, porque vislumbra la falta de legitimidad de las reglas socialmente establecidas, beneficiándose con ello grupos y organizaciones políticas que sólo tienden hacia sus intereses, menoscabando el propio sentido democrático de la participación social. Por ende, la estabilidad y el perfeccionamiento de la democracia deben ser resultado de relaciones de colaboración y complementariedad entre una sociedad civil pluralista con un sistema de partidos estable y un aparato estatal capaz de aplicar la ley y responder con políticas públicas eficaces, a las demandas más sentidas. La tecnología gubernamental ha sido un medio de adaptación a las constantes demandas y condiciones internacionales, pero también ha hecho falta la planeación del gobierno para afianzar las conquistas alcanzadas y atender las nuevas relaciones mercantiles con una actitud organizativa, resultante de su definición funcional y del reconocimiento de su papel a la luz de nuestro tiempo, que orienten las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, considerando como eje articulador de éstas, el respeto y el aseguramiento de las garantías sociales.

La libertad y la igualdad como concepción política de la justicia, se convierten en este esquema en una idea fundamental que requiere de su implicación en la "cultura pública" de una sociedad democrática, como la cultura cotidiana de la sociedad civil, para que se desarrolle como una idea ordenadora de la propia sociedad, en donde esta actúa dentro de una "cooperación social" como idea de reciprocidad, imparcialidad y altruismo. En esta virtud, "la sociedad ha de concebirse como un sistema justo de cooperación a través del tiempo y entre generaciones sucesivas".⁶ En la que "los ciudadanos sean tan libres como iguales", con sentido y capacidad de justicia, con una concepción

6 John Rawls, *Liberalismo Político*, F.C.E., 1996. Pág. 42.

personal y comunitaria del bien social y, con juicio y pensamiento razonables para ser “individuos cooperadores de la sociedad”, que reconocen la pluralidad y diversidad de los intereses, pero que pueden a través del consenso, lograr estabilidad social con base en el reconocimiento pleno de sus fines y objetivos como sociedad. En tal virtud, es menester fortalecer el Estado de derecho, entre otros elementos, con mejores mecanismos de control para responder a las nuevas condiciones sociales y políticas del rumbo democrático, buscando e implementando mejores alternativas para generar mejores condiciones de vida.

El consenso de la sociedad y la legitimidad del Estado son básicos en el análisis social respecto del Sistema Político Mexicano. En este sentido, lo más trascendente sería decidir la construcción de una nueva gobernabilidad sustentada en una participación amplia, diversa, creativa, cotidiana, sistemática y trascendente, que influya realmente en las decisiones nacionales y cuente con organización y autonomía. Por ende, es significativo enfocar los esfuerzos a la formación y a la debida implementación de nuevas reglas en materia de legislación, normatividad, marco regulatorio, convenios y tratados internacionales.

Hoy la Sociedad Mexicana ha asumido nuevos roles, frente a los viejos paradigmas políticos. Se convenció que el proceso de desarrollo democrático era cierto, afirmo la efectividad de su capacidad organizativa y la fuerza de su voto; la Sociedad Mexicana asumió nuevos paradigmas: Cambio y Democracia, Legitimidad y Consenso, Partidos Políticos y Nueva Voz Social. Hoy la Legitimidad abarca al Gobierno y al equilibrio de poderes, la Sociedad es capaz de definir futuros.

4. Los tiempos del Estado y la función pública

La modernización política de acuerdo con Einstead, “significa un conjunto de rasgos en la sociedad contemporánea que se manifiestan en la diferenciación de la política con relación a otras actividades humanas; por la intensificación de la actividad de la administración pública y su penetración más honda en todos los ámbitos de la socie-

dad. La diferencia del estado moderno frente a las asociaciones de dominación que le precedieron, consiste en su grado de desarrollo político, es decir en la capacidad para ingresar a un número variado de organizaciones y exigencias políticas producidas por la modernización política".⁷

En tal virtud, el desarrollo político del Estado moderno consiste en la disposición que éste pueda tener para conseguir un cambio alimentado por sus propias fuerzas interiores. La sobrecarga de exigencias políticas debe ser ahora un incentivo para reorganizar y refuncionalizar el desarrollo de sus capacidades. Porque entre más moderno es un Estado, mas bienestar social aporta y por lo tanto absorbe mayor demanda social, porque el Estado moderno debe gobernar interviniendo en la economía, en la política, en la cultura y en la administración, en contraposición al orden económico y político de la tesis privatizadora caracterizada por la abstención del Estado en la vida política y social.

"La vuelta al mercado se ha convertido en alternativa y solución",⁸ es un nuevo paradigma del Estado moderno que pretende la renuncia de la rectoría del Estado, por parte de los grupos de poder que buscan sobre criterios de racionalidad financiera, reconsiderar el papel de éste, evaluando su eficiencia a partir del: déficit en las finanzas públicas; de su capacidad de producción; su rentabilidad económica; y la ingobernabilidad ante la falta de respuesta a la demanda. En donde el punto central, es finalmente, replantear el papel del Estado.

En este contexto, la crisis estructural obliga a éste a implantar medidas de austeridad y racionalidad, lo cual forma parte de un replanteamiento de fondo que modifica su vínculo con la sociedad, en que los valores de mercado recobran poder e influencia, y en donde nuevos retos y enfoques caracterizan la acción estatal en la sociedad. La lógica del poder se reacomoda en función de la correlación de fuerzas existentes entre las clases dominantes y su organización

7 La Revista del Colegio, Año II, Número 3, Junio de 1990, ¿tamaño del Estado? Omar Guerrero. El Estado Majestuoso ante la privatización Pág. 159.

8. Ibídem Nueva Racionalidad de Estado Mexicano. Ricardo Uvalle. Pág. 180

política en el Estado, pero los resultados de este movimiento no beneficiarán a una sociedad desigual y contrastante.

Porque la calidad de vida y la justicia social en una sociedad desigual sólo se consigue con la participación del Estado como garante de los derechos sociales, instrumentando estrategias integrales de desarrollo social en las que interactúen todos los sectores, racionalizando el gasto y evaluando sus beneficios, "porque la esencia del Estado democrático viene a ser la igualdad política"⁹. Propiciar la exaltación de los valores de mercado del liberalismo, como forma de racionalidad, es ajena a las circunstancias históricas en un país cuya desigualdad social y económica existente, disminuye la autonomía y la capacidad de decisión del Estado, tanto en sus aspectos políticos como en los administrativos.

Porque puede ser que, "la libertad no baste para que los ciudadanos controlen a los gobiernos, a menos que las instituciones políticas proporcionen instrumentos eficaces de control y que toda la gente disfrute de las condiciones económicas y sociales mínimas necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos".¹⁰

El ajuste estructural que se desarrolla en todos los países, las demandas de la economía mundial bajo nuevos esquemas de acumulación y regulación impactan necesariamente en los aspectos políticos y sociales, afectando las relaciones del pacto social, y obligando al planteamiento de un nuevo modo de enfrentar las diferencias sociales, buscando que la concepción del estado de bienestar se fortalezca a través de las políticas de subsidios para la atención de las demandas de los grupos poblacionales menos favorecidos y reforzando una nueva forma de organización social, así como el planteamiento de un sistema político en invención y un nuevo régimen político

Estos ajustes implican limitar el crecimiento de intereses corporativos en los grupos de la "elite", así como del incremento de su poder económico, en sentido inverso, propi-

9 Adam Przeworski, El Estado y el Ciudadano en Rev. Pol y Gob. Vol. V, núm., 2, México, II semestre 1998, Pág. 341

10 *Ibidem*. Pág. 354

ciando se favorezca la capacidad para incidir cada vez más directamente sobre las decisiones del Estado, vinculándose con el contexto social.

“La desarticulación del tejido social, producto del ajuste estructural; la pauperización de grandes sectores poblacionales; la reducción de los sistemas de seguridad social; el cambio de las leyes laborales, e incluso, en un más alto nivel, las reformas a las constituciones de los países para adaptar las instituciones políticas al cambio de la economía global, expresan una nueva situación histórica”.¹¹

Los tiempos exigen la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, con nuevas formas de participación política no institucionalizadas, porque la sociedad cuestiona los contenidos mismos de las políticas económicas y sociales, para generar nuevos escenarios que favorezcan “un modelo de desarrollo viable y más equitativo”, en contra de un escenario de privatización que solo permita el ingreso de los grandes intereses en áreas estratégicas del desarrollo, y que generaría una gran concentración del poder económico y político en manos de las grandes corporaciones nacionales e internacionales.

En este contexto, la modernización del Estado requiere de la participación de la sociedad civil, haciendo converger sus ideales en el nuevo proyecto nacional, con un sentido de ciudadanía y democracia para configurar el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a partir de la precisión de las demandas con propuestas de participación enfocadas al desarrollo de los grupos sociales para superar acciones de contingencia y planear las alternativas reales de superación del rezago y del mejoramiento de la calidad de vida, articuladas a programas que consoliden la atención en los aspectos de educación, salud, vivienda y servicios. Considerando la participación de organizaciones no gubernamentales, pero con un claro concepto e ideal de “sociedad de bienestar” que permita imaginar nuevas opciones de desarrollo y proponer en las

11 Larrea Gustavo. Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social. Retos del Siglo XXI. Compilación Carlos Contreras O. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Ed. Nueva Sociedad, 1ra Edición Venezuela, 1996. Pág. 102.

condiciones sociales existentes, esquemas de trabajo para generar nuevas políticas públicas con nuevos conceptos de autogestión.

Ante una vieja idea un nuevo paradigma para el Estado: Mayor participación y responsabilidad social en lo público y un nuevo concepto de lo público para el Estado. Un mayor equilibrio en la gobernabilidad y una relación diferenciada en los pesos y contrapesos de la política. Una gobernabilidad producto de consensos amplios y legitimación fortalecida por la sociedad.

Papel relevante, en este contexto, juega los medios de comunicación como un elemento que ha permitido abrir el proceso democrático y conjugar la participación de la ciudadanía en la vida pública, en las necesidades sociales; considerando de manera importante que los esquemas bajo los cuales se maneja la información a la ciudadanía, han permitido la formación de una cultura de información del acontecer; sin embargo, los liderazgos políticos y las tendencias diversas, producto también de los procesos democráticos, han orientado la comunicación, deformando en ocasiones la noticia. Lo que implica que para el público culturalmente menos desarrollado, exista una influencia en su criterio, que se manifieste en su conducta social y que sea relacional a sus condiciones de vida. Por ello, el acceso a la información, concebida como factor de "Poder", debe darse bajo nuevos sistemas que articulen no sólo sus demandas, sino el intercambio de experiencias organizativas, productivas, políticas y culturales que le brinden la posibilidad de formar un criterio democrático, y agregar a su condición social valores que estimulen su participación y consoliden su proyecto de vida, a través de su correlación en las decisiones públicas.

Lo que permitirá sustentar la democratización y ampliación de las diferentes organizaciones sociales, de los partidos políticos, de las instituciones públicas, relegitimando la capacidad del Estado en este contexto. Esto es, abrir la participación social hacia la autogestión de sus propias demandas, bajo un liderazgo político y social que permita la interlocución y plantee acciones resolutivas factibles dentro de un marco legal, donde la democracia interna y

los valores éticos sean fundamentos que aseguren la legitimidad de su acción en la sociedad.

Es la importancia de los medios de comunicación la que invita a resaltar su injerencia en la opinión pública, pasando de su función de información a la de formación. Los medios han penetrado en la sociedad por su gran amplitud, basta acudir a la estadística de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, a la fecha existen 590 televisoras, 1317 estaciones de radio y a ello agregaríamos más de 500 periódicos y revistas debiendo considerar adicionalmente más de 5 millones de usuarios de computadoras de los cuales 2.5 millones están enlazados al sistema Internet.

Hinojosa Guelmo (mayo 2000) al realizar el análisis de la libertad de expresión y los medios de comunicación refiere que sea construida una nueva cultura democrática del sistema mexicano, el ejercicio de gobierno va de la mano de la comunicación y a su vez refiere la máxima de Giscard "Comunicar es gobernar, quien no comunica no gobierna".

Todo ello impacta en ese proceso relacional de la sociedad con el Estado y como la información, o bien, la formación o deformación de la opinión pública trasciende hacia la propia gobernabilidad o ingobernabilidad. Constituyéndose en sensora del Estado o en legitimadora porque acota o impulsa, porque contrasta o elige, involucra o margina; es esa opinión pública que fortalece o derrumba a los gobiernos.

Sin embargo, a los propios medios hay que plantarlos ante nuevos paradigmas. Con libertad de expresión pero también con respeto a la individualidad, con apertura pero también con acotamiento. Una libertad de expresión que apoya y no presiona que coadyuva y no exige. Nuevas reglas para la comunicación: De libertad y respeto para la sociedad.

La nueva organización de la sociedad y la modernización del Estado, "exige repensar los mecanismos de mediación entre sociedad y Estado, lo que implica recomponer a los mismos, redefinirlos en unas cosas y crear otros nuevos, en miras de resolver las demandas de los sectores pobla-

cionales actualmente excluidos”[...] “En suma, se requiere de Instituciones que reconozcan el nuevo tejido social que se está recomponiendo desde su base, y que logren conseguir la interlocución directa entre Estado y sociedad. Se requiere democratizar los partidos políticos de cara a la fragmentación y diversidad de intereses que coexisten en la sociedad, los cuales, a su vez, deben reconocerse mutuamente, para permitir la consecución de una real democracia política, económica, social y cultural de cara al siglo XXI.¹²

5. La dinámica relación sociedad-Estado

La modernización del Estado, implica la modernización de la representación social a partir de la revisión del aparato político y de sus relaciones con la sociedad, para formular un nuevo planteamiento bajo el cual se dará el proceso de interlocución que brinde certeza al cumplimiento efectivo de las demandas sociales.

Es menester, abordar el conflicto social y en contraparte plantear las respuestas para generar una reforma estructural que mejore al aparato administrativo en términos de la gobernabilidad democrática. En esta dinámica los servidores públicos, deberán actuar positiva y responsablemente ante las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad moderna; por esto es indispensable, que en la función pública se perciba la necesidad de realizar mejoras operativas, de capacitación, de organización y de planeación para ampliar la visión y las capacidades ejecutivas de la protección y servicios a la población, fortaleciendo los esquemas de autonomía en el servicio público, entendiendo este concepto como el ejercicio de la capacidad para formar, revisar y aspirar a una concepción del “bien” y a la capacidad para deliberar de acuerdo con esta concepción.

En este contexto, es imprescindible impulsar el desarrollo científico y tecnológico en la gestión del Estado, relativos a las estructuras sociales y ambientales, además de las co-

12 *Ibidem*. Pág. 107.

respondientes a la productividad y competitividad, diseñando mejores mecanismos de evaluación del desempeño de la función pública para consolidar la naturaleza intrínsecamente social de ésta y, "propiciar la implementación del Desarrollo tecnológico administrativo para generar una serie de proyectos institucionales de revisión de estructuras, normas y procedimientos en situaciones concretas de atención ciudadana".¹³

Las políticas públicas deben responder a las condiciones económicas y sociales de un país tanto como a su sistema político y a la movilización social de sus ciudadanos fortaleciendo el acercamiento con la necesidad y la demanda social, con pleno conocimiento de su resolución y con creatividad e imaginación para el establecimiento de los canales de interlocución, que permitan el seguimiento y la continuidad de los acuerdos sociales.

El servidor público, es potencialmente un líder, hacia el interior de la organización debe constituirse en un promotor de servicio y hacia la Sociedad debe ser un promotor de las políticas del gobierno, es finalmente quien hace posible la práctica de gobernar. Por ello, su formación debe constituirse con una visión interdisciplinaria, debe profesionalizarse, para que asuma su misión de comprender, aprehender y modificar el ambiente material y sobre todo social en el cual interactúa para transformar la división del trabajo, las relaciones de dominación y las orientaciones culturales de su entorno.

En este concepto, el servidor público es el que da sentido a la representación social, el que constituye y modifica las normas del orden social; para establecer las condiciones de desarrollo, a través de su práctica cotidiana, de su conocimiento histórico, de su percepción de las necesidades sociales y fundamentalmente de su vocación social y su sentido de compromiso, para transformar las condiciones materiales de su entorno, en el ámbito del fortalecimiento democrático y del desarrollo de nuevos esquemas tecnológicos y de comunicación.

13 Valencia Sandoval Jorge, Condiciones para Institucionalizar el Servicio Público, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado (Compilación). Ed. Plaza y Valdez y UNAM, México, 1999. Pág. 108

Es necesario saber lo que los gobiernos hacen independientemente de lo que se informa para convocar a la participación, "El objetivo de toda constitución política es, o debería ser, primero obtener como gobernantes a hombres que posean la mayor sabiduría para discernir, y la mayor virtud, para alcanzar el bien común de la sociedad; y en segundo lugar tomar las precauciones más eficaces para mantenerlos virtuosos mientras continúan teniendo la confianza del público".¹⁴

El Estado Liberal mexicano surgido de la Constitución de 1917, se fundamentó en una administración pública con servidores públicos con vocación de servicio, para la prestación de los servicios públicos que estuviesen comprometidos con el proyecto histórico nacional y con la idea de luchar para la transformación social y para la consolidación de los ideales de justicia y de equidad, estableciendo un código ético para el desempeño de sus acciones.

La complejidad de lo social, la interacción de los grupos, la diversidad de intereses en lo político y económico, así como los movimientos del contexto internacional, la abundancia de información con manejo crítico, el avance tecnológico y el regreso a los esquemas de libre mercado, han permeado la conducta social de los individuos, sin dejar de observar que el tejido social está plagado de seres individuales, de conceptos de progreso y desarrollo personal. Es importante volver los ojos al conjunto social, a los grupos cuya organización es el elemento más importante para su desarrollo y propiciar el crecimiento unívoco, el planteamiento de estructuras horizontales con mayor impacto y cobertura de la demanda, con servidores públicos formados en la ciencia social y actualizados en diversas disciplinas, con capacidad de decisión y con voluntad para buscar "el bien común".

Es retomar los conceptos weberianos de la burocracia, asumir la esencia para de ahí replantearse el sistema post-burocrático, realizar la revisión y la redefinición de las condiciones que al servidor público le permitan un desempeño eficaz para que sea contundente su acción en la pro-

14 Op. Cit. Przeworsky Adam. Pag. 359.

tección de las garantías individuales y sociales, plasmadas en la Constitución y para que de significado a la lucha histórica de un pueblo que ha buscado la consolidación de sus valores sociales y la transformación de sus condiciones materiales de vida.

Es replantearse los paradigmas de la función pública y asumir nuevas realidades, nuevos paradigmas del servicio, un estado fuerte por sus resultados sociales, una función pública eficiente por sus satisfactores de bienestar, un servidor público comprometido con la sociedad.

Una nueva relación entre la sociedad y el Estado en la que cada cual busca el bien común, el abatimiento de las incertidumbres y la garantía social. Tal como la refiere Dahl (1993) "Una visión de un sistema político cuyos miembros se consideren uno a otros iguales, son colectivamente soberanos y poseen todas las capacidades, recursos e instituciones necesarios para autogobernarse".

Bibliografía

Achard, Diego y Flores, Manuel, 1997, *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*,. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto, 1999, *Estado, Gobierno y Sociedad*. Breviarios, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Contreras Q., Carlos (comp.), 1996, *Reforma Política, Gobernabilidad y Desarrollo Social*, Retos XXI. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.

Giral Barnes, José. 1993, *Cultura de Efectividad*. Grupo Editorial Iberoamérica, México.

González Helena y Schmidt Heidulf (Org.), 1997, *Democracia para una nueva sociedad*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas Venezuela.

Guerrero, Omar, 1995, *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ed. Fontamara, S.A., México.

Kliksberg, Bernardo. Marzo, 2000, Art. *Como Reformar al Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000*. Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Majone, Giandomenico. 1997, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Rawls, John. 1995, *Liberalismo político*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Touraine, Alain. 1999, *Crítica de la Modernidad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. (Coordinadores), 1999, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Ed. UNAM y Plaza y Valdez, México.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, *Política y Gobierno*. CIDE, México.

Colegio Nacional de Ciencias Política y Administración Pública, A.C. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1999, *Compilación del Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política*. México.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, *La revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, *Textos Clásicos Comentados para un Fin de Siglo*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario, El Estado del Arte de la Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública A.C., México.