

ÉTICA PÚBLICA Y GOVERNABILIDAD EN MÉXICO: HACIA UNA NUEVA CULTURA DEL SERVICIO PÚBLICO

Dr. Roberto Moreno Espinosa*



Introducción

La ética pública ha tenido una importancia que podemos considerar permanente; sin embargo en los regímenes democráticos contemporáneos adquiere una relevancia

creciente y se erige en un factor fundamental que impacta la capacidad de gobierno y gestión con base en mayores o menores índices de credibilidad y confianza en las instituciones gubernamentales; dado su carácter público abarca tanto al sector público como al tradicionalmente considerado como privado y al social, de esta manera tiene claras implicaciones en la gobernabilidad democrática en donde las instancias, dependencias y entidades estatales concurren con un conjunto creciente de organizaciones de la sociedad civil, además de constituir un ingrediente de la mayor relevancia para perfilar una nueva cultura en el servicio público es, a todas luces, un requisito *sine qua non* para acceder a nuevos estadios en la calidad, transparencia, efectividad y eficiencia en el servicio y la función pública.

Puede afirmarse que la ética pública constituye uno de los factores centrales que es indispensable atender en un momento histórico en el cual lo público tiende a una dilatación creciente, así el tradicional monólogo que caracterizó a los regímenes latinoamericanos, incluido el mexicano, el cual se

* Doctor en Administración Pública, integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), actualmente Coordinador de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y del Doctorado con Orientación en Administración Pública del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

desenvolvió, hasta muy reciente, en un modelo endogámico, se han transformado para perfilar otros de corte más abierto, público y democrático en donde la participación y la interlocución con la sociedad civil entra en un proceso de intensificación.

Asimismo, en el país, la responsabilidad de la administración pública en las esferas económica, política y social se ve incrementada en un escenario de mayor intensidad y participación ciudadana y de una complejidad en ascenso de la sociedad mexicana. Cabe destacar, en el primer caso, que el Estado mexicano ha asumido una estrategia de franca apertura hacia el exterior y procedido a la negociación, firma y puesta en marcha de tratados de libre comercio con países de al menos tres continentes; las implicaciones, retos y desafíos que de ello se desprenden son múltiples; de manera inmediata la elevación de los estándares de calidad en la producción de bienes y servicios, la protección de los derechos de propiedad, la vigencia del Estado de Derecho, la preservación irrestricta de los Derechos Humanos y la

promoción de los principios de la democracia se tornan en un imperativo, y si México ya había sentado bases fundamentales de su transición a la democracia con la Reforma Política promovida desde finales de la década de los setenta (1977), la apertura comercial y el nuevo modelo económico en el contexto de la globalización, añaden nuevos elementos que catalizan los procesos democratizadores, tal como lo planteó en su momento Arnaldo Córdova al referirse a la inserción de México en la globalización sobre la que afirma:

“Es ante todo, un proceso de economía política. Y, como tal, produce muchos efectos colaterales que acaban cambiando la faz de los propios Estados que la conducen. El caso de México no podía ser una excepción... El Estado mexicano, para tener éxito en el proceso de globalización, debía reformarse a sí mismo, democratizándose. Ello quiere decir que la oportunidad de la globalización equivalía, exactamente, a la posibilidad real de una

democratización a fondo del Estado y de la vida política en México. Lo trágico —añade Córdova— fue que ambos objetivos jamás coincidieron y, en gran medida, siguen sin coincidir” (Córdova, 1999).

Ciertamente era poco moral que el Estado mexicano quisiera insertarse en los procesos de globalización, manteniendo incólume el régimen corporativo—clientelar, centralizante y autoritario que estuvo vigente gran parte del siglo XX, así, la democratización del país se fue imponiendo necesariamente por la acción colectiva de múltiples grupos y fuerzas políticas.

En el ámbito político las transformaciones del régimen mexicano son múltiples y han aportado su cuota para crear las condiciones que han perfilado el cambio de un régimen en donde la moral prevaleciente se veía fuertemente determinada por el denominado sistema político, en donde las piezas centrales, como en su momento lo señaló Daniel Cosío Villegas, eran el presidente y el partido y donde prevalecía el *estilo personal de*

gobernar, todo ello imprimía en el manejo del gobierno y de la administración pública una alta discrecionalidad, lo que se traducía en un componente público de baja intensidad; formalizaba en exceso el principio de la división de poderes de lo que se desprendían múltiples aspectos, tales como la limitada fiscalización del legislativo y de la propia sociedad civil, por tanto un débil control externo, entre otros.

Lo anterior sufre un conjunto de transformaciones que tienen un momento de inflexión fundamental en 1977, con el arranque de la ya citada Reforma Política que, si bien, fue de corte político—electoral en sus inicios, sentó premisas fundamentales que dieron pauta a la conformación de un sistema de partidos, a una mayor pluralización de la sociedad mexicana, a la alternancia política en los tres órdenes de gobierno; de igual manera se fue dando paso a una democracia participativa que se añade a la de corte meramente representativo de antaño; de esta manera una nueva moral se va imponiendo en paralelo con las características que se

desprenden de los cambios del régimen político.

En el ámbito de lo social es importante tener en cuenta el proceso de diferenciación de la sociedad, el cual se ha ido intensificando en las últimas dos décadas, nuevas formas de organización se desarrollan y aparecen en el panorama nacional; tales como organizaciones no lucrativas, las del denominado tercer sector, las no gubernamentales, además de otras de corte político, político-religiosas etcétera; así, el espacio de lo público tiende a una dilatación en ascenso, se asiste a escenarios que redimensionan, fortalecen y propician la participación ciudadana, por lo tanto, los espacios de acercamiento, roce e interlocución entre el Estado y la sociedad se multiplican. Esta nueva realidad es expresión clara no sólo de una mayor corresponsabilidad compartida de los asuntos públicos entre las instancias mencionadas, sino también, y esencialmente, de una nueva gobernabilidad democrática en donde la responsabilidad y la ética pública se incrementan, tanto para la esfera pública-gubernamental como para la

pública-social; hoy es cada vez más frecuente hacer alusión a la responsabilidad social corporativa; el voluntariado social cobra múltiples expresiones, todo ello de cara a las condiciones de todo género que prevalecen en los albores del ya arrancado siglo XXI.

En la presente me propongo desarrollar un conjunto de planteamientos en torno a la ética pública en las condiciones que actualmente caracterizan al régimen político mexicano, lo que desde mi perspectiva agrega ingredientes sustantivos a la que predominó y se impuso en lo que fue el régimen corporativo prevaleciente a lo largo de siete décadas del fenecido siglo XX. La estructura de la misma parte por un breve análisis de la transición a la democracia en el país; a continuación efectúo un análisis en torno a la ética como eje y factor básico en una sociedad democrática. Parte fundamental radica en una puntualización de las expresiones que en materia de ética pública gubernamental se desprenden y relacionan con la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información, la responsabilidad

de los servidores públicos, el nuevo equilibrio entre los poderes públicos y la necesidad de la profesionalización creciente de la función pública. Por último desarrollo un conjunto de planteamientos a título de consideraciones finales, así como algunas propuestas que me parecen pertinentes.

La transición a la democracia en México

No cabe duda que la ética pública emerge de manera fundamental y cobra mayor relevancia cuando un mayor número de actores políticos y sociales participan en los asuntos de carácter público, cuando estos se los arroga y reserva el Estado-gobierno y sus instituciones y son interpretados y gestionados por la clase política en el poder, no sólo se limita la creatividad, la participación y se desprecia y desperdicia la energía social, sino que el desarrollo democrático también se ve fuertemente limitado y la ética que se extiende y promueve, es aquella que es más acorde y congruente con los intereses políticos y económicos dominantes. En el caso mexicano, transitar de un régimen político autoritario y fuertemente centralizado en los

aspectos político, económico y cultural a otro más abierto, descentralizado, federal, con reglas del juego más claras y transparentes, en donde el poder público se encuentra más equilibrado, donde el poder contrapesa al propio poder, donde las mayorías y las minorías políticas disponen de medios, dispositivos y formas de representación, donde se reconoce y aprecia la presencia, participación, formas de pensar, actuar y de cultura del otro, donde existe y se acepta una ética de la alteridad, ha sido un proceso dilatado, pausado, lleno de avatares y de costos sociales elevados.

Para llevar a cabo un breve análisis de la transición a la democracia en México, partiré esencialmente por destacar una serie de procesos, hechos y acciones que tienen como escenario histórico los últimos 25 años, los que han sido determinantes para proyectar al país a una atmósfera democrática que conjunta una serie de ingredientes que para generaciones relativamente recientes eran, para decir lo menos, sólo un sueño, quizá un lejano sueño y que con los pasos que se han dado actualmente, los cuales, es

indispensable ponderar en toda su magnitud, con el objeto de preservar y desarrollar aquellos aspectos que permitirán a la sociedad mexicana fortalecer su democracia y extender los beneficios de ésta al conjunto de la población, donde prevalezca una ética orientada al desarrollo y calidad de vida.

Es importante tener en cuenta que durante la primera mitad de la década de los setenta del siglo XX, el régimen político mexicano vivía años difíciles en múltiples planos, se perdía legitimidad a pasos acelerados, el juego político era más virtual que real, el *que se mueve* —se decía— *no sale en la foto* y los que se atrevían a hacerlo, o caían en desgracia o eran de plano eliminados; lo predominante en el ámbito político era un esquema abiertamente degenerativo, endogámico, de crecimiento hacia dentro del mismo sistema; formaban parte de éste no sólo las piezas fundamentales a las que ya he hecho referencia, sino que era parte fundamental todo un esquema enfrascado en una corrupción sistemática, desde la cúspide hasta el agente de tránsito y la sociedad envuelta en este torbellino de complicidades forzadas; otros

proverbios de moda que evidenciaban una clara tendencia a la corrupción eran aquéllos como *El de vivir fuera del presupuesto es vivir en el error*, o bien la existencia del denominado *Año de Hidalgo*, el cual aún parece no haber sido extirpado en los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano. La ética pública en este escenario era en todo caso *sui géneris* y funcional al modelo en su conjunto.

Un esquema así dejaba pocos espacios para una genuina participación, para un juego en la arena política en donde más de dos actores con cierto grado de equilibrio estuvieran en posibilidades reales de conseguir sus fines, prácticamente se desconocía la existencia del otro. Con todo, la sociedad mexicana logró concretar acciones que fueron abriendo el ostión que era para entonces el sistema político mexicano, a fuerza de concretar una guerrilla rural, urbana, conformar pequeños partidos políticos que se vieron forzados a militar en la clandestinidad, integrar frentes de todo género, algunos de ellos denominados *sin* de liberación nacional; por su parte, algunas fuerzas políticas encontraron en las instituciones

de educación superior los espacios más adecuados y críticos para extender su militancia, etcétera.

No obstante, en el ambiente brevemente descrito, la clase política logró abstraer y entender que la reforma del sistema político era una necesidad creciente, so pena de incrementar la presión social y política y llegar hasta un estallido de alcances y consecuencias incalculables. Así comenzó a gestarse la Reforma Política que tuvo lugar en el seno del sexenio lopezportillista. Se puso en vigor una nueva legislación electoral que sentó nuevas reglas del juego político; se dio cabida a una recomposición de la Cámara de Diputados en la cual la cuarta parte de sus integrantes provenían de partidos políticos diferentes al entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), amo de los comicios político-electorales en el periodo 1929-1977 y cuya preeminencia en decadencia y desgaste logró prolongarse hasta 1997. De esta manera la sintomatología que se dejaba entrever en la primera década de los setenta no correspondía a una fase terminal sino a señales preventivas a las que

había que atender y poner remedio; en todo caso dicha fase terminal, aún tendría que esperar al menos dos décadas. Todo hace suponer que los partidos políticos en los albores del siglo XXI tendrán que hacer un conjunto de ajustes, renovar e innovar viejas prácticas, perfilar una ética política más acorde con la sociedad mexicana de inicios del nuevo siglo.

Buena parte de la Reforma Política se dirigió y orientó a cooptar a la izquierda, a institucionalizarla; esta misma depositaba pocas expectativas en dicha Reforma, tanto es así que algunos analistas políticos han afirmado que la Reforma se hizo para la izquierda, pero quien más la ha aprovechado es la derecha, lo que en perspectiva histórica sucedió, fue que se sentaron las bases fundamentales para dar lugar a un juego político más parejo, a una alternancia política en los tres órdenes de gobierno, al reconocimiento de las minorías políticas, en suma, a la diferenciación y pluralización de la sociedad mexicana. De igual manera, paralelamente al desarrollo de la Reforma Política y las diferentes fases por las que ha atravesado, el fortísimo poder presidencial se

ha ido acotando, el país de un solo hombre parece ser que se está superando y ya se están dando muestras y manifestaciones de que la forma de Estado federal empieza a perfilarse.

Asimismo, a lo largo del periodo histórico, objeto de análisis, se han venido concretando una serie de procesos y acciones tales como una genuina alternancia política en el ámbito municipal, es más, se puede afirmar que buena parte de la alternancia en los otros dos órdenes de gobierno: estatal y federal, partió precisamente del juego político que dio lugar a que en los municipios diversos partidos políticos centraran su actividad orientada a ganar y controlar un mayor número de estos, lo que a la postre fue determinante para efectivamente lograr una alternancia inclusive en el ámbito federal en el año 2000.

También es importante destacar que en las etapas por las que se ha hecho transitar a la Reforma Política, se dio lugar a la creación de un organismo público autónomo que se ha convertido en pieza y factor fundamental para hacer de las elecciones unas

más creíbles y transparentes que paulatinamente están ganando la confianza de la ciudadanía, esta misma ha dado su anuencia a través de sus representantes para invertir buena parte del presupuesto público para canalizarlo a las organizaciones, partidos políticos y al Instituto Federal Electoral (IFE), y los institutos estatales electorales y el del Distrito Federal a fin de fortalecer los procesos político-electorales. Dicho sea de paso, es comprensible también que en la medida en que se va ganando confianza y se va consolidando la democracia en este país, los costos de dichos procesos deberán ser cada vez más económicos donde, en ello subyace a todas luces una ética pública en tales procesos.

Destaca, por otra parte, la paulatina atención creciente a la preservación y promoción de los derechos humanos como un elemento clave para consolidar al país en lo interior y en el concierto internacional en materia de conservación y defensa de las libertades individuales y ciertamente colectivas propias de las democracias modernas, además como dispositivo básico para posicionar al país en un mundo más abierto que

día con día añade nuevas formas, tecnologías y dispositivos para acortar las distancias, para incrementar, acentuar y fomentar la comunicación individual, grupal e institucional, el aislacionismo no es ya propio de los tiempos actuales y mucho menos de los que están por venir, así se ha dado forma a otro organismo público autónomo en el ámbito federal y a nivel de las entidades federativas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el primer caso y a las Comisiones homólogas en los estados federados.

Vale la pena también destacar el papel creciente y cada vez más influyente de la opinión pública que dispone actualmente de mayores medios de comunicación, transmisión y transferencia en tiempo real, entre ellos los *mass media* que, por cierto cuentan con mayores espacios de libertad de expresión y menor censura. Hoy es palpable, a título de ejemplo, que públicos mayores tienen acceso a la superautopista de la información: la Red de Internet que, como es sabido, propicia la comunicación a nivel mundial en tiempo real y a costos sumamente bajos.

En suma, en los 25 años que siguen al arranque de la Reforma Política del 77 se han dado pasos cuantitativos y cualitativos en materia de democratización lo que significa que a la moral y ética o quizá negación a la misma en el antiguo régimen, se pasa a otra donde lo público ha adquirido una dimensión creciente. En el ámbito de lo público gubernamental se destaca de manera cada vez más nítida la tendencia a hacer de la administración pública una en efecto de corte pública que contrasta con la de traza patrimonialista que hasta hace escasos años aun era dominante en lo largo y ancho del país.

Asimismo, a la ética pública-gubernamental que se ha venido construyendo día a día, es necesario añadir la de corte público-social. Es palpable por lo demás que la sociedad, por su parte, es cada vez menos el espacio de lo privado toda vez que asume de manera creciente, y al parecer irreversible, objetivos y metas de corte claramente público: derechos de género, protección y preservación ambiental, derechos humanos, derechos de discapacitados, promoción