

Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

La Trascendencia de la Ética en la Administración Pública

**Gobernabilidad y ética en las
reformas actuales de la gestión pública**

**Reflexiones para entender la relación
entre ética y administración pública**

**Seguridad jurídica y moralidad gubernamental:
Construyendo espacios para la certidumbre administrativa y
la infraestructura para el desarrollo económico**

**Ética y gestión pública en el gobierno federal:
El caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

**La gobernabilidad democrática y sus elementos
ético-políticos. Consideraciones sobre el conocimiento y
difusión del orden jurídico**

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Raúl Fraga Juárez
DIFUSIÓN Y VINCULACIÓN

Valentín Jesús Iturbe Pozadas
EXTENSIÓN

Adriana Elizabeth Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Juan Antonio Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Consejo Directivo 2001-2004

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis Enrique Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

José Flavio Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Felipe Ocegüera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Felipe Mancilla Margalli
SECRETARIO EJECUTIVO

Sedes**TOLUCA**

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

**CENTRO DE CAPACITACION Y
PROFESIONALIZACION DEL IAPEM**

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06.

**DELEGACION REGIONAL EN
TLALNEPANTLA**

Av. Mario Colín esq. Constitución de
1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

**DELEGACION REGIONAL EN VALLE
DE CHALCO SOLIDARIDAD**

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31

**DELEGACION REGIONAL EN
IXTLAHUACA**

Av. Saitama s/n
Ixtilahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

**DELEGACION REGIONAL EN
IXTAPAN DE LA SAL**

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina

VOCALES

Adriana Elizabeth Bazán Trousselle
SECRETARIO TECNICO

Edición**Revista IAPEM**

©Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico:
instituto@iapem.org.mx
Página web:
www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088
Certificado de Licitud de Título Núm.
6714

Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al
uso Exclusivo del Título Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca,
México, (mayo 2004)

Los trabajos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y
no necesariamente expresan el punto
de vista del Instituto de Administración
Pública del Estado de México, A.C.

Diseño Editorial:
D.G. Rosa María García Córdova

Fotografías de interior
Héctor Francisco Cortés Mercado

Fotografía de portada
Juan Eduardo Ramírez Illagorre

Editorial

En las sociedades democráticas que recogen los valores del liberalismo con fines institucionales, los asuntos públicos tienen importancia creciente debido al impacto que generan para los gobernados y las organizaciones ciudadanas. La publicitación de las acciones del gobierno corresponde a contextos en los cuales la cultura política en favor de la democracia, es parte medular para estimular la vigilancia, la supervisión y el mejoramiento sobre el desempeño de las instituciones administrativas.

Es importante para la vida democrática, que la eficacia y la responsabilidad sean el binomio que acredite el prestigio de la administración pública ante las exigencias de la vida ciudadana. Sin embargo, no es suficiente para fines de reconocimiento institucional, que ese binomio sea el único que la caracterice de modo categórico. En términos de credibilidad y aceptación, los valores de la ética deben ocupar un lugar fundamental en el quehacer administrativo y gubernamental, porque son elemento imprescindible para que los fines y los procesos de gobierno no sólo tengan validez legal, también legítima. Si la legalidad es la base para tener confianza en los poderes institucionales y las autoridades constituidas, la legitimidad es el prestigio que tienen para que sean aceptados por los gobernados.

Ninguna sociedad democrática se desarrolla con plenitud y continuidad, si los asuntos públicos carecen de referente ético, pues hay el riesgo de que se valoren con la postura peyorativa de que el fin justifica los medios. Ninguna administración pública por más eficiente que sea, cumple con su razón social cuando

soslaya la importancia que para ella y la sociedad tienen las conductas honradas, las cuales son un activo valioso para la organización y el funcionamiento de la vida colectiva. El deterioro de las instituciones administrativas inicia desde el momento en que la ética está ausente en los procesos de la gestión pública. Ésta situación convierte al servicio público en un botín donde el reparto de cargos y posiciones fomenta la cultura del patrimonialismo y con ello de la corrupción entendida como un mal público que provoca efectos devastadores en la sociedad civil.

Un servicio público en el cual el espacio privado y público no están diferenciados, envía señales negativas al público ciudadano al convertir a la administración pública en un sitio de preferencias inmorales y corruptas, mismas que son un corrosivo que lesiona de modo inevitable los principios de la convivencia social y democrática. Si la administración pública tiene servidores y prácticas que la desprestigian, se fermenta la visión equívoca de que únicamente responde al arreglo de camarillas que la utilizan con ventaja corporativa, grupal y personal, con lo cual es imposible que esté comprometida con el interés público.

Si la administración pública no es el hogar de los gobernados, significa que no cumple con sus tareas colectivas y únicamente se identifica con la postura de que sirve al Estado, pero no a la sociedad. De este modo, la legitimidad estatal no es equivalente a la legitimidad pública, situación que puede ocasionar que la desconfianza sustituya a las reglas que posibilitan que las instituciones funcionen para garantizar la cohesión de la sociedad.

Por otra parte, la corrupción en el servicio público aumenta los costos de transacción para los inversionistas privados y sociales, desalienta a los capitales productivos, separa a la administración de los ciudadanos, provoca incertidumbre en la posesión de los derechos de propiedad, aumenta el desprestigio en la procuración de justicia; es terreno abonado para el cohecho, las complicidades, la impunidad, el influyentismo, la arbitrariedad y la cleptocracia. En un ambiente de ésta naturaleza, no es factible la formación y consolidación de la institucionalidad democrática, que es el atributo máspreciado de la civilidad contemporánea.

Cuando la corrupción invade las esferas sociales y gubernamentales, se diluye la confianza en el servicio público que es el puente más focalizado entre los gobernantes y gobernados para dar cauce a los problemas que tienen, las expectativas que desean se cumplan y los proyectos de la vida colectiva que se orientan hacia mayores beneficios compartidos. Sobreviene en consecuencia, el desencanto de los gobernados con las instituciones públicas, y se abre la puerta para que la indiferencia, la pasividad y el escepticismo sean la faceta preocupante para resquebrajar las normas y códigos de la comunidad civil y política.

Por tanto, el compromiso de la administración pública con la vida asociada implica que tanto las autoridades electas, como el cuadro administrativo del gobierno, tengan para ventaja de los asuntos públicos, una concepción ética de los mismos, y de ese modo

favorecer la confianza en el orden instituido y en las prácticas que sustentan el ejercicio del poder público.

Si la administración de la democracia implica la administración de los valores públicos, no hay duda de que la administración pública debe asumirse como la institución que predica con el buen ejemplo, es decir, que adopta la ética para que sus funciones y responsabilidades sean objeto de mayor confianza. Su revitalización ética es un imperativo para que su desempeño sea fuente de credibilidad, y de esa manera las organizaciones de la sociedad la valoren como una institución que es capaz de servir a todos, y que se encarga de cumplir con pulcritud el principio de igualdad, el cual define a la sociedad moderna a partir de las relaciones interpersonales. Le corresponde a la administración pública salvaguardar el principio de igualdad para evitar que los privilegios sean el camino para producir y distribuir los bienes y servicios públicos.

La igualdad no sólo es un principio rector en la civilidad moderna, sino también un valor ético que los gobernantes y los administradores del Estado deben invocar y hacer efectivo cuando se lleva a cabo el proceso de gobierno, así como la elaboración e implementación de las políticas públicas. Su eficacia no es formal ni abstracta, sino que se corrobora por el modo en que las personas civiles son efectivamente beneficiadas con las decisiones y acciones de las institucionales gubernamentales. En este sentido, el aumento de la desigualdad social niega el valor público

de la administración pública y la expone para que sea considerada como el origen de los males que aquejan a la sociedad.

Si la ética es fuente de valores positivos –civilidad, honradez, respeto, responsabilidad- para el ejercicio del gobierno de lo público, la administración pública debe adoptarlos a través del servicio público para que la función de gobierno tenga como sustento acciones administrativas que respondan a la necesidad de que la gestión de los asuntos públicos sea imparcial, justa e igualitaria.

Es importante que tanto los directivos como los cuadros de ejecución de la administración pública guíen sus acciones con base en la ética de la responsabilidad, la cual tiene como punto cardinal, asumir las consecuencias de los actos emprendidos. Desde el mirador de lo público, no hay ni debe haber el anonimato sobre lo que realiza la propia administración pública. La falta de responsabilidad corresponde a las sociedades cerradas y a los aparatos de poder que fincan en la violencia instrumental la efectividad de los poderes administrativos.

En cambio, en las sociedades abiertas, la responsabilidad es un valor de primer orden que compromete a los gobernantes y a los administradores públicos con los ciudadanos, la opinión pública y las organizaciones civiles. Si la administración pública es el gobierno de la comunidad, su responsabilidad en la gestión de los asuntos compartidos es mayúscula, ineludible y permanente.

Por tanto, su prestigio institucional depende de la calidad ética que tengan los responsables directivos y operativos encargados de materializar sus acciones. Fortalecer el ethos –conjunto de ideales y responsabilidades que definen al servicio público con vocación democrática- es imperativo para vigorizar la moral pública de la comunidad civil y política.

La administración de los espacios públicos es la conjugación exitosa de ethos y more para asegurar que el espíritu democrático y el espíritu de lo público sean los pilares de una convivencia igualitaria, incluyente, equitativa y responsable. En este sentido, es fundamental que la participación y el escrutinio público sean efectivos para evitar que la indolencia, la irresponsabilidad y las prácticas inescrupulosas invadan a la administración pública, con el riesgo de convertirla en una institución inmoral y por tanto, desacreditada.

Así como la ética contribuye a poner a salvo la democracia, es útil que la administración pública se ponga a salvo con el auxilio de los valores éticos de la incertidumbre negativa que se fermenta cuando tiene un bajo perfil de institucionalidad –corrupción, desprestigio, ineficiencia, inequidad- lo cual implica que no responde a la confianza y expectativas de la sociedad civil.

En consecuencia, es importante que el ámbito institucional de la administración pública no sólo sea claro y preciso en cuanto a atribuciones y responsabilidades,

sino que la cultura de la discrecionalidad unilateral, sea sustituida, cuando es necesario, por la responsabilidad inteligente –interpretación razonada de las normas y procedimientos hechos dados- que tiene como fin articular criterios, espíritu y responsabilidad para tomar decisiones sobre aspectos no explícitos en la administración de los asuntos públicos. Si las decisiones públicas afectan o favorecen al conjunto de la sociedad, es imprescindible que la ética tenga un lugar determinante en su contenido e impacto, porque gobernar implica administrar el poder para generar ventajas compartidas, es decir, ventajas públicas sobre la base de la igualdad y la equidad.

Contenido

Artículos

Gobernabilidad y ética <i>en las reformas actuales de la gestión pública</i> <i>Leonardo Santana Rabell</i>	13
Reflexiones para entender la relación <i>entre ética y administración pública</i> <i>José Juan Sánchez González</i>	51
Seguridad jurídica y moralidad gubernamental: <i>Construyendo espacios para la certidumbre</i> <i>administrativa y la infraestructura para el</i> <i>desarrollo económico</i> <i>Bruce J. Perlman</i> <i>Juan de Dios Pineda</i>	79
Ética y gestión pública en el gobierno federal: <i>El caso de la Secretaría de Comunicaciones y</i> <i>Transportes</i> <i>Alejandro Herrera Macías</i>	103
La gobernabilidad democrática y sus elementos <i>ético-políticos. Consideraciones sobre el</i> <i>conocimiento y difusión del orden jurídico</i> <i>Eduardo Castellanos Hernández</i>	135

Agenda Glocal	167
Conferencia Magistral <i>“La ética de la función pública”</i> <i>Fernando Savater</i>	167
Numeralia	193
Reseña de Libro	201
Reseña elaborada por: <i>Felipe Mancilla Margalli</i>	
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	207
Revistas de interés	213
Convocatoria del Certamen Premio IAPEM 2003	215



Gobernabilidad y ética *en las reformas actuales de la gestión pública*

Leonardo Santana Rabell*

Abstract

El autor analiza la relevancia que tiene para la gobernabilidad democrática que tanto la gestión como la administración públicas fortalezcan la vida plural y emprendedora de la sociedad civil, con base en un servicio público que proclame los valores de la ética, los cuales son esenciales para que las instituciones encargadas de los asuntos colectivos, tengan un prestigio acreditado con el concurso de prácticas que reivindicán la importancia de la legitimidad por resultados.

Palabras clave: administración pública, democracia, ethos, eficiencia, gestión pública y responsabilidad.

The author analyzes the relevance that she has for the democratic governability that as much the public management as the administration fortifies the plural and enterprising life of the civil society, with base in a public service that proclaims the values of the ethics, which are essential so that the institutions in charge of the collective subjects, have a prestige credited with the aid of practices that indicate the importance of the results of the government action.

* El autor es Catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Este ensayo texto revisa y actualiza un trabajo anterior, véase: Santana Rabell (2003).

Key words: public administration, democracy, ethos, efficiency, public management and responsibility.

A. Introducción

Durante las últimas dos décadas la gobernabilidad y la gestión pública en el ámbito global se han transformado de una forma dramática. La capacidad del Estado para fomentar la economía, lograr estabilidad política y consenso social, hacía tiempo que se estaba cuestionando y se genera un extenso debate sobre la necesidad de reformar o reestructurar el aparato administrativo y la gestión pública como un aspecto esencial para el desarrollo y la gobernabilidad democrática. Indiscutiblemente, los temas relacionados con la reforma gerencial del Estado y la gobernabilidad comienzan a adquirir centralidad en la disciplina y práctica de la administración pública, irrespectivo de los niveles de desarrollo económico y las características institucionales de los distintos países.

De manera general la gobernabilidad se refiere a las capacidades de la sociedad para enfrentarse a los grandes problemas que tiene planteada en un momento determinado (Prats, 2003). Implica desarrollar las instituciones (reglas, sistemas de valores y procesos) a través de los cuales los “actores estratégicos” y las organizaciones (públicas y privadas) interaccionan para resolver sus conflictos y tomar decisiones políticas de manera legítima y efectiva. De acuerdo con Mayntz (2001) el concepto gobernabilidad actualmente se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar, muy diferente a la forma jerárquica en el cual las autoridades públicas, investidas con el monopolio de la autoridad legítima ejercían el poder soberano sobre la sociedad civil. En este sentido, significa una forma de gobernar más cooperativa en el que los actores públicos y privados, participan en la formulación y la aplicación de las políticas públicas. De hecho, la gobernabilidad moderna se caracteriza por un complejo sistema de cooperación entre diversos actores corporativos (empresas, sindicatos, asociaciones empresariales y profesionales y

otros grupos con intereses independientes) así como múltiples redes de políticas públicas sectoriales que interrelacionan o cooperan para atender problemas comunes. El surgimiento y fortalecimiento de estas redes de políticas públicas es un rasgo particular de la gobernabilidad moderna dado que el Estado deja de ser el centro director exclusivo de la sociedad y se acopla de manera flexible con la sociedad civil mediante un “consenso negociado” que facilita la elaboración de las políticas públicas y la posibilidad de disminuir las diferencias intersectoriales e incluso la formación de mecanismos de “autorregulación” que tome en cuenta los intereses públicos por encima de los intereses egoístas de los propios actores participantes en el proceso. Para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad, al menos tienen que darse dos precondiciones: que exista legitimidad política (voz de los ciudadanos) y eficacia de la gestión pública. La ausencia de estos elementos tiende a producir desconfianza y falta de credibilidad de los ciudadanos sobre la capacidad del gobierno para responder a las demandas sociales.

De la literatura especializada se puede abstraer que existe amplio consenso sobre las variables que definen el conjunto de las transformaciones de la gobernabilidad democrática. Entre los factores o variables más relevantes podemos destacar las siguientes: a) el predominio del mercado en las decisiones de política pública y en las organizaciones multilaterales de financiamiento debido a la apertura y expansión global de los mercados así como la integración de los procesos de producción, consumo y financiamiento a escala mundial; b) la revolución tecnológica y el acceso instantáneo a la información han ocasionado la pérdida del monopolio del conocimiento sobre los problemas y áreas de política pública así como la dispersión del poder y el traslape de responsabilidades sobre asuntos públicos que antes estaban concentrados en la esfera estatal; c) como resultado de lo anterior, el gobierno pierde centralidad en la

formulación y ejecución de las políticas y los procesos tradicionales de control basados en la autoridad jerárquica y la especialización funcional se tornan obsoletos e irrelevantes para las funciones gerenciales; d) el Estado Benefactor, como forma legítima de dominación política se ha ido reconfigurando de tal manera que el gobierno por sí mismo no es el actor primario en la provisión de servicios públicos; e) las limitaciones de recursos financieros del gobierno para atender demandas crecientes de una sociedad más diversa, fragmentada y plural que rechaza a través de los votos cualquier aumento en los impuestos o contribuciones, y f) el rechazo de la sociedad a la centralización y exigencias políticas para devolver autoridad decisional (y autonomía) hacia las unidades políticas más cercanas a los ciudadanos y las comunidades para administrar programas y prestar servicios públicos.

Estas tendencias y fuerzas sociales ciertamente han provocado una revisión fundamental sobre como aumentar o mejorar la capacidad de los gobiernos para dirigir la sociedad para alcanzar sus objetivos prioritarios sobre los asuntos públicos y nuevas estrategias en la prestación de servicios a los ciudadanos. El movimiento global para reformar la gestión del aparato estatal que se articula como paradigma conceptual y práctica gerencial en los diversos países constituye una respuesta a estas tendencias económicas, políticas y tecnológicas. Sin embargo, las estrategias y mecanismos desarrollados para alcanzar la eficiencia gerencial soslayaron otros aspectos fundamentales de la administración pública relacionados con la ética, la equidad y otros valores del servicio público que son fundamentales para la gobernabilidad. El objetivo de este ensayo es argumentar que, desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, es imposible reformar las estructuras y el funcionamiento del gobierno sin incorporar los valores éticos que integran el *ethos* del servicio

público. Se sostiene que en un sistema democrático la eficiencia gerencial del gobierno y de las instituciones públicas es fundamental, pero no puede ser el único valor de la administración pública.

B. El movimiento global para reformar la gestión pública

Hemos señalado que el ámbito internacional se logró un nuevo consenso en torno a la deseabilidad de la reforma gerencial del Estado para mejorar la capacidad de gobernar y brindar servicios públicos con mayor eficiencia como una alternativa viable a lo que despectivamente se designa como la “administración pública tradicional” o la “vieja administración pública” (Frederickson, 1997; Arellano, 2002; Denhardt y Denhardt, 2003). Podemos afirmar que dentro de este movimiento para reformar la gestión pública, existen dos vertientes principales que dominan el campo tanto en sus aspectos conceptuales como en sus aplicaciones prácticas en los distintos países (Kettl, 2000).² La primera vertiente es el modelo conocido como la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) el cual está representado principalmente por los países que siguen las estrategias y mecanismos de las reformas diseñadas e implementadas en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y otras naciones que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés).³ En estos países el objetivo principal de la reforma del servicio público es lograr una reestructuración agresiva (de arriba hacia abajo) y radical del rol del Estado, mediante la reducción del tamaño y los gastos del gobierno así como la imposición de una disciplina de mercado en el sector público. Las principales medidas para lograr la reforma son: privatización de empresas públicas, desregulación de las actividades económicas del gobierno, eliminación de

programas y servicios públicos, administración de las agencias mediante contratos de desempeño, flexibilización laboral, orientación al servicio de los consumidores, el uso de la planificación estratégica a largo plazo y otras técnicas de la administración empresarial.

La reforma más radical y rápida realizada en cualquier lugar con este modelo se ha efectuado en Nueva Zelanda y la experiencia acaecida en este país es referencia obligatoria en cuanto a la redefinición del papel del gobierno y de la gestión pública. De acuerdo con algunos observadores los logros más destacados de esta experiencia son: “sacar al gobierno de la administración empresarial” e ‘introducir más administración empresarial en el gobierno” (Nagel, 1997; Schick, 1996; Martín, 2003). El primer logro se refiere al esfuerzo realizado en ese país por vender y reorganizar las empresas comerciales del Estado. El principio básico es que las funciones tradicionales de la administración pública deben separarse de las actividades comerciales. Los reformadores determinaron que las entidades públicas que realizaban dichas actividades y que no iban a ser privatizadas tenían que operar como empresas exitosas dirigidas por una junta de directores autónoma compuesta por personas con experiencia en los negocios privados y designados por el gobierno a base del mérito y la idoneidad

El segundo principio de la reforma consiste en cambiar el sistema burocrático, centralizado e ineficiente de las agencias o dependencias no comerciales. La idea clave es que las estrategias empresariales o de mercado pueden aplicarse al sector público con el objetivo específico de mejorar el desempeño. Además, el modelo empresarial neozelandés identifica dos elementos claves para alcanzar las metas propuestas: a) reclutar recursos humanos de excelencia para conformar

un equipo gerencial de calidad, reclutados por el principio de mérito mediante “contratos por desempeño” y sometidos periódicamente a rigurosas evaluaciones de efectividad y cumplimiento, y b) establecer un “diseño institucional adecuado” para todas las dependencias basado principalmente en una estricta separación entre las funciones de diseño de las políticas (*policy*) y la implementación u operación de los programas. Paralelamente, se separan también las funciones de financiamiento, adquisiciones y prestación de servicios y se introduce la competencia entre los proveedores privados de servicios.

El otro modelo de reforma es originario de los Estados Unidos y se conoce como la Reinención del Gobierno, popularizado por David Osborne y Ted Gebler con la publicación del libro *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992) y con las reformas efectuadas en el gobierno federal durante la presidencia de Bill Clinton (1993 - 2000), especialmente con el *National Performance Review* y el *New Partnership*.. bajo la supervisión directa del Vice-Presidente Al Gore.⁴ Contrario al primer modelo de la Nueva Gestión Pública, la estrategia de “reinventar el gobierno” no aspira a grandes reestructuraciones del sector público ni a transformar el sistema político existente o acabar con el despilfarro, el fraude o el abuso (Osborne y Gaebler, 1992 y Osborne y Plastrik, 1997). Tampoco pretende reducir el tamaño del gobierno, ni es sinónimo de privatización o la búsqueda de un gobierno mas económico. Su objetivo por lo tanto, no consiste en cambiar los fines (*el qué y para qué*) del gobierno, su tarea es transformar las organizaciones y sistemas públicos para producir mejoras “espectaculares” en su eficacia, su adaptabilidad y su capacidad de renovar. Esta transformación se logra cambiando los propósitos, los incentivos, la responsabilidad, la estructura de poder y su cultura organizacional.

De acuerdo con este modelo, el verdadero problema de la administración pública contemporánea se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procesos y reglamentos que atrapan e inhiben la capacidad creativa e innovadora (empresarial) de los servidores públicos para ofrecer soluciones rápidas, efectivas y eficientes. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, contratos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia del gobierno. En este sentido, el objetivo de la “reinención” no es cambiar los fines del gobierno, la tarea urgente es cuestionar y transformar la manera tradicional y burocrática de como opera el gobierno. El problema entonces es uno instrumental, es cuestión de afinar los medios, mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, erradicar la burocracia (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995). A pesar de algunas diferencias en cuanto a la función específica del Estado y sus relaciones con la sociedad-mercado, las estrategias y tácticas fundamentales de este movimiento global de reforma son similares en ambos modelos (Peters y Savoie, 2000; Martín, 2003). De hecho, un estudio comparativo realizado por Sanford Borins (2001) sobre innovaciones gubernamentales en Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia demuestra que el éxito de las mismas dependen de un conjunto de características comunes que aparecen en todas las experiencias. Este análisis le lleva identificar los rasgos de las innovaciones en la gerencia pública más frecuentes y que de paso coinciden con los hallazgos de Rosabeth Kanter sobre los procesos de innovación en el sector privado. Estas características son las siguientes: las innovaciones exitosas requieren que las organizaciones trabajen conjuntamente y provean múltiples servicios a los clientes, es decir que tenga un efecto holístico; usan nueva tecnología, particularmente de la información; incorporan procesos de mejoramiento continuo; le otorga poderes autogestionarios a las comunidades y ciudadanos y establece alianzas estratégicas con el sector privado para alcanzar fines públicos.

El conjunto de las propuestas de la Nueva Gestión Pública y la Reinención del Gobierno se han convertido en el marco teórico que orientan a las reformas actuales de la gestión pública para la prestación de servicios en los países del mundo desarrollado (Kettl, 2000). De acuerdo con este enfoque la pervivencia del modelo burocrático de organización y gestión en el cual se fundamenta la “vieja administración pública” es el primer obstáculo para transformar el desempeño de las instituciones del gobierno. Desde hace algún tiempo se discute sobre la disfuncionalidad de este el modelo de organización social como el más adecuado para enfrentar los desafíos de la sociedad postindustrial. Se alega que funcionó eficientemente durante el auge de la sociedad industrial, articulada en la producción masiva de bienes y servicios mediante procesos rutinarios de trabajo y estandarización de los productos. Sin embargo, en la sociedad postindustrial, estructurada con premisas y realidades diferentes, el modelo tradicional de gestión no es el más adecuado como ente integrados en la mayoría de las organizaciones. Este sistema operó con efectividad durante la época de consolidación del Estado moderno, e indispensable para el desarrollo del sistema liberal-democrático y el capitalismo industrial.

La crítica a la “vieja administración pública” es abundante, pero la fundamental su incapacidad para adaptarse o responder con agilidad a los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que proceden del ambiente externo (Osborne y Gaebler, 1992; Santana Rabell, 1998; Barcelay, 1998). Sin lugar a dudas, la batalla contra la forma burocrática de organización que caracteriza a la “vieja administración pública” es un aspecto ordinario de las reformas del sector público. ¿Cuáles son algunos de rasgos comunes más importantes de las reformas que se han implantado alrededor del Planeta durante los últimos años y que seguramente definirán el quehacer de la gestión institucional del Estado en el siglo XXI? :

1. *Necesidad de redefinir el ámbito y rol del gobierno.* Ante las realidades de un nuevo orden internacional, los distintos modelos de reforma plantean fomentar una nueva gobernabilidad democrática basada en una revisión fundamental sobre lo que el gobierno *debe hacer* para mantenerse en sintonía con la sociedad y sus ciudadanos (OECD, 2000, Ketll, 2000, Santana Rabell, 2003). Dadas las nuevas circunstancias antes señaladas, la tarea inmediata de las reformas consiste en redefinir la visión tradicional del gobierno de proveedor directo de servicios públicos a una que facilite, promueva y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios, voluntarios y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Ello implica el diseño de nuevas estrategias y tácticas para proveer servicios públicos más rápidos y de mayor calidad a un costo menor. Osborne y Gaebler (1992) sugieren que para lograr este objetivo se tiene que separar o diferenciar las decisiones sobre la formulación de políticas públicas de las actividades relacionadas con la prestación directa de los servicios; es decir, distinguir claramente entre “llevar el timón” (*steering*) o “remar” (*rowing*). En este sentido, la primera obligación del gobierno no es ofrecer directamente servicios a los ciudadanos, sino en asegurar que éstos se brinden con la mayor eficiencia y calidad. Dentro de esta reconceptualización del gobierno, su responsabilidad se reduce básicamente a establecer las prioridades sobre políticas públicas (funciones programáticas y reguladoras), generar recursos y evaluar los resultados esperados. La fase operacional o de implementación de las políticas, programas y servicios (“remar”) no corresponde exclusivamente o de manera prioritaria al sector público. En este entorno transformado el gobierno necesita desarrollar capacidad para guiar, dirigir e influenciar, sin pretender controlar completamente el ámbito de la economía y la

sociedad. Al gobierno le corresponde el rol de establecer la visión y las metas estratégicas, resolver conflictos entre los diversos actores sociales, adaptarse a los cambios del entorno internacional y desarrollar instituciones efectivas para fiscalizar y rendir cuentas a los ciudadanos. Es decir, aprender a gobernar sin controlar, pero exigiendo rendimiento y resultados; descentralizar, y a la misma vez, mantener una coordinación adecuada de los procesos económicos y las políticas públicas. Para lograr esta aspiración es necesario reestructurar radicalmente la “vieja administración pública” y transformar los sistemas y procesos de gestión.

2. El nuevo significado de lo “público” en las sociedades contemporáneas.

Del mismo modo que la globalización y las otras variables mencionadas han transformado la manera de formular políticas públicas, la redefinición del significado de lo “público” en la administración pública también constituyen una tendencia presente en como se brindan los servicios. Si algo nos está demostrando claramente las tendencias de la sociedad contemporánea es que lo “público” no se reduce estrictamente a lo gubernamental o estatal (Bresser y Cunill, 1998). Actualmente, el logro de los objetivos de la política pública depende de la mutua inteligencia entre los sectores públicos y privados o a través de complejas “cadenas” o redes de agentes sociales que incluyen organizaciones públicas, privadas, comunitarias y sin fines de lucro (Frederickson, 1999). Muchas de estas organizaciones reciben recursos del gobierno mediante contratos, donativos, préstamos, así como otros mecanismos para brindar servicios, de salud, vivienda, educación, seguridad y asistencia social, entre otros. En algunos países, esta estrategia se utiliza para reducir el empleo y el tamaño del gobierno sin afectar los servicios o programas.

El resultado de esta política en los Estados Unidos ha sido la creación de una compleja red de proveedores donde apenas los empleados públicos sólo intervienen en el proceso inicial de cualificar a los beneficiarios o como manejadores de los contratos con las diversas empresas que brindan directamente los servicios. Así, el gobierno integra diversos agentes no gubernamentales, comunitarios o voluntarios en la provisión de servicios lo que en teoría permite ampliar su intervención y alcance, sin aumentar el tamaño del gobierno. Esta diversidad y heterogeneidad de grupos y organizaciones en la implementación de las políticas y programas conlleva mayores problemas de coordinación interorganizacional dado que es preciso integrar varias jurisdicciones de autoridad organizacional (federal, estatal, regional y municipal) así como diversas instituciones (agencias) de un mismo nivel de gobierno y actores privados. En este contexto decisional ampliamente transformado, la forma burocrática tradicional tiene que reestructurarse para manejar con eficacia la extrema complejidad relacionada con la prestación de servicios mediante terceros y al nuevo significado de lo “público” en la administración pública.

3. El mercado y la competencia para combatir las patologías de la burocracia. Como es de conocimiento general, los modelos para reformar la gestión pública proponen como marco conceptual las ideas desarrolladas por el nuevo institucionalismo económico, las teorías de la agencia o elección pública (*public choice*) y el gerencialismo (Barcelay, 2000) Se recomienda casi unánimemente utilizar los mecanismos de mercado en la prestación de los servicios, confiando que de esta manera la competencia modificará los comportamientos y actitudes de los servidores públicos que administran los programas. De acuerdo con esta visión, se plantea que para obtener resultados la administración pública debe hacer mejor uso de las estrategias de competencia tipo-mercado en la provisión de bienes y servicios. El propósito es ampliar las opciones a los ciudadanos,

cambiando los incentivos como fuerza primaria para el mejoramiento de los servicios y así limitar a la burocracia del control de los mismos. Se exige que se compita a base de los rendimientos y los precios para atraer a los “clientes”. Esto se efectúa de diversas maneras: a) la privatización mediante la venta o transferencia de los activos o propiedades al sector privado a través de la contratación o compra de servicios a empresas privadas con la esperanza de lograr un mejor servicio a un costo más bajo; b) reorganizar las agencias de forma más parecida a las empresas privadas y obtener ganancias con la venta o cobrar por algunos servicios; c) estimular a las agencias a competir entre si o con organizaciones no gubernamentales; d) proveer vales (*vouchers*) o dinero en efectivo a los usuarios para ampliar sus opciones de obtener los servicios en el mercado y e) formar “alianzas estratégicas” o “aventuras conjuntas” con sectores privados.

4. *Devolver autoridad como antídoto a la centralización.* Uno de los aspectos medulares de este movimiento global de reforma es hacia la llamada devolución de autoridad. Los modelos de reforma rechazan tenazmente la centralización, aspecto principal de la administración burocrática, porque no satisface las necesidades y condiciones actuales de la sociedad. Por lo tanto, los esfuerzos de cambio e innovación se dirigen a devolver autoridad decisional del gobierno central (o federal) hacia las unidades políticas más cercanas a los ciudadanos y las comunidades. Mas específicamente, la devolución es una forma de descentralizar la autoridad y ceder responsabilidades sobre la operación de los programas y actividades a los niveles inferiores. Esta se efectúa de diversas maneras: del gobierno federal a los estados; del gobierno central a los municipios y comunidades; de los departamentos a las unidades (agencias) y dentro de éstas a los gerentes y empleados de primera línea, quienes son los servidores públicos que realmente brindan los servicios y

atienden directamente a los ciudadanos. Además, aquellos servicios que pudieran ser competitivos se devuelven al mercado y al tercer sector de la economía (Ormond y Löffler, 1999).

Como señalamos, dentro de este esquema conceptual la responsabilidad principal del gobierno central (departamentos del gabinete) es facilitar que la prestación directa de servicios corresponda a las unidades operacionales que están más cercanas a los ciudadanos: agencias, municipios, comunidades y otras organizaciones del sector privado o sin fines de lucro. La idea es financiar y capacitar a éstas unidades para que con mayor creatividad puedan resolver sus propios problemas, lograr mayor compromiso y disminuir la dependencia del gobierno central. La estrategia es lograr la máxima descentralización posible de las operaciones, mientras que al más alto nivel se mantiene la formulación de las políticas y las prioridades nacionales así como una evaluación continua y rigurosa del rendimiento y los resultados para asegurar el rendimiento de cuentas y la responsabilidad pública. La descentralización es, pues, una estrategia formidable para romper el monopolio de las burocracias y como instrumento vital para fomentar la transparencia y la democratización de la vida pública. Esta transferencia de poder decisonal también es importante para desarrollar iniciativas innovadoras en las organizaciones. Sanford Borins ha demostrado que las mayores iniciativas de innovación gerencial en el sector público no provienen de los jefes de agencias ni de las políticas, sino de la gerencia intermedia y los empleados de primera línea que integran el servicio civil de carrera. Es aquí donde realmente reside el caudal de innovación y creatividad en las agencias. Por lo tanto, conviene liberar esa energía creadora de los empleados a los fines de alcanzar un servicio público de mayor calidad.

5. *Estilo empresarial para el mejoramiento de la gestión pública.* Hemos mencionado que el movimiento global de la Nueva Gestión Pública tiene como eje central de su *corpus* teórico la incorporación de estrategias, técnicas y modelos que provienen del sector empresarial con el objetivo de mejorar de forma “espectacular” la eficiencia, la eficacia y la productividad del gobierno. Entre el extenso repertorio del instrumental gestiológico, destacamos las siguientes: a) orientación hacia servicios de calidad a los “clientes”; b) lograr resultados y no conformarse con el mero cumplimiento de los procesos; c) evaluación del desempeño y aumentar la productividad del sector público; d) gerencia estratégica para adaptar las organizaciones a las contingencias del entorno; e) transformación de la cultura y el comportamiento organizacional; gobierno electrónico; f) aplicación de nuevas tecnologías de la información a los trámites y procesos administrativos; g) mejorar la coordinación interorganizacional; h) desregulación de los sistemas administrativos (administración de personal, presupuestos, compras y suministros; i) utilizar presupuestos basados en la medición del desempeño; j) flexibilización de procesos organizacionales y gerenciales (reingeniería, reestructuración, “benchmarking”) y k) la institucionalización de la carrera administrativa para el servicio público.

C. El problema de la ética y los valores en el nuevo servicio público

Sin lugar a dudas las reformas a la gestión pública efectuadas durante la década de los noventa han provocado cambios sustanciales en la forma de llevar a cabo el trabajo del gobierno. La mayoría de estas innovaciones son positivas para el mejoramiento de los sistemas administrativos y gerenciales, especialmente en el desarrollo de una cultura gerencial orientada a evaluar el desempeño y la productividad de las organizaciones

gubernamentales basada en la medición de resultados y rendimientos más que en los insumos, reglas y procesos burocráticos. Estas reformas corrigieron algunos de los excesos ocurridos con la aplicación ortodoxa del neoliberalismo en los años ochenta que se orientaban principalmente a las políticas de ajuste fiscal, la liberación del comercio y reducir el tamaño del gobierno. Es decir, se corrigieron algunos de los errores ideológicos y prácticos cometidos y muchos de los cambios introducidos a la gestión pública representan progresos reales que pudieran ser irreversibles (Peters, 2000: 425-436). No obstante, en el proceso de hacer al gobierno más efectivo y eficiente se desdeñaron otros valores del servicio público igualmente importantes para la gobernabilidad democrática. La mayoría de las reformas se orientaron en la eficiencia y desatendieron los aspectos éticos de la gerencia pública.

Cabe recordar que la adopción de estrategias y técnicas de los negocios privados no es nada nuevo en la disciplina y práctica de la Administración Pública. Desde el ensayo pionero de Woodrow Wilson *“The Study of Administration”* en 1887 que funda la “administración progresista” o la llamada “vieja administración pública”, hasta los enfoques más recientes de Gerencia Estratégica, Calidad Total, Reingeniería y Cultura Organizacional, los teóricos y practicantes de la gerencia pública siempre han adaptado o incorporado las nuevas tecnologías del campo empresarial para hacer a las organizaciones más eficientes y efectivas. Sin embargo, lo nuevo de este movimiento de reforma administrativa es que su retórica no se limita a trasladar o incorporar las técnicas gestiológicas de los negocios privados al gobierno. Ahora, el conjunto de las reformas pretenden convertirse en un *modelo normativo* que subrepticamente también adopta los valores y principios gerenciales de los negocios, cuyo efecto real es reemplazar o denigrar a un segundo plano los valores tradicionales del servicio público

y soslayar las diferencias entre la administración pública y la privada (Denhardt y Denhardt, 2000: 549-559).

Si aceptamos la premisa de que el rol del gobierno es para facilitar el interés empresarial (o de los individuos particulares) las acciones y decisiones en el ámbito público se tomarán bajo esas premisas valorativas. Ciertamente, el movimiento de reforma gerencial no ha perdido la preocupación por el interés público y la democracia, pero es evidente que los asuntos relacionados con los valores de justicia, honestidad y equidad han estado subordinados. Por ello, Denhardt y Denhardt (2000 y 2003) han propuesto un modelo de gobernabilidad, designado como “Nuevo Servicio Público”. En este modelo las premisas valorativas se transmutan: el primer lugar pertenece a los ciudadanos y su finalidad es cumplir con el interés público, focalizando en la responsabilidad para servir e implementar de una mejor manera las políticas públicas y los programas gubernamentales. Se parte del supuesto que los servidores públicos en una democracia aceptan el cargo y las responsabilidades que se les encomienda con un hondo sentido de servicio público, ejerciendo con honestidad y eficacia la mayordomía del mismo pues saben perfectamente que en la administración pública, el único dueño del “negocio” es el ciudadano. Las ideas medulares del modelo de Nuevo Servicio Público son las siguientes (Denhardt y Denhardt, 2002:42-43):

- ***Servir a los ciudadanos, no a los consumidores.*** *El interés público es el resultado de un diálogo sobre intereses compartidos, lo cual es mucho más que la mera agregación de los intereses individuales. Por lo tanto, los servidores públicos no responden sólo a las demandas de los “consumidores” sino que además se preocupan por establecer relaciones de confianza y colaboración con y entre los ciudadanos.*

- **Buscar el interés público.** Los administradores públicos deben contribuir a construir la colectividad, compartiendo la noción del interés público. La meta no es conseguir soluciones fáciles o rápidas dirigidas a las elecciones individuales. Más bien, su acción debe dirigirse a forjar responsabilidades e intereses compartidos.
- **Valorar la ciudadanía sobre las acciones emprendedoras.** El interés público se alcanza de manera más adecuada cuando los servidores públicos y los ciudadanos se comprometen a realizar contribuciones significativas a la sociedad que por aquellos emprendedores que actúan como si el dinero público fuera de su propiedad.
- **Pensar estratégicamente, actuar de manera democrática.** Las políticas y los programas que se dirigen a alcanzar objetivos públicos pueden ser logrados más efectiva y responsablemente mediante el esfuerzo colectivo y procesos colaborativos.
- **Reconocer que la responsabilidad pública y el rendimiento de cuentas no son procesos sencillos.** Los servidores públicos deberían estar atentos no sólo al mercado, sino además a atender los aspectos relacionados con las leyes y mandatos constitucionales, los valores de la comunidad, las normas políticas, los criterios profesionales y el interés de los ciudadanos.
- **Servir en vez de timonear.** Para los servidores públicos es mucho más importante desarrollar un liderazgo participativo que ayude a los ciudadanos a articular y alcanzar sus intereses compartidos en vez de intentar controlarlos o timonear la sociedad hacia nuevas direcciones.
- **Valorar las personas no únicamente la productividad.** Las organizaciones públicas y las redes de políticas en las cuales éstas participan pudieran ser más exitosas a través del tiempo si son manejadas mediante procesos de colaboración y el liderazgo compartido basado en el respeto hacia todas las personas.

En otro lugar (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995) hemos argumentado que durante las últimas dos décadas, muchos de los académicos de la Administración Pública en los Estados Unidos habían relegado los temas tradicionales de la ética, civismo y valores democráticos en favor de enfoques más empresariales, aplicativos y pragmáticos. Esta situación se debió, en parte, al extraordinario impacto de las ciencias del comportamiento, el *management* y el enfoque de la elección pública en el estudio de las organizaciones y los asuntos públicos. Una vez pasada la euforia y aquilatada la aportación de estos saberes en su justa perspectiva, un sector importante de los estudiosos de la Administración Pública intenta rescatar del olvido los temas clásicos provenientes de la filosofía y la ciencia política. Esta visión normativa pretende inculcar en los reformadores del gobierno, no sólo entusiasmo hacia el aspecto empresarial, sino además la identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública y el fomento de un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos (Rohr, 1998)

El gobierno no es un negocio privado ni los servidores públicos son los propietarios de la empresa que administran. La eficiencia económica y la eficacia gerencial no constituyen los únicos valores que deben orientar las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Por su propia naturaleza, el gobierno tiene que funcionar en un ambiente de transparencia, abierto y sujeto al escrutinio de los diversos grupos de interés, la opinión pública y del electorado. En la gerencia pública perviven otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad que la eficiencia, como son: la justicia, la equidad, la responsabilidad social, la igual protección de las leyes, el debido proceso de ley, representatividad, protección de los derechos civiles, rendimientto de cuentas y honradez en la gestión pública. (Frederickson, 1997; Rosenbloom, 1998; Rohr, 1998; Santana Rabell, 2000).

Estos valores, medulares en el estudio y la práctica de la administración pública, están soslayados (o no se puntualizan con el debido énfasis) en la visión del gobierno que subyace en el nuevo “paradigma” de la administración pública empresarial. En este sentido, las reformas gerenciales tienen una limitación filosófica en atender la dimensión de la equidad, es decir la distribución de bienes y servicios cuando el criterio económico no es el determinante; también presenta dificultades en promover los valores del bien común y cómo enfrentarse a los problemas vinculados con la ética, integridad y honestidad en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Otro efecto colateral de esta tendencia es la desvaloración o devaluación del servicio público (Santana Rabell, 1994: 48-49) debido a la extrema politización en el gobierno. Ante los rápidos cambios ocurridos en distintos países y a la creciente fragmentación social y política de la sociedad, ha desaparecido la homogeneidad. El pluralismo y la multiplicidad de racionalidades que definen a la llamada posmodernidad hacen muy complejo el proceso de precisar los problemas y diseñar políticas públicas. La aparición en el escenario político de diversos grupos y organizaciones que luchan por cuotas de poder para impulsar propuestas específicas a sus intereses, dificultan la formulación de consensos para la toma de decisiones. Dada la imposibilidad de lograr concertación sobre los grandes problemas nacionales, las demandas se tratan de satisfacer de manera “incremental” y con una visión a corto plazo.

Además, los rápidos cambios en las preferencias del electorado en las sociedades abiertas-por falta de compromisos duraderos con las ideologías y programas de los partidos políticos tradicionales-hacen muy inestable e impredecible la permanencia en el poder. Esta situación provoca que los funcionarios electos confíen más en sus militantes, para la implantación de

sus programas, que en los servidores públicos de carrera. De esta forma, los nombramientos laterales de confianza política se convierten en un mecanismo de control y vigilancia de los administradores profesionales. Para los funcionarios de carrera el ascenso está más vinculado con la lealtad partidista que con la excelencia y devoción profesional. La opción para la permanencia en la administración pública es la lealtad, la compatibilidad ideológica. Ni la especialidad técnica ni las habilidades gerenciales abren las puertas al poder público; los funcionarios de carrera saben que para tener acceso a las decisiones importantes, deberán ser iniciados como miembros de la “tribu” gobernante en turno. Esta situación de extrema politización constituye un impedimento para el desarrollo de una carrera administrativa en el servicio público. El partidismo rampante en el servicio público trae consigo una secuela de problemas disfuncionales tales como: la corrupción administrativa, ineficiencia, desmotivación y baja productividad en la prestación de servicios. Estas disfunciones producen cambios profundos en el comportamiento y cultura organizacional, cuyo efecto directo es la devaluación y deterioro del servicio público y la carrera administrativa para el éxito de las reformas.

Por otro lado, se ha demostrado que las reformas administrativas diseñadas para aumentar el desempeño individual y los resultados tienen grandes posibilidades para transformar el gobierno en uno más efectivo y productivo, pero paradójicamente también pudiera resultar en uno menos ético (Gregory, 1999: 63-75). Aunque las reformas bien implementadas tienen el efecto de disminuir la corrupción política -aquella que está relacionada con el ejercicio legítimo del poder- mediante una legislación que otorgue mayor control y rendimientos de cuentas a las instituciones, no necesariamente disminuye la corrupción personal, que se refiere a la interiorización de los valores del servicio público como la honradez, probidad y justicia. Esto es así porque las reformas no necesariamente

prescriben esfuerzos particulares para destacar los valores, virtudes y confianza en el servicio público. Además, los nuevos incentivos creados por las reformas que están basados casi exclusivamente en criterios de resultados y productividad, pueden tener el efecto no anticipado de condicionar a los servidores públicos a pensar en sus intereses particulares en menosprecio del interés general. Igualmente, se pudiera desarrollar actitudes tecnocráticas, “economicistas” así como una visión fragmentaria e instrumentalista de los problemas que privilegian los medios e intereses personales por encima de los fines o el interés colectivo.

Es necesario, por lo tanto, desarrollar una visión holística o globalizadora de las reformas en el servicio público que integre la eficiencia con la ética para disminuir las posibilidades de la corrupción personal. Esto se logra cuando las distinciones entre la gerencia pública y la empresarial son claramente comprendidas por los servidores públicos. Estas diferencias, en particular la comprensión de los valores del servicio público no está claramente establecida en este movimiento.

Otras de las características más relevantes de este movimiento de reforma que nos interesa discutir aquí por sus repercusiones con la ética del servicio público, son la devolución y el aumento de la discreción administrativa en el proceso de toma de decisiones de los gerentes y empleados de primera línea. Ambas estrategias son fundamentales para una administración pública más ágil, efectiva e innovadora. Sin embargo, la implementación de estas estrategias también presentan peligros para la ética gubernamental, y en particular en la aplicación del principio de mérito en el servicio civil de carrera.

Con respecto a la devolución, Pfiffner (1999:541-555) argumenta que las nuevas reformas administrativas aspiran a trasladar responsabilidades en la prestación de servicios a las empresas privadas a través de distintos mecanismos de devolución. Esto supone que el gobierno desarrolle nuevos conocimientos, destrezas y capacidades en la redacción, manejo y supervisión de contratos con terceros. Como indicamos, las empresas y empleados sufragados con dinero del gobierno, pero que no trabajan en agencias formalmente públicas son enormes y se encuentran en franco crecimiento. No obstante, en estas empresas que reciben subsidios o contratos del gobierno, no necesariamente se protegen las garantías legales y las normativas que cobijan a los servidores públicos tradicionales. El principio de mérito no aplica en sus áreas esenciales; igualmente no existen protecciones contra el abuso político-partidista ni con el debido proceso de ley y mucho menos se observa o exige un compromiso con los principios y valores de la ética en el servicio público. Pfiffner recomienda que en este nuevo escenario de servicio público es imprescindible vigilar y fiscalizar a las empresas contratadas por el gobierno para que respeten el principio de mérito, especialmente la protección contra el partidismo y el cumplimiento con los valores y compromisos que rigen en el servicio público, así como una fiscalización más rigurosa de los fondos otorgados. Obviamente, estos procesos de evaluación y fiscalización deben aplicarse sin afectar o limitar las flexibilidades alcanzadas en el proceso de desburocratización introducidos por las reformas para agilizar la prestación de los servicios y promover la creatividad e innovación en la gestión pública.

Ante las nuevas realidades de la devolución, el gobierno debe generar capacidad para administrar las actividades y servicios contratados con flexibilidad, pero a la misma vez necesita firmeza para prevenir el

abuso y la corrupción en las empresas contratadas. Consideramos que los empleados que trabajan “bajo la sombra del gobierno” también son servidores públicos. Su primera obligación es servir como “guardianes” del sistema constitucional y las leyes del régimen político democrático así como de los valores de justicia, equidad e integridad que este sistema representa. La dedicación al interés público y el compromiso con la misión y propósitos de las agencias y programas para los cuales trabajan los empleados subcontratados, es un requisito ineludible a los fines de que la ética gubernamental no se diluya en los procesos de devolución.

Existe suficiente evidencia internacional demostrativa de que las estrategias y procesos de devolución, sin la oportuna y vigorosa fiscalización del gobierno, abre la puerta a la cara nefasta de las reformas administrativas: la corrupción y el oportunismo político (Santana Rabell, 2001). Un gobierno empresarial desbridado, sin previamente haber desarrollado mecanismos evaluativos y fiscalizadores confiables, efectivos, despolitizados, transparentes y responsables desde el punto de vista ético, ocasionaría consecuencias perversas con graves efectos a las instituciones democráticas y legitimidad política.

Como hemos argumentado, el movimiento de reforma está orientado para aumentar la discreción administrativa en los diferentes niveles de las organizaciones públicas y minimizar las reglas y procedimientos en los sistemas públicos. La discrecionalidad administrativa se refiere al margen de actuación que los funcionarios y empleados tienen para decidir dentro de las directivas que recibe de sus superiores. Al momento de tomar una decisión los administradores públicos se enfrentan no sólo a consideraciones fácticas (referentes a hechos o medios) sino además deben elegir con respecto a preferencias valorativas o normativas en cuanto a los fines que ésta conlleva. Cada acto administrativo está

determinado en gran parte por la subjetividad, actitudes y sensibilidades del funcionario en cuanto “a las formas de tratar a los ciudadanos, respetar o violar sus derechos, usar debidamente o abusar de la autoridad, discriminar en favor o en contra de determinados individuos o grupos, trabajar con mayor o menor devoción, usar su cargo para beneficio propio o para servir al pueblo, concebir el papel del gobierno en la sociedad, y otras posibilidades” (Muñoz, 1978:30).

En ese sentido, la discreción administrativa ajusta o acomoda las decisiones a las circunstancias particulares de cada situación específica. A nuestro juicio, el aumento sin precedentes en la discreción y el apoderamiento a los gerentes públicos (oficiales designados o personal de confianza que ejerce control político directo o supervisión sobre el personal de carrera) convierte el asunto de la ética pública en el meollo de la discusión sobre la gobernabilidad democrática, especialmente en la profesionalización del servicio público.

El principio y el sistema de mérito se establecieron con el propósito de reclutar y retener para el servicio público al mejor talento disponible, de modo que sean los más aptos los que sirvan al gobierno. Su finalidad es desarrollar una gerencia pública profesional, despolitizada (en el sentido partidista del término), permanente e inalterada bajo diferentes administraciones políticas. La instauración del mérito en el servicio público tiene el fin ulterior de combatir la corrupción y proteger a los empleados públicos contra el abuso del poder, el partidismo y el capricho político contra cualquier violación a sus derechos civiles o discriminación. De igual forma, el servicio civil en los países más avanzados, se ha ido complementando con legislación dirigida a garantizar igualdad en el empleo, representatividad de sectores minoritarios, calidad de vida en el trabajo, libre acceso, salarios mínimos, protección contra el hostigamiento

sexual, y otros discrímenes en el empleo, como por impedimento físico, edad, género, origen étnico y, en general el derecho a recibir un trato justo e imparcial a todos aquellos que aspiran a ingresar o que se encuentran en el servicio público (Ruiz, 1996: 13-28).

Existe consenso en las propuestas del movimiento de reforma sobre la necesidad de profesionalizar la administración pública para lograr mayor eficacia, combatir la corrupción, el abuso de poder, el partidismo y la posibilidad de recuperar la legitimidad de la política como el lugar central de la definición de las metas sociales mayoritarias (Thwaites, 2001). La implementación del servicio civil se realizó originalmente estableciendo un sistema que centralizaba las normativas y procesos relacionados con la administración de personal. Una de las razones para centralizar estas funciones y responsabilidades era asegurar que en los trámites de personal -especialmente en la selección y reclutamiento- los ciudadanos fueran tratados con equidad y libres de cualquier tipo de discriminación, en particular el político. Sin embargo, la excesiva centralización de la autoridad produjo rigidez y lentitud sobre estos procesos que interfería con la necesaria flexibilidad de los gerentes para manejar las contingencias organizacionales e individuales en las agencias. Para fortalecer la flexibilidad, la descentralización se convierte en una virtud en todas las actividades de la gerencia de los recursos humanos. No obstante, la descentralización hacia las agencias y el apoderamiento de los gerentes, ha dejado en manos de los oficiales designados y de confianza la integridad del sistema en la aplicación del mérito. Esta situación ha provocado que el éxito o fracaso en desarrollar la carrera administrativa en el servicio público dependa más de los valores y criterios individuales de los propios gerentes. Las características, destrezas, compromisos y valores de los gerentes y empleados que manejan el sistema, es lo que determina en términos prácticos el funcionamiento del mérito. De ahí el

reclamo de una vigorosa formación ética en los gerentes, funcionarios y empleados públicos para garantizar el éxito en la profesionalización de la carrera administrativa.

Esto lleva a Rohr (1998) a concluir que la forma en que los empleados utilicen su discreción administrativa es el centro del problema ético para el servicio público de carrera. Cuando la discreción se amplía, los principios y la conducta ética de los gerentes se hace más relevante. En este contexto, el mérito va depender casi exclusivamente de la integridad personal y la capacidad de los gerentes, por lo cual el sistema institucional debe confirmar que la discreción sea ejecutada responsablemente, en particular en la fase de selección o ingreso al sistema. Bajo estas premisas, un ambiente altamente politizado conllevaría el desastre total del principio de mérito, de la profesionalización de la administración pública y por ende, el fracaso total de la reforma administrativa.

Algunos autores recomiendan, apoyar la flexibilidad por su impacto positivo para la eficiencia y agilidad del sistema, pero estableciendo salvaguardas más amplias en vías de promover la equidad y evitar el discrimen. Esto significa un balance entre la centralización de las funciones normativas y reguladoras para asegurar o cotejar el cumplimiento con la flexibilidad y la discrecionalidad de las agencias en la aplicación de las normas. Esta es la única forma de asegurar la equidad e integridad del sistema.

Otros autores plantean serias dudas sobre la posibilidad real de que el problema relacionado con el abuso de la discrecionalidad pueda resolverse a corto plazo. De acuerdo con Mitchel (1999: 27-38), “el relativismo moral”, se ha convertido en un virtud en sí misma y está destrozando las nociones de la verdad, la justicia, y la capacidad para discernir lo que es un comportamiento antiético, inmoral o ilegal en la

toma de decisiones. Esta situación obviamente representa un riesgo para el servicio público dado que la amplia discreción que se ha puesto en las manos de los funcionarios puede ser violentada por que los recursos públicos son utilizados para servir a intereses personales. La situación se complica cuando se demuestra que en el sector privado el problema de la ética y la corrupción es similar, particularmente con las empresas que hacen negocios con el gobierno federal (Bowman, 1990).

La atención secundaria del movimiento de reforma al asunto de los valores del servicio público ha provocado la necesidad de desarrollar diversas estrategias para promover el comportamiento ético en la administración pública. De hecho, la OECD, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales también ha mostrado preocupación por los efectos disfuncionales que pudieran provocar las reformas administrativas - especialmente en la corrupción política- si no se atienden los aspectos institucionales que establezcan los controles y la supervisión adecuada en los procesos de transformar la gerencia pública. En definitiva, como ha sugerido Uvalle (2002) sin solvencia moral de los servidores públicos es imposible el desarrollo y gobernabilidad democrática.

D. Conclusión

Hemos argumentado que el movimiento global para reformar la gestión pública nos demuestra que la eficiencia no es suficiente para mejorar la gobernabilidad. El esfuerzo también tiene que estar dirigido a aumentar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas, no sólo mediante la eficiencia, efectividad, y economía del gobierno, sino además en el fortalecimiento de los valores relacionados con el interés público, la equidad y la legitimidad democrática. El dilema de las reformas

actuales de la gestión pública consiste en como lograr mayor racionalidad y eficiencia con igual sentido de responsabilidad pública, rendimientos de cuentas a los ciudadanos, equidad y sensibilidad política. Sin lugar a dudas, el aumento de la discreción administrativa, la devolución de poderes, el apoderamiento gerencial así como los otros mecanismos y estrategias de reformas discutidos en este ensayo, convierten a la ética y los valores tradicionales del servicio público en una variable fundamental para la gobernabilidad democrática.

Bibliografía

Arellano Gault, David. 2002. "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) 23 (junio) 7-40.

Barcelay, Michel. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley, CA; University of California Press.

Barcelay, Michel. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA; University of California Press.

Bertok, Janos. 1999. "OECD Supports the Creation of Sound Ethics Infrastructure: OECD Targets Both the 'Supply Side' and the 'Demand Side' of Corruption". *Public Personnel Management* 3, No.4: 673-687.

Boris, Sanford. 1998. *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Georgia town University Press.

Boston, Jonathan, et al. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. New York, Oxford University Press.

Bowman, Jame J. and Evan M. Berman, Johnathan P. West. 2001. "The Profession of Public Administration: An Ethics Edge in Introductory Textbook?" *Public Administration Review*; 61, No. 2: 194-205.

Bresser Pereira, Luis C. y Nuria Cunill (eds). 1988. *Lo público no estatal en la nueva reforma del Estado*. Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Cohen, Steven y William Eimicke. 1995. *The New Effective Public Manager*. San Francisco, CA, Jossey-Bass Publishers.

DeLeon, Linda, and Robert B. Denhardt. 2000. "The Political Theory of Reinvention"; *Public Administration Review*, 60, 2: 89-97.

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, M.E. Sharpe.

Denhardt, Robert B. and Janet Vizant Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather the Steering." *Public Administration Review*, 60, No. 6: 549-559.

Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jessey- Bass.

Gregory, Robert 1999. "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service". *Public Administration Review*, 59, No. 1:63-75.

Ingraham, Patricia W. and Carolyn Ban. 1988. "Politics and Merit: Can they Meet in a Public Service Model". *Review of Public Personnel Administration*, 8, No. 2: 1-9.

Kettl, Donald F. and Joen J. Dilulio, Eds. 1995. *Inside the Reinvention Machine*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

Kettl, Donald F. 2000 (a). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

Kettl, Donald F. 2000 (b). "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government" *Public Administration Review*, 60, No.6: 488-497.

Light, Paul C. 1999 *The True Size of Government*. Washington, D.C; Brookings Institution.

Light, Paul C. 1998. *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally*. San Francisco, Jossey - Bass Inc.

Martín, Guillermo. “Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del estado de Bienestar al dogma privatista”. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) 25 (febrero) 167-200.

Mayntz, Reanate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) 21 (octubre) 7-22.

Minogue Martin and Charles Polidano y David Hulme, eds. 1998. *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices Governance*. UK, University of London.

Mitchell, Charles E. 1999. “Violating the Public Trust: The Ethical and Moral Obligations of Government Officials”. *Public Personnel Management*, 28, No. 1: 27-38.

Muñoz Amato, Pedro. 1978. *Introducción a la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Nagel, Jack H. 1997. "Editors Introduction". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16: 349-356.

Nye, J.S. P.D. Zeliknow and D.C. King. 1997. *Why People Don't Trust in Government?* Cambridge, MA, Harvard University Press.

OECD. 2000 (b). *Government of the Future*, Paris, France.

OECD. 1996. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. No. 14, Paris, France.

OECD. 2000 (a). *Building Public Trust-Ethics Measures in OECD Countries*. PUMA Policy Brief, No. 7, Paris, France.

Ormond, Derry y Elke Löffler. 1999. "Nueva Gerencia Pública:¿qué tomar y qué dejar?" *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, 3 (febrero): 141-172.

Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA; Addison-Wesley.

Peters, Guy B. 2000. "Globalization, Institutions and Governance". en B. Guy Peters and Donald.

J. Savoie. *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Canada, Canadian Centre for Management: 29-57.

Pfiffner, James P. 1999 (a). "The New Public Service Ethics in the New Public Personnel Systems". *Public Personnel Management* 3, No. 4: 541-553.

Pfiffner, James P. 1999 (b). "The Public Service Ethic in the New Public Personnel System" *Public Personnel Management*, 28, No. 4: 541-555.

Pfiffner, James P. 2000. "Government Legitimacy and the Role of the Civil Service" En James Pfiffner y Douglas A. Brook. *The Future of Merit: Twenty Years After the Civil Service Reform Act*, 15-38. Washington, D.C: The Woodrow Wilson Center Press.

Pollitt, Cristopher and Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.

Prats I Catalá, Joan. (2003). "Ética del oficio político". *Revista Instituciones y Desarrollo*. No. 14-15 (www.iigov.org).

Rohr, John A. 1998, *Public Service, Ethics and Constitutional Practice*. Lawrence, University Press of Kansas.

Rosenbloom, David H. 1998. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York, MacGraw-Hill.

Ruíz Acevedo, Angel. 1996. “La glorificación y crucifixión del Sistema de Mérito en Puerto Rico”. *Revista de administración Pública*, 29, No.1:13-28.

Santana Rabell, Leonardo. 1994. *Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*. Río Piedras, Puerto Rico, Editorial La Torre del Viejo.

Santana Rabell, Leonardo. 2000 (c). “Tendencias curriculares en la enseñanza en la Administración Pública en los Estados Unidos”. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* 17 (junio) 235-264.

Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. 1996. “Reinventing Government”: nueva retórica, viejos problemas”. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 6:147-164.

Santana Rabell, Leonardo. 2000 (a). “Gobernabilidad democrática y cambio institucional de la administración pública” *Revista de Tecnología Administrativa*. Universidad de Antioquía, Colombia: XIV, 32 (enero-abril) 113-123.

Santana Rabell, Leonardo. 2000 (b). “La corrupción gubernamental: causas, consecuencias y como combatirla”. *Memorias*. Cumbre Social, Dorado, PR: 113-130.

Santana Rabell, Leonardo. 2003. "Entre la eficiencia y la ética: las transformaciones del gobierno y los valores del servicio público. *Ethos Gubernamental*, Revista de la Oficina de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 1:1 (julio-diciembre): 51-83.

Savoie, Donald J. 2000. "Introducing the Topic", en B. Goy Peters and Donald J. Savoie. *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Canada; Canadian Centre for Management: 3-26.

Schick, Allen. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New Zealand State Services Commission.

Schneider, Ben Ross. 2001. "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables". *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, No. 20; 7-34.

Thompson, James R. 2000. "Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review" *Public Administration Review*, 60, No. 6: 508-521.

Thwaites Rey, Mabel. 2001. "Tecnócratas vs. Punteros, Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. *Revista Encrucijadas*. No. 6 (www.top.org.ar/Documentos/).

U.S. National Performance Review. 1993. *Creating Government that Works Better and Cost Less: The Report of The National Performance Review*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Uvalle Berrones, Ricardo. 2002. "El significado de los valores en la administración pública democrática". *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico. 33-34 (2001-2002): 21-56.



Reflexiones para entender la relación entre ética y administración pública

José Juan Sánchez González*

Abstract

El artículo analiza la relevancia que para la administración pública moderna tiene la ética para que sea una institución que merezca la confianza de los ciudadanos, generando así, un ambiente de moral pública que favorezca que tanto la vida privada y la vida pública, coexistan a partir de relaciones de certidumbre y confiabilidad.

Palabras Clave: Administración pública, conciencia ética, comunidad política, Estado de derecho, servicio de carrera, servidores públicos.

The article analyzes the relevance that for the modern public administration has the ethics so that it is an institution that deserves the confidence of the citizens, this generating, an atmosphere of public moral that favors that as much the private life and the public life, coexist from relations of certainty and trustworthiness.

Key words: Public administration, ethical conscience, political community, State of right, service of race, servants public.

Profesor e investigador en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Presentación

La importancia de los asuntos éticos en la administración pública puede rastrearse, desde la antigüedad en los tratados de Confucio y en algunos de los escritos de los filósofos más representativos. Esas aportaciones deben ser tomadas en cuenta para entender la importancia central que tiene la ética en el servicio público y en los asuntos públicos contemporáneos.

Este artículo es oportunidad para destacar los asuntos éticos en la actividad organizada del Estado, el cual se aborda en tres apartados: primero, los antecedentes históricos de los problemas éticos en la administración pública, destacando los filósofos que han aportado argumentos en torno a la ética en los asuntos públicos; segundo, una sucinta exposición del desarrollo teórico de la ética en la administración pública, particularmente la argumentación de la escuela norteamericana, marcada con el escándalo del Watergate; tercero, la importancia que reviste el tema de la ética en las administraciones públicas nacionales e internacionales, que no pueden ser resueltos solo en el ámbitos de nuestros países, sino incluso dentro de la comunidad mundial.

Nuestra disciplina no puede escapar al debate de la importancia de la ética en el servicio público, frente a un grave problema de corrupción como es la falta de transparencia y la búsqueda de las mejores prácticas de gobierno. En la medida que se puedan incorporar estos temas a la agenda de la reforma del Estado, estaremos en posibilidad de avanzar para dar vida a administración pública honesta, confiable, creíble y legítima, frente a las amplias demandas de la población. La creación de un servicio profesional de carrera, es uno de los primeros pasos fundamentales, para avanzar en la consolidación de una mayor gobernanza democrática en nuestro país.

I. Antecedentes de los problemas éticos en la administración pública

La ética ha sido desde la antigüedad un tema fundamental para la administración pública. Surge vinculada con aspectos morales relativos al buen gobierno. Ya en la época de Confucio era fundamental para conducir las actividades del Imperio chino. A Confucio (551 al 479 a.C.) se le conoce por haber sido maestro de la moral en una época en la que estaba íntimamente relacionada con las normas y los gobernantes.¹

Las seis reglas principales que según Confucio producen gobernantes benévoloos siguen teniendo validez. Primera: el gobernante debe conocer bien su país y procurar eliminar todo lo que sea fuente de dificultades. Segunda: al emitir sus fallos y adoptar sus decisiones, el gobernante debe ser imparcial, objetivo, justo, moderado, práctico y ético. Tercera: el funcionario debe procurar servir al interés público y evitar el favoritismo y la parcialidad. Cuarta: el gobierno debe promover el bienestar económico de su pueblo. Quinta: los funcionarios deben dedicar todo su esfuerzo a los negocios del estado. Finalmente, para alcanzar todos estos fines los funcionarios deben ser honestos, desinteresados y capaces.

Confucio consideraba que el buen gobierno era imposible bajo el sistema del gobierno hereditario, aunque sabía que no era posible reemplazarlo. El dilema podía superarse al separar las funciones administrativas de las políticas para confiarlas a ministros y asistentes virtuosos, además de bien capacitados. El nuevo sistema se fundamentó en el principio de que el gobierno debía estar en manos de hombres elegidos no por su nacimiento,

¹ Dimock, Marshall E. y Dimock, O. Gradys. *Administración Pública*. México, UTEHA, 1967, p 17-18.

sino de acuerdo con su virtud y habilidad, y que su objetivo principal debía ser la felicidad del pueblo.²

Desde la antigüedad, la administración pública ha recibido una gran influencia de la filosofía y por supuesto de los valores éticos en el ejercicio de los asuntos públicos. El filósofo griego Sócrates (470 a.C.-399 a.C.), en su discusión con Nicómaco, expone su punto de vista acerca de la administración como una habilidad personal separada del conocimiento técnico y de la experiencia.

Por tanto, Sócrates expreso a Nicómaco: no despreciéis a los hombres hábiles en administrar sus propios haberes, pues los quehaceres privados difieren de los públicos sólo en magnitud; en otros aspectos son similares. No obstante, ninguno de ellos puede ser dirigido sin hombres. *Los quehaceres privados no son dirigidos por una especie de hombre y los públicos por otra, pues aquellos que conducen los negocios públicos no utilizan hombres de naturaleza diferente de aquellos empleados por quienes dirigen los negocios privados; y quienes saben emplearlos conducen tanto los negocios públicos como privados juiciosamente, mientras que aquellos que no saben se equivocarían en la administración de ambos.*³

Platón (429 a.C.-347 a.C.) filósofo griego discípulo de Sócrates, se preocupó profundamente por los problemas políticos y sociales inherentes al desarrollo social y cultural del pueblo griego. En *La República* expone su

² Gladen E.N. *Una historia de la Administración Pública*. México, INAP-F.C.E., 1986. La pobreza no era un obstáculo para estudiar y eventualmente ser elegido para un cargo público. En ese sentido, destaca la Academia de la Puerta de Chi en la capital del Estado Chi, que recibía estudiantes de todos los demás estados, brindando vivienda y sostén, constituyéndose en una verdadera universidad.

³ Platón. *Discurso de Sócrates*. Libro III, Cap. 4. Citado por Hernández y Rodríguez, Sergio. (el sobresaltado es mío).

opinión sobre el estilo democrático de gobierno y sobre la administración de los negocios públicos. En esta obra, pretende formular un modelo de organización social gobernada por una aristocracia de filósofos y sabios, a los que prohibía acumular riqueza, por ser ésta contraria a la naturaleza de la bondad y la virtud. Platón derivó el origen del Estado de la necesidad humana de asociarse a partir de la división del trabajo.⁴

Por su parte, Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.), otro filósofo griego discípulo de Platón, dio enorme impulso a la filosofía, así como a la cosmología, la gnoseología, la metafísica y las ciencias naturales. Por ello abrió nuevos horizontes al conocimiento humano de su época. Es el autor de la lógica. En su libro *La Política*, estudia la organización del Estado y distingue tres formas de administración pública: *monarquía* o gobierno de una sola persona (que puede acabar en tiranía); *aristocracia* o gobierno de una élite (que puede degenerar en oligarquía); *democracia* o gobierno del pueblo (que puede convertirse en anarquía).⁵

Epicuro (341 a.C.-270 a.C.) fue otro destacado filósofo griego. Sostiene que existen dos tipos de verdad: a) las de existencia; y b) las de juicio. Las primeras son verdades objetivas, ya que radican en la naturaleza misma de las cosas u objetos, mientras que las verdades de juicio son nuestras conclusiones, sin importar cómo se llegue a ellas. Se le considera el precursor del materialismo, ya que atacaba duramente la religión, la que en esa época se valía del temor para ganar creyentes.

⁴ Hernández y Rodríguez, Sergio. *Introducción a la Administración*. México, McGraw-Hill, 1994, p. 39.

⁵ Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México, McGraw Hill, 2000, p. 27.

En el tiempo comprendido entre la antigüedad y el inicio de la Edad Moderna, la filosofía estudió una gran variedad de temas ajenos por completo a los asuntos administrativos. Sólo a partir de Francis Bacon (1561-1626), filósofo y estadista inglés, considerado el fundador de la lógica moderna, basada en el método experimental e inductivo, se encuentra alguna preocupación práctica por separar, experimentalmente, lo esencial de lo accidental (accesorio). Bacon se anticipó al “principio de la prevalencia de lo principal sobre lo accesorio”.

No obstante, el mayor exponente de la época fue René Descartes (1596-1650), filósofo, matemático y físico francés, considerado el fundador de la filosofía moderna. Descartes creó las famosas coordenadas cartesianas y dio un impulso muy valioso a la matemática y la geometría de la época. En filosofía se hizo celebre por su libro *El Discurso del Método*, en el que describe los principales conceptos de su método filosófico, hoy denominado método cartesiano.⁶

Thomas Hobbes (1588-1679) fue un político y filósofo inglés que defendía el gobierno absoluto debido a que tenía una visión pesimista de la humanidad. Si no hay gobierno, los seres humanos tienden a vivir en guerra permanente por los medios de subsistencia. En su obra cumbre, *Leviatán*, señala que el pueblo renuncia a sus derechos naturales a favor de un gobierno que, investido del poder conferido, imponga el orden, organice la vida social y garantice la paz.

⁶ El método cartesiano tiene los siguientes elementos: 1) principio de la duda metódica o de la certeza; 2) principio del análisis o descomposición; 3) principio de la síntesis o composición; y 4) principio de la enumeración o de la verificación.

En el caso de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) desarrolla la teoría del Contrato Social: el Estado surge por un acuerdo de voluntades. El *Contrato Social* es un acuerdo entre los miembros de una sociedad mediante el cual reconocen la autoridad, igual sobre todos de un conjunto de reglas, de un régimen político o de un gobernante. Rousseau imagina una convivencia entre individuos que viven cordial y pacíficamente sin fricciones con sus semejantes.

En la postura de Karl Marx (1818-1883) y su colega inseparable Friedrich Engels (1820-1895) se propone la teoría del origen económico del Estado. Para ellos, el surgimiento del poder político y del Estado no es más que el fruto de la dominación económica del hombre por el hombre. El Estado se convierte en un orden coercitivo, impuesto por una clase social explotadora. En el Manifiesto Comunista, afirman que la historia de la humanidad ha sido siempre la historia de la lucha de clases. Marx sostiene que todos los fenómenos históricos son el producto de las relaciones económicas entre los hombres. El marxismo fue la primera ideología en preconizar el estudio de las leyes objetivas del desarrollo económico de la sociedad, en oposición a los ideales metafísicos.

Por años, los filósofos administrativos han llamado la atención de los administradores sobre su responsabilidad social. Enfatizan indicando la presencia de un deber moral. Como representantes de los accionistas, los administradores tenían una responsabilidad primordial hacia los empleados, los clientes y la comunidad. En su mayor parte, esta clase de recomendaciones no fueron tomadas en cuenta.

No obstante, en 1937 Raymond Moley declaró que, aunque legal y éticamente, la administración de negocios continuaba siendo el principal agente del inversionista, su responsabilidad secundaria para con el público

y la mano de obra se había hecho relativamente mayor. Cuatro años más tarde, Roger D. Lapham afirmó que en el limitado sentido del pasado, se había considerado a la administración responsable únicamente frente a la propiedad -los accionistas- pero que existía una creciente convicción en un sentido más amplio de que la responsabilidad de la administración debía dirigirse hacia sus clientes, el público y sus empleados eran primero.⁷

Para 1951 este punto de vista estaba firmemente establecido y Frank Abrams en su artículo de la revista *Harvard Business Review*, enunció la nueva filosofía al señalar que la tarea del administrador era conducir los asuntos de la organización, de tal manera que se mantuviera un balance equitativo entre los derechos de los diferentes grupos interesados.⁸

A principios de la década de 1970, se han reconocido nuevos cambios en la filosofía que reflejan que la administración asume gradualmente sus obligaciones sociales y morales. Por ejemplo, la administración asume su responsabilidad social cooperando con el gobierno federal al retener algunos bienes que hicieran peligrar la seguridad nacional; al mantener precios a un nivel consistente con una economía saludable, no aumentándolos a un punto que se considere críticamente inflacionarios; al adiestrar a desempleados; al atender las partes proletarias de las ciudades; y al tratar de remediar los problemas de la contaminación ambiental. En suma, se requirió casi un siglo para que se efectuara el cambio, pero una vez más resultaron exitosos los filósofos administrativos.

⁷ George, Claude S. Jr. *Historia del Pensamiento Administrativo*. México, Prentice Hall, 1974, pp. 177-178.

⁸ *Ibid*, p. 178.

I. Perspectiva teórica de la ética en la administración pública

Durante el “New Deal” en la Administración Pública de los Estados Unidos, casi todo el interés se enfocaba en los asuntos internos: prácticas y problemas de gestión, conducta y estructura organizativas, así como cuestiones de presupuesto y personal. Sin embargo, también se efectuaba una profunda discusión respecto de los asuntos externos: el concepto del compromiso administrativo. La pregunta era cómo se podía asegurar que la administración gubernamental, debería responder a los grupos de interés, a las fuerzas ejecutivas y legislativas, así como a los votantes de forma legal y responsable.⁹

El tema se debate acaloradamente a fines de los años 1930 y comienzos de 1940 entre Karl Friedrich (1901-1984) y Herman Finer (1898-1969), dos destacados politólogos. Friedrich argumentaba que la mejor manera de asegurar el compromiso administrativo es, internamente, por medio del profesionalismo de normas o códigos profesionales. Así, era necesario idear frenos y balances internos porque la pericia política y las habilidades especializadas del burócrata moderno eran muy extensas. Por tanto, había pocas posibilidades reales de que una fuente política o legislativa externa pudiese efectuar una revisión adecuada.¹⁰

⁹ Shafritz, Jay y Hyde, Albert (comp.). *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, Universidad Autónoma de Campeche, 1999, p. 163.

¹⁰ Friedrich, Carl J. “The Nature of Administrative Responsibility”. *Public Policy*, Friedrich, Carl J (comp.) Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940.

Finer, por su parte, sostenía que el compromiso administrativo sólo podría mantenerse externamente por medio de los controles legislativos o populares. Los frenos y balances externos serían la única manera de asegurar la subordinación de los burócratas, ya que el poder interno de control conduciría, con posterioridad a la corrupción. En su opinión, el único modo posible de evitar los abusos del poder burocrático es con el establecimiento de una cierta forma de revisión electoral o legislativa.¹¹

Sin embargo, la revisión clásica del problema de la responsabilidad y el compromiso administrativo procedería de E. Pendleton Herring, en su libro *Public Administration and the Public Interest*. Herring examinó los problemas planteados por el enorme aumento de la actividad gubernamental y la influencia de la discrecionalidad administrativa. Aceptó que las leyes aprobadas por las legislaturas eran necesariamente productos del compromiso legislativo y a menudo eran vagas y necesitaban de una mayor definición. El burócrata, a falta de otra persona, tenía la labor de definir los principios generales de un estatuto con reglas y normas complementarias. En efecto “Sobre los hombros del burócrata se ha depositado en gran parte la carga de reconciliar diferencias de grupo y hacer eficaces y viables los compromisos económicos y sociales a los que ha llegado por medio del proceso legislativo.”¹² En efecto, la labor del burócrata consiste en definir éticamente el interés público.

¹¹ Finer, Herman. “Administrative Responsibility in Democratic Government”. *Public Administration Review*, No. 1, otoño de 1941.

¹² Shafritz, Jay y Hyde, Albert (comp.). *Op. cit.* p. 165. Según Herring, la tarea básica de un burócrata es establecer relaciones de trabajo con los diversos intereses especiales de modo que sus preocupaciones se resuelvan de manera eficiente.

En otro momento, en 1968, fue celebrada la reunión de Minnowbrook, invitados por Dwight Waldo. Frank Marini que era el director de la Public Administration Review recopiló todos los escritos y fueron publicados en 1971.¹³ Dentro de los mismos, destaca el ensayo de George Frederickson “Hacia una nueva administración pública” en la que exigía la igualdad social en el desempeño y la prestación de los servicios públicos. Por diversos motivos, este escrito ejemplifica el movimiento en favor de una “nueva administración pública”, la cual debería responder más al público; sería más prescriptiva, más orientada al cliente y más normativa. La nueva administración pública exigía un administrador activo, con un deseo de equidad social, que remplazara al tradicional burócrata impersonal, neutro y mercenario.¹⁴

Posteriormente, el escándalo del Watergate en 1972, provoca una importante revisión de la presidencia administrativa. Gran parte del enfoque del desarrollo de la administración pública desde 1930 había consistido en concentrar el poder y el control de la rama ejecutiva. Como respuesta a una petición del Comité Selecto del Senado sobre Actividades de Campañas Presidenciales, una junta especial de la Academia Nacional de la Administración Pública, encabezada por Frederick C. Mosher, examinó la situación y presentó un informe, *Watergate: Implications for Responsible Government*, que constituía una denuncia detallada de los abusos de autoridad perpetrados por el gobierno de Nixon.¹⁵ Se pidió a las

¹³ Marini, Frank (comp.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, Chandler, 1971.

¹⁴ Frederickson, George. “Hacia una Nueva Administración Pública”. Shafritz, Jay y Hyde, Albert (comp.). *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 645-668.

¹⁵ Mosher, Frederick et al. “Watergate: las Consecuencias para un Gobierno Responsable”. Shafritz, Jay y Hyde, Albert (comp.). *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 645-668.

instituciones una mayor atención en la ética del sector público. Aunque desde varios años existían códigos de ética, la junta llegó a la conclusión de que se necesitaban otros más avanzados y eficaces sobre la conducta y las normas. El mayor acierto del informe consistió en haber infundido de nueva cuenta que en la administración pública la preocupación por la ética y haber originado una nueva generación de estudios sobre el tema.

En una excelente reseña, en la que realiza un recorrido por el estado del arte de la ética en la Administración Pública norteamericana, John A. Rohr señala que “el campo de la ética es caótico”.¹⁶

Un primer referente que destaca Rohr en lo referente a la ética, es que hay un evento de naturaleza no académica que tiene una importancia fundamental: la adopción del Código de Ética de la *American Society for Public Administration* (ASPA) en 1984. Los doce enunciados del código se complementan con guías explicativas detalladas. Otro importante antecedente es el requerimiento de la NASPAA de que los planes acreditados de la administración pública “desarrollen en los estudiantes una capacidad demostrada para (...) establecer un curso de acción efectivo y ético”.¹⁷

¹⁶ Rohr, John A. “La Ética en la Administración Pública: un Informe sobre el Estado de la Disciplina”. *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (compiladores). México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, 1999, pp. 153-182. El informe tiene cinco secciones: antecedentes, correspondencia, bibliografía, observaciones personales y conclusión (en el periodo de 1981-1987). No obstante, que se trata de un artículo de la década de 1980, sirve como punto de partida para destacar la importancia de la ética en la Administración Pública.

¹⁷ *Ibid*, p. 154.

Un segundo referente es la abundante bibliografía que se ocupa de la ética en la administración pública, ya que representa el mejor indicador de la vitalidad y el interés intelectual en el campo. Resulta interesante que la *Public Administration Review* y el *Bureaucrat*, dos revistas consultadas por los practicantes, tomaron la delantera en la publicación de artículos relacionados con la ética. Además de estas revistas, otras publicaciones dedicadas exclusivamente a cuestiones éticas han publicado artículos pertinentes para la administración pública.¹⁸

Un tercer elemento es la abundante publicación de libros directamente sobre la ética de la administración pública;¹⁹ existen otros que se ocupan sobre la ética en el gobierno de manera general por lo que sólo analizan superficialmente algunas cuestiones del campo de estudio.²⁰ Asimismo, la importancia que diversos investigadores han mostrado por este tema se muestra en el cuadro No. 1:

¹⁸ Rohr señala las siguientes revistas: *Business and Professional Ethics Journal*; *Environmental Ethics*; *Ethics in Science and Medicine*; *Ethics*; *Philosophy and Public Affairs*; *Report from the Center for Philosophy and Public Policy*.

¹⁹ Frank Fischer (1980) *Politics, Values, and Public Policy*; Terry Cooper (1982), *The Responsible Administrator*; Louis Gawthrop (1984), *Public Sector Management, Systems, and Ethics*; William Louthan (1981), *The Politics of Managerial Morality*; John Gardiner y Theodore Lyman (1984), *The Fraud Control Game*; John P. Burke (1986) *Bureaucratic Responsibility*.

²⁰ Michel Johnston (1982), *Political Corruption and Public Policy in America*.

Cuadro No. 1
Comentarios en torno a la ética en la administración pública

Auto	Comentarios
Bayard Catron (George Washington University)	El trabajo está fragmentado, mal entendido, muy idiosincrásico y carece de una base teórica común e incluso de un vocabulario común. En segundo lugar, gran parte del trabajo actual se centra en cuestiones especializadas de la ética profesional, o se realiza desde el punto de vista de cuestiones particulares de las políticas y/o las disciplinas, como la ética biomédica. En tercer lugar, parece que hay muchos jugadores nuevos en el juego: estudiosos de la administración pública que han llegado por razones peculiares sin ninguna preparación particular en la ética como un campo de estudio histórico, y filósofos atraídos por su deseo de relevancia o que operan con una orientación sociopolítica particular.
Terry Cooper (University of Southern California)	Según mi punto de vista, la investigación de la ética ha recibido una atención creciente durante los últimos 10 años, pero me parece que nos estamos aproximando rápidamente a una coyuntura crítica. Hasta ahora, la mayor parte del trabajo ha sido teórico, tanto descriptivo como normativo (...). Aunque está claro que no soy un empirista en sentido estricto, cada vez más me siento más incómodo con la falta de una investigación empírica sobre la ética administrativa.
Kathryn Denhardt (University of Missouri-Columbia)	En términos de la investigación ética en general, percibo que no se han analizado en detalle los principios morales que debieran guiar a la administración pública. Es posible que esto sea apropiado en vista de la falta de un consenso alrededor de preceptos morales específicos.
Delmer Dunn (University of Georgia)	Otra observación es que muchos de quienes escriben ahora en el área se asemejan mucho a la generación anterior (como Appleby y otros) por cuanto enfocan el tema desde un marco de referencia normativo antes que empírico.
Frank Fischer (Rutgers University-Newark)	En mi opinión, uno de los pasos siguientes de la investigación ética debiera ser un esfuerzo por basar las preocupaciones de la ética en un contexto político sustantivo.
John Gardiner (University of Illinois-Chicago)	Hasta donde sé, todo intento de medir la corrupción ha sido inútil; como lo analizo en el inicio de <i>Decisions for Sale</i> y de <i>The Fraud and Control Game</i> , los números de los incidentes reportados son simplemente artefactos de la cantidad de personas enviadas a buscar irregularidades y de su decisión de reportar lo que encontraron.

Autor	Comentarios
Leigh Grosenick (Virginia Commonwealth University)	La relatividad ética profesional como la causa principal de la ambivalencia ética y los bajos niveles del servicio público. La orientación clientelista del profesional choca frecuentemente con los deberes públicos y las obligaciones del administrador público profesional de servir al ciudadano.
Dwight Kiel (University of Kansas)	Estoy trabajando ahora en la Era Proresista, tratando de descifrar el papel que desempeña la influencia religiosa en la reforma urbana. Lo que me sorprende aquí es que la administración urbana ética dependiera de la promesa de un nuevo contrato social urbano que incluía supuestamente a los pobres y los inmigrantes.
Lewis Mainzer (University of Massachusetts-Amherst)	Me interesaban la posible corrupción de tener poder sobre otros y la posible corrupción de la sujeción a la autoridad y el poder de otros.
Justine Mann (Georgia Southern College)	No necesitamos más investigación. El ciego que guía a otro ciego es un espectáculo triste. Debiéramos hacer un alto para examinar los supuestos que utilizamos. No me inspira ninguna confianza la moral industrial.
Jeremy Plant (Pennsylvania State University en Harrisburg)	Veo que la mayor parte del trabajo realizado en el campo es estrecho por lo que toca a los fenómenos ilustrados o estudiados, o a los posibles marcos teóricos ensayados. O quizá este trabajo sea ideológico, como ocurre con algunas teorías de la elección pública y de la nueva administración pública.
Jerry Pops (West Virginia University)	En el trabajo que Tom Pavlak y yo estamos realizando sobre la administración de la justicia, sostenemos que el examen de las organizaciones públicas como instrumentos para la toma de decisiones justas es una noción tan buena por lo menos como la de su examen como burocracias racionales.
Phil Schorr (Long Island University)	Luego de esta investigación, recibí de su escuela un artículo escrito por varios autores, el “Manifiesto de Blacksburgo”, sobre la necesidad de reconfirmar nuestros valores en la administración pública. Me interesó especialmente el uso del término <i>vocación</i> , que no se definió o precisó claramente.
Dennis Thompson (Harvard University)	Debo informarle acerca de un programa de dos años en el que participo actualmente, porque se ocupa en parte de la ética administrativa. El proyecto se centra en Princeton bajo la dirección del profesor Amy Gutmann y forma parte de un “proyecto nacional sobre el papel social federal”.

Fuente: Elaboración propia con base en Rohr, John A. “La Ética en la Administración Pública: un Informe sobre el Estado de la Disciplina”. Op. cit. pp. 158-163.

Para Rohr, con estas evidencias queda claro que existe una gran diversidad en el campo de la ética; diversidad que se aproxima al caos. Sin embargo, está surgiendo un consenso sobre la naturaleza central del problema ético que es peculiar al funcionario público de carrera, por oposición al juez o funcionario elegido. Ese problema es el uso responsable de la discreción administrativa.

Recientemente Gerald Caiden ha señalado que una de las claves para la gobernanza moderna es el desarrollo de un servicio público creíble, confiable y profesional, comandado por dirigentes públicos honestos. Nada destruye tanto la credibilidad en las instituciones públicas como la corrupción en los círculos oficiales o la mínima sospecha de que las manos de los gobernantes están sucias.²¹

La corrupción mina la confianza de la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos públicos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; desvía los recursos públicos de donde realmente se necesitan hacia empresas riesgosas probablemente sobrevaluadas y subaprovechadas; burla la aplicación de la justa de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicos. En resumen, la corrupción contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera.²²

²¹ Caiden, Gerald. "Tendencias Actuales en la Ética del Servicio Público". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, volumen X, número 2, segundo semestre de 2001, p. 233.

²² *Ibidem*.

En algún momento se creyó que se podían distinguirse reglas éticas distintas entre lo público y lo privado; que la conducta pública era éticamente superior a la privada. Quizá en algunos países así fue, pero por lo general, no es completamente cierto en la actualidad. De manera significativa y durante un periodo corto, la comunidad internacional y los principales actores del escenario mundial, han tomado conciencia de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta: uno para el ámbito privado y otro para el público. No puede haber un sector público libre de corrupción si en realidad el sector privado tolera, e incluso premia, las prácticas corruptas. Tampoco puede existir un sector privado honrado si el sector público, el gobierno y el sistema político perdonan no castigan la corrupción.

Ética y Administración Pública

Nunca antes llamó tanto la atención al mundo la ética del servicio público. Por diversas razones –económicas, sociales y administrativas- el entorno del servicio público está cambiando de manera acelerada, pero sin duda es distinto al pasado.

Desde el punto de vista teórico, Dennis F. Thompson señala que es posible establecer una ética administrativa, en la medida que sea rechazada la ética de la neutralidad y la ética de la estructura.²³ La primera –ética de la neutralidad- sostiene que los administradores deben cumplir de modo irrestricto las órdenes de sus superiores y aplicar las políticas de la dependencia y del gobierno al que sirven. Según esta posición, los

²³ Thompson, Dennis F. “La Posibilidad de una Ética Administrativa”. Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E. y Universidad Autónoma de Campeche, 1999, p. 861.

administradores públicos son éticamente neutrales porque no ejercen un juicio moral independiente. No se espera que actúen de acuerdo con principios que reflejen las órdenes y políticas que les encargaron aplicar.

La segunda –ética de la estructura- es la idea de que el objeto de juicio moral debe ser la organización o el gobierno en conjunto. Dicha ética afirma que aún si los administradores pueden tener cierto espacio para hacer un juicio moral independiente, no se les puede hacer moralmente responsable de la mayor parte de las decisiones y las políticas del gobierno. Su responsabilidad moral y personal sólo abarca los deberes específicos de su propio cargo, por los cuales son legalmente responsables.

La ética administrativa es posible, ya que las dos principales ideas teóricas que se oponen a su posibilidad no son convenientes. No estamos obligados a aceptar una ética de la neutralidad que suprima el juicio moral e independiente, ni una ética de la estructura que pase por alto la intervención moral del individuo en las organizaciones públicas. La ética administrativa significa la aplicación de los principios morales al desempeño de los funcionarios en las organizaciones. Es un tipo de ética política que aplica los principios morales a la vida política.

Por su parte, Omar Guerrero afirma que los asuntos relativos a la ética son siempre problemas de interés. Existe una preocupación central sobre la función de la moral en la elaboración e implementación de las políticas públicas; en particular, si se vincula a quienes están a cargo de tales responsabilidades: los servidores públicos.²⁴ Para la administración

²⁴ Guerrero, Omar. *Moral en Políticas Públicas*. RAP. *Ensayos Contemporáneos*. México, INAP, 1994, No. 86, p. 63.

pública es fundamental el aspecto personal de la moralidad, y desde este ángulo, es posible la elaboración de un esquema normativo de la ética personal del servidor público.

Un punto de vista jurídico sostiene que los principios éticos incorporados a las normas jurídicas aseguran en favor de esos valores, el orden, la igualdad y la seguridad jurídica, y se convertirían en reglas de cumplimiento obligatorio para la administración pública y los servidores públicos. El derecho aportaría estos principios y los de justicia, para llevarlos a la convivencia cotidiana, que sería más respetuosa, armónica y estimulante en el ámbito de la administración pública.²⁵

Desde el punto de vista político, sin ética la democracia no es posible, porque en ella no habría equidad ni distribución adecuada de los bienes materiales y espirituales. Por ello, no puede existir desarrollo sin ética, porque en todo caso sería un simple crecimiento económico, seguramente en beneficio de muy pocos y en detrimento de la mayoría; por tanto, no se habría una repartición equitativa de la riqueza.²⁶ En este sentido, no puede haber un justo ejercicio de gobierno sin principios éticos, sin el respeto por las libertades, sin el cumplimiento de los derechos humanos, individuales y sociales; sin normas legales desprovistas de ética por que no se puede constituir el Estado de derecho, sin recoger los valores sociales y llevarlos a conformar la vida de la comunidad.

A partir de los argumentos anteriores, la ética pública ocupa un lugar destacado en las reflexiones sobre la reforma y la modernización de la administración pública. El interés por la ética de los servidores públicos

²⁵ Zorrilla Martínez, Pedro G. *Ética y Administración Pública*. RAP, *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*. México, INAP, 1999, No. 100, p. 225.

²⁶ *Ibid*, p. 231.

ha dejado de ser una preocupación meramente académica para convertirse en un tema de la agenda administrativa, en el cual la sociedad y los ciudadanos reclaman una adecuada utilización de los cada vez más escasos recursos públicos.

La ética es un importante mecanismo de control para evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público; es factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración pública y sus instituciones. También proporciona la base para contrastar prácticas, costumbres y conductas de forma que permitan garantizar a la ciudadanía que se están respetando sus intereses y cumpliéndose los procedimientos establecidos. Por tanto, la ética es un factor clave de la calidad en la administración pública.

La conciencia ética debe tener un papel protagonista en el ámbito de la nueva gestión pública. Los servidores públicos no sólo deben preocuparse por la mejora de la calidad del servicio de la sociedad, sino que deben colaborar directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Para ello, deben acreditar un elevado nivel de sensibilidad del interés público que se constituye sobre bases éticas y morales.²⁷

Los principios del servicio público se definen y mantienen como un conjunto de funciones y elementos que constituyen la infraestructura ética: compromiso político, marco legal eficaz, mecanismos eficientes de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa que desempeñe el papel

²⁷ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. Presentación del libro, *La Ética en el Servicio Público*. Madrid. OCDE, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 1997, p. 13.

de vigilante de funcionarios. Se trata de reglas, controles, condiciones y agentes que marcan límites al comportamiento e incentivan los principios éticos de conducta. En este contexto, los países deben asegurar que su gestión ética contribuya a las reformas globales de la administración pública,²⁸ aunque no puede sugerirse que la gestión ética sea superior al paradigma de la administración pública. Por el contrario, cada país deben formular sus propias conclusiones a partir de sus tradiciones culturales, políticas y administrativas, pero sigue siendo válido que el régimen de la gestión ética, debe ser coherente con su enfoque de la gestión pública en general.

Dentro de la ética del servicio público, la creación y consolidación de un servicio profesional de carrera, como es el caso de México, permitirá conformar una infraestructura ética sólida que permita transformar el viejo esquema de “sistema de botín” en un verdadero “sistema de méritos”. Seguramente, una vez consolidado el sistema profesional de carrera se convertirá en un “blindaje institucional” para los futuros cambios políticos en el Gobierno federal.

En abono a esta idea, la difusión de códigos de conducta en el sector público, la rendición de cuentas, la declaración patrimonial de los funcionarios públicos, la transparencia de las licitaciones del gobierno federal, así como la Ley de Información y Transparencia Pública, son mecanismos que fortalecen la infraestructura ética mexicana.

²⁸ OCDE. *La Ética en el Servicio Público*. Madrid, Ministerio en Administraciones Públicas, INAP, 1997, pp. 24-25.

Entre los retos novedosos que deberán enfrentar la ética y la administración pública -que no son de fácil solución- se encuentran las relaciones cambiantes entre el gobierno y las empresas; o bien la integridad de la interacción público-privada. Las empresas se han globalizado por encima de los gobiernos. Al dejar diversas lagunas en la provisión de los bienes y servicios públicos globales proporcionados por algunas agencias internacionales que supuestamente tienen capacidad que llenar algunos huecos en la provisión de los mismos, se advierte que hay deficiencias en su desempeño, porque no hay la presión política para que mejoren, ni fondos públicos suficientes que permitan mejorar su desempeño y el servicio público internacional carece del profesionalismo adecuado.

Caiden señala que los gobiernos y los mercados no son rivales ni competidores; hacen cosas distintas; de diferente manera y de acuerdo a distintos valores, objetivos y medios. Pero cada uno debe aprender cuál es su lugar correcto en la sociedad, porque se trata de un proceso lento y doloroso que requieren una identificación más clara de dónde termina uno y empieza el otro. Así “La gobernanza del mercado con medios públicos es tan incorrecta como la gobernanza del gobierno con medios comerciales o privados”.²⁹

Sin embargo, ahora existen áreas completas del gobierno donde el mercado y otras organizaciones no gubernamentales llevan a cabo actividades en nombre del gobierno; donde el mercado y la conducta privada predominan en las actividades públicas; donde los objetivos públicos están siendo desplazados por las agendas privadas; donde se espera que las corporaciones privadas actúen como gerentes privados. En

²⁹ Caiden, Gerald. *Op. cit.* p. 240.

síntesis, hay mucha confusión, contradicciones; hay descuido del deber y la responsabilidad pública; también hay responsabilidad inadecuada. Por eso, es fundamental redefinir los principios básicos de la conducta privada y pública. Se necesita revisar el significado del profesionalismo tanto en el sector público como en el privado.

El problema de la ética en el servicio público en la actualidad no sólo tiene raíces nacionales o regionales, sino incluso internacionales. Resulta conveniente reinventar las instituciones humanas y los mecanismos de la gobernanza, en particular en el nivel global, porque hay demasiados resquicios y protagonistas inadecuados. De acuerdo con Caiden, la mayoría de los problemas mundiales graves no pueden ser atacados únicamente en el ámbito nacional o incluso regional. Tienen varias razones en común: están en el ámbito global. Falta la formulación e implementación de políticas públicas eficaces y oportunas para erradicar esa situación. Se requiere de una estructura institucional y capaz para revitalizar en escala amplia los valores de la ética. Por eso, es importante demandar renovar, reestructurar y fortalecer las organizaciones internacionales.

Conclusión

La ética ha proporcionado suficientes argumentos desde la antigüedad a la actualidad a favor de la Administración Pública. Tanto los filósofos como los administradores, consideran que la actividad gubernamental requiere de valores, códigos de conducta y actitudes honestas y éticas para contribuir al desarrollo de la comunidad política.

En el entorno nacional e internacional, la ética requiere de mayores apoyos institucionales. Para hacer frente a la gobernanza global, se requieren diferentes escenarios.³⁰ Desde el punto de vista ideológico, los administradores públicos han decepcionado frente a los ataques emprendidos por el mercado internacional para reducir las intervenciones públicas y gubernamentales en los asuntos del mercado, ensuciando la imagen del servicio público y la profesión del gobierno. La administración pública continúa “peleando” contra sus críticos que la consideran no favorable a la vida pública; sin embargo, en años recientes la tendencia ha cambiado y existe un ambiente de optimismo en los círculos internacionales que piensan que lo peor ha quedado atrás.

Desde el punto de vista político, éste nuevo orden internacional necesita de un compromiso firme de los líderes políticos, además de su defensa a favor de la democratización, la descentralización, la desregulación, la desburocratización y la participación ciudadana para apoyar el suministro a escala global de bienes y servicios públicos por parte del nuevo orden internacional.

Desde el punto de vista ético, el orden internacional tiene que limpiar su imagen deteriorada y demostrarle a los pueblos del mundo que es digno de confianza; que realmente encarna valores profesionales públicos y que efectivamente sirve al mundo y no sólo a sí mismo. Tiene que detener seria y eficazmente la corrupción y los viejos esquemas patrimonialistas en las instituciones.

³⁰ *Ibid*, pp. 250- 252.

Bibliografía

Caiden, Gerald. “Tendencias Actuales en la Ética del Servicio Público”. *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, volumen X, número 2, segundo semestre de 2001.

Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México, McGraw Hill, 2000.

Dimock, Marshall E. y Dimock, O. Gradys. *Administración Pública*. México, UTEHA, 1967.

Finer, Herman. “Administrative Responsibility in Democratic Government”. *Public Administration Review*, No. 1, otoño de 1941.

Frederickson, George. “Hacia una Nueva Administración Pública”. Shafritz, Jay y Hyde, Albert (comp.). *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

Friedrich, Carl J. "The Nature of Administrative Responsibility". *Public Policy*, Friedrich, Carl J (comp.) Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940.

George, Claude S. Jr. *Historia del Pensamiento Administrativo*. México, Prentice Hall, 1974.

Gladen E.N. *Una historia de la Administración Pública*. México, INAP-F.C.E., 1986.

Guerrero, Omar. *Moral en Políticas Públicas*. RAP. *Ensayos Contemporáneos*. México, INAP, 1994, No. 86.

Hernández y Rodríguez, Sergio. *Introducción a la Administración*. México, McGraw-Hill, 1994.

Marini, Frank (comp.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, Chandler, 1971.

Michel Johnston (1982), *Political Corruption and Public Policy in America*.

Mosher, Frederick et al. "Watergate: las Consecuencias para un Gobierno Responsable". Shafritz, Jay y Hyde, Albert (comp.). *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

OCDE. *La Ética en el Servicio Público*. Madrid, Ministerio en Administraciones Públicas, INAP, 1997.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime Rodríguez. Presentación del libro, *La Ética en el Servicio Público*. Madrid. OCDE, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 1997.

Rohr, John A. “La Ética en la Administración Pública: un Informe sobre el Estado de la Disciplina”. *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (compiladores). México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, 1999.

Shafritz, Jay y Hyde, Albert (comp.). *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E, Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

Thompson, Dennis F. “La Posibilidad de una Ética Administrativa”. Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, F.C.E. y Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

Zorrilla Martínez, Pedro G. *Ética y Administración Pública*. RAP, *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*. México, INAP, 1999, No. 100.



**Seguridad jurídica y
moralidad gubernamental:
Construyendo espacios
para la certidumbre
administrativa
y la infraestructura para el
desarrollo económico**

Bruce J. Perlman*
Juan de Dios Pineda**

Abstract

Los autores analizan el papel estratégico de la seguridad jurídica y la moralidad gubernamental en la construcción del orden institucional de la democracia, con objeto de que las normas del derecho positivo disminuyan los conflictos, y permitan el diseño razonable de las soluciones a favor de los derechos de propiedad y los procesos de intercambio en la sociedad de mercado.

Palabras clave: bienes públicos, capital humano, calidad institucional, capital social, seguridad jurídica.

The authors analyze the strategic paper of the legal security and the governmental morality in the construction of the institutional order of the democracy, with object of which the norms of the positive right diminish the conflicts, and allow to the reasonable design of the solutions in favor of the rights of property and the processes of interchange in the market society.

Key words: public goods, human capital, institutional quality, share capital, legal security.

* Ph. D. en Gobierno de la Universidad Posgrado de Claremont y Profesor en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Nuevo México.

** Maestro en Administración Pública, autor y coautor de ocho publicaciones y actualmente estudia el doctorado en Educación en la Universidad de Nuevo México.

I. Introducción

Imaginémonos un mundo en el cual los funcionarios públicos formulan e implementan decisiones que no están sujetas a un principio o a una norma, sino a su propia opinión o para su propio beneficio. Este mundo tendría constantemente reglas cambiantes dependiendo de los caprichos de estos funcionarios públicos. Sería imposible predecir, dentro de límites definitivos, los resultados de la operación de las instituciones públicas de un día para otro. El título de propiedad congruente con su posesión siempre estaría en riesgo. Los contratos darían por resultado una negociación continua o una litigación sin fin. Las organizaciones de negocios serían redes de trabajos relacionadas solamente por órdenes y agravios. Aquellos que cometieran infracciones a las leyes bajo circunstancias similares, recibirían sanciones sumamente diferentes. Las instituciones públicas estarían separadas y serían de servicio propio casi como derecho fijo de cargo, es decir, como un tipo de prebenda. Las obligaciones serían solamente lo que uno estuviera decidido a hacer y no habrían normas relacionadas con la coerción. En dicho mundo, el principal trabajo del gobierno sería aplicar incentivos y la fuerza que detenta para hacerlo de una utilidad general más para que se cumpla con las obligaciones establecidas, que para negarlas. No habría una manera de predecir de un momento a otro que tipo de apoyo se podría esperar de las instituciones públicas. Al enfrentar dicha inestabilidad, ambos el comercio y la sociedad fracasarían.

Lo curioso de este mundo imaginario es que presupone cosas que no ocurren normalmente en el terreno de los hechos. Habitualmente, el trabajo del gobierno, la sociedad, los mercados y el comercio están ampliamente conectados. Es la decisión extraordinaria que no puede ser examinada en un principio y ser predecible razonablemente, dado que requiere una

apelación y un tipo intervención por parte del gobierno para que se cumpla con la misma. Es la organización de negocios excepcional que se maneja por un conflicto interno impredecible y condiciones externas en vez de competencia externa predecible y aún así sobrevive. Es el funcionario público anómalo que no tiene una responsabilidad para regularizar las decisiones que estén de acuerdo con los que sienten la responsabilidad de hacerlo, o que toman decisiones para obtener beneficios personales. Es la frase aberrante que visita las sanciones que no son usuales en infracciones claramente similares.

El mundo que vivimos es diferente. Las decisiones se justifican en un principio, las normas son estables y aceptadas, los castigos concuerdan con los delitos, se hacen promesas y se mantienen las obligaciones. En conjunto, las decisiones de los funcionarios del gobierno son anticipadas razonablemente. En este supuesto, los hábitos y el vocabulario que van con los mismos, están en el centro y apoyan lo que se conoce como vida cívica.

El mundo real, el mundo que conocemos tiene lo que se puede denominar estabilidad y seguridad y la combinación de estas categorías da lugar a la certeza institucional. En efecto, seguridad es lo que le falta al mundo imaginario. En el mundo imaginario los consumidores no están seguros de sus derechos o responsabilidades, ni en sus posesiones o compras realizadas en el mercado. Así, sólo pagan los costos para que se cumplan los contratos o para salvaguardar la propiedad; pueden de este modo tener obligaciones agregadas, o adquirir posesiones extras.

En el mundo imaginario, los productores no pueden tener una estabilidad suficiente en el ambiente económico que permita formular estrategias para proteger día a día sus operaciones productivas y producir donde los costos marginales igualan a la ganancia marginal. En vez de eso, ellos deben concentrarse en predecir las acciones del gobierno y, en efecto, competir con él, en vez de concentrarse en identificar los cambios en la tecnología de su empresa económica o tratar de ubicarse para competir con otras organizaciones de negocios con alta intensidad.

En el mundo imaginario, el capital de los inversionistas puede que no sólo sea una pérdida para el mercado, sino que también se apropien de éste sin causa alguna con la sanción del gobierno. En esta situación, los inversionistas racionales estarían renuentes a dejar sus inversiones actuales donde están, no realizarían inversiones adicionales, a menos que puedan tener alguna garantía de recompensa y seguridad. En nuestro mundo visualizado las personas que son ciudadanos, no sabrían que esperar de los órganos del gobierno ni tampoco sabrían como actuar para escapar de los castigos o para recibir alguna recompensa. La esfera pública sería completamente privada a medida que se tomaran acciones individuales, y estuvieran vinculadas directamente a un día de pago o bien protegidas por la vigilancia del gobierno.

Cuando los funcionarios o instituciones públicas que se consideran en ese contexto formulan y aplican decisiones con relación a la ley en cuanto a su promulgación, interpretación, o aplicación, el tipo de seguridad que se infiere da lugar en términos más completos a la seguridad jurídica que, desde luego, tiene un ámbito público para su validez. El propósito de este trabajo es analizar la idea de la seguridad jurídica y su relación con el desarrollo económico. La ruta explorada es la de las entidades del sector justicia como instituciones públicas, administradas para el

beneficio público, dado que proporciona una estructura como base para el desarrollo de las entidades privadas y sociales. Para ello, el trabajo incorpora varios conceptos como el de seguridad jurídica, instituciones y organizaciones, capital social e infraestructura social. Estas categorías se utilizan para llegar a un conjunto de relaciones que destacan el ángulo filosófico, teórico y social. Por consiguiente, la esencia del presente trabajo es un análisis sobre la relación entre estos términos de carácter conceptual.

II. Nuestros presupuestos

Antes de continuar con la esencia de la presente reflexión, es útil explicar nuestro punto de vista, especialmente en lo que se refiere a los supuestos del trabajo. Al respecto, existen tres puntos importantes que es importante mencionar y que son provocativos en cuanto enfoque y contenido. El primero comprende el significado, la elaboración y la decisión de la ley, pero más específicamente interesa su origen, impacto, implementación y factibilidad. Un presupuesto es que las sociedades maduras y desarrolladas tienen regulaciones eficaces y que las mismas tienen su origen en el consenso social que es un proceso que se acuerda entre diversos protagonistas que intervienen en su hechura para que sea amplio y representativo en vez de “justo” y formalista. En este sentido, asumimos que la legitimidad se produce debido a condiciones sociales y políticas, no por criterios legalistas y abstractos.

El segundo, y desde la óptica de las ciencias sociales, se asume que no existe justicia o ley trascendente o natural, es decir, de designios sobrenaturales. Esto no significa que la justicia y la ley no estén conectadas con la moralidad o el sentimiento. Más bien quiere decir que la moralidad

o el sentimiento son completamente humanos y parten de una concepción realista para encontrar el bienestar y el progreso en la tierra, no en la vida etérea. Por eso, es importante dejar a un lado las posturas reduccionistas y empíricas, dado que no es factible comprender el mundo del realismo. Sin embargo, los elementos empíricos son fundamentales para conocer, categorizar y tipificar el binomio subjetividad –objetividad para identificar los sentimientos y las conductas de los demás.

El tercer punto comprende los estudios proactivos sobre la reforma del sector público y en ellos, la administración de las instituciones de justicia debe considerarse como un esfuerzo administrativo, no sólo de carácter legal. Sin duda, para que la ley sea creíble y legítima también debe de ser eficiente y justa; e incluso, habrá ocasiones en que sea eficiente, pero no justa tomando en cuenta las condiciones objetivas de vida. Sólo cuando se apega a un criterio de eficiencia, es factible conocer y destacar que la justicia tiene un costo que se extiende a la sociedad en su conjunto.

La justicia no es algo dado ni decidido; menos impuesto unilateralmente; más bien es un bien producido institucionalmente para ventaja de la vida pública y la seguridad de la vida privada. El error de analizar estas dinámicas de manera superficial, da como resultado que la justicia sea considerada como un bien demasiado costoso y de mala calidad.

III. Seguridad jurídica

Definir o limitar precisamente la categoría seguridad jurídica es difícil y alerta sobre lo infructuoso que es cualquier pretensión de certeza perdurable. Hasta cierto grado esto se debe a las nociones acerca de los orígenes o la base inicial de la ley que no consiguen puntualizar con vigor

lo expresado. A veces las nociones modernas son menos teológicas y más científicas que antiguas y tradicionales, pero no generan confianza analítica sobre lo que es la ley y cómo se aplica en la vida social. Un planteamiento para definir la ley y la justicia es simbólico o lingüístico. Los planteamientos simbólicos o lingüísticos para las fundaciones legales, no se han construido con base firme para que sean objeto de aprobación y así discutir las leyes en los aspectos que las definen como normas de carácter formal.

Un planteamiento confiable para el análisis de la ley y la justicia es el de carácter antropológico. Otros pueden tomar un planteamiento etnológico para colocar la ley como una forma ritual de violencia o coerción. Otros más adoptan un punto de vista que se origina en la economía. Así, la ley se visualiza en el mundo post moderno sólo como un sistema económico con problemas de equilibrio que ocasionan disturbios y fluctuaciones que son excesivos dentro de un tipo de destrucción creativa de acuerdo a las ideas del economista Schumpeter. Se cree así, que en el mundo post moderno se producirá un nuevo tipo de ley.

Sin embargo, sean abstractos o factibles, estos planteamientos comparten un fundamento en común a saber: los sistemas legales y de justicia no descienden de las alturas celestiales, sino que son obra auténtica de la voluntad humana que se organiza en tipos de institución. En este contexto juegan un papel clave los funcionarios encargados de la justicia. Aunque ellos no legislan, es decir, elaboran las leyes, no sólo toman decisiones, y llevan a cabo la interpretación de las leyes, sino que al implementarlas, contribuyen a su reformulación en razón de su experiencia y circunstancia que enfrentan. Una vez que se introduce la idea de los funcionarios del sector justicia como ejecutores de la ley y la seguridad jurídica, la previsión de la ley es considerada más como un hecho, no tanto como una irrealidad

o como un presupuesto a cumplir en sí mismo. Por esta razón, el “derecho a la certeza” o el “derecho a la seguridad” es imperativo en las demandas que dan curso a la seguridad judicial.

Estos planteamientos realistas de las leyes han debilitado la visión normativa de la seguridad jurídica. Algunos han tratado de salvar esta situación con la distinción entre normas y principios. Sin embargo, cualquier distinción entre normas y principios, no es garantía de una mayor seguridad jurídica, debido a que esa distinción no puede contribuir lógicamente con ninguna certeza a la determinación a priori de las normas jurídicas. Ello puede ser la razón, en términos prácticos, por la cual los juristas se apegan al significado literal y a la interpretación literal de nociones como regulaciones, normas, justicia o seguridad jurídica, las cuales han provocado tal controversia entre los lingüistas, los científicos sociales y los filósofos. Esta interpretación literal permite a los funcionarios del sector justicia que sugieran la existencia de la seguridad jurídica, a pesar del grado de discreción con el cual se formulan y aplican las decisiones adoptadas.

Sin embargo, como es complejo discutir sobre la seguridad jurídica como pilar central de la vida moderna, es importante valorar en términos de reflexión y propuesta axiológica para destacar su utilidad pública. Por las razones expuestas, en muchos casos es importante apuntar que no es conveniente valorar en sí el concepto de seguridad jurídica. Por ello, es más claro indicar dónde falla en cuanto estructura y proceso, en vez de preguntarnos dónde y cómo existe. La seguridad jurídica no es acceso restringido de los ciudadanos nacionales o a los extranjeros tanto en las cortes como en el goce de las garantías legales. No se trata de dar cauce a las decisiones arbitrarias o caprichosas de los funcionarios en las cortes judiciales o en otras instancias del aparato de justicia. Tampoco se trata de

alentar la corrupción de los funcionarios en la administración e impartición de la propia justicia. No menos importante es la vigencia de un sistema de justicia que sea costoso, en tiempo y en dinero, dado que serían pocos los que pueden darse el lujo de usarlo o de esperar plazos amplios para tener sus ventajas públicas. Cuando la seguridad judicial es débil, los ciudadanos carecen de confianza en su gobierno; más aún, puede darse el caso de que al capital internacional no se le garantice su utilidad en los lugares que invierte, menos con agencias administrativas que interpretan en forma unilateral la propia ley. En esta discusión sobre lo que no es la seguridad jurídica, es indispensable resaltar algunos ejemplos del mundo donde la seguridad jurídica no es realidad tangible.

Un ejemplo es el Perú. Ese país ha experimentado una transformación política radical, apoyada como una reacción a la guerra continua en contra del grupo “Sendero Luminoso”. Como parte de esta campaña anti-subversiva, un cuerpo de ley ha sido decretado, y en el se amplían las definiciones de ofensas terroristas y traidoras, estableciendo sanciones para aquellos delitos y se reconoce la política respectiva y los procedimientos judiciales que debe seguirse para su combate y castigo.

En opinión de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la OAS, este cuerpo de ley es una amenaza grave para la seguridad jurídica de la gente. De acuerdo a la OAS, este nuevo cuerpo es contrario a los principios de legalidad aceptados universalmente, viola las nociones aceptadas de los procesos vencidos, las garantías judiciales y el derecho a la defensa propia. Bajo estas leyes, sólo con ser sospechoso de un acto o de colaboración en cualquier manera en actos terroristas, se considera que es causa suficiente para mantener a alguien en prisión por largo período, sin considerar que esa persona cometió un acto clasificado como de terrorismo o traición.

La falta de seguridad jurídica es un impedimento para la inversión extranjera, sobre todo en las economías abiertas; en este caso, destaca República Dominicana, no obstante que su sistema económico tiene como tendencia la apertura de su estructura y los procesos de intercambio. Es fácil revisar lo positivo y lo negativo de la República Dominicana como un destino apropiado para la inversión extranjera. Sin embargo, con la falta de seguridad jurídica, la comunidad empresarial ha identificado como un tema de extrema urgencia, las reformas orientadas a modernizar y actualizar el sistema judicial. Sin seguridad jurídica, ningún proyecto importante por rentable que prometa ser, será atractivo para los inversionistas serios.

Lo anterior se debe a la falta de “institucionalidad” del Estado Dominicano, entendiéndolo por “institucionalidad”, un estado de conducta gubernamental regido por principios de ley y estándares judiciales que sean confiables para la seguridad de los agentes productivos. Así, es posible destacar la institucionalidad de conformidad con el grado en que las instituciones respetan los estándares de certidumbre y confiabilidad. Por eso, el grado en el que el gobierno mismo y el poder judicial, sean instituciones sociales de peso y fáciles de predecir, depende de la calidad de las normas de naturaleza judicial. En este sentido, si no existe institucionalidad, no hay seguridad jurídica; y si no existe seguridad jurídica, no hay seguridad para la inversión nacional o extranjera.

V. Capital social

Los ejemplos descritos son un cuadro muy similar a nuestro mundo imaginario, no al que conocemos con los hábitos familiares y las prácticas no integradas de la legalidad. La mayoría de estos hábitos y prácticas como lo señala el Norteamericano-Francés Fukuyama en su libro *Confianza*

(Trust), son parte de las estructuras desconocidas y desarticuladas de la sociedad. Dichas estructuras funcionan para apoyar el desarrollo económico de la misma manera en que funciona la infraestructura física. Ellas sirven a un público con los bienes que las empresas pueden usar sin inversión adicional, y más allá de los impuestos para mantener bajos los costos de transacción y disminuir el riesgo para cualquier firma, con lo cual estimulan la entrada de la competencia que están construidas con inversiones de capital social.

El Sociólogo Institucional Thomas Coleman, introdujo la noción de capital social en su trabajo *Capital Social en la Formación de Capital Humano*. La idea básica del capital social es que las transacciones repetidas a medida que pasa el tiempo, crean un conjunto de estructuras sociales en las que los individuos pueden confiar. Como se observa, esto es similar a la moralidad y la ley.

La confianza en las estructuras de la sociedad reduce los costos de transacción entre los individuos y permite confiar en la habilidad de unos con otros, para predecir sus preferencias con cierto grado de certeza. A la vez, los costos reducidos de la transacción social, favorecen la entrada en una empresa formal, en las relaciones económicas y funcionan como parte de los bienes públicos, al proporcionar una base para la captura del capital privado.

Coleman entiende como capital social “un recurso para la acción”. Su punto de visión sobre el capital social, introduce la idea de la estructura social dentro del paradigma de la acción racional, pero rechaza el individualismo extremo que a menudo acompaña dichos puntos de vista. Coleman concibe al capital social desde esta perspectiva. Cuando se analiza el comportamiento de los actores sociales, existen dos corrientes de

pensamiento amplias. El categoriza a una sociológica y a otra económica. El actual punto de vista económico, coloca a un actor que tiene metas a las que se ha llegado independientemente del contexto o la estructura social. Este actor toma decisiones basadas en un principio de acción, maximizando la utilidad y siguiendo una generalización empírica o un método práctico para dejar actuar de cara a la utilidad marginal. Contrariamente, el punto de vista sociológico ve al actor como un elemento socializado. Este actor influye en las decisiones de los gobernantes, al cumplir normas sociales, regulaciones y obligaciones. La acción está formada, forzada y señalada por el contexto social. Por tanto, la acción racional depende de las instituciones sociales.

Desafortunadamente, como Coleman señala, las explicaciones puramente económicas a veces predominan en nuestra experiencia y en la realidad empírica. Las acciones de las personas están formadas, señaladas y forzadas por el contexto y las normas sociales. La confianza interpersonal, las redes de trabajo y las conexiones sociales tanto como la organización social, son importantes para el funcionamiento no sólo de la sociedad, sino de la economía. Al respecto, Yoram Ben-Porath ha examinado lo anterior en sistemas de intercambio colocando lo que el llama “La Conexión F”, familias, amigos y firmas.

No obstante, el resurgimiento de la economía institucional moderna, intenta llegar a las condiciones bajo las cuales las instituciones económicas emergen y cuáles son sus respectivos sus efectos en el intercambio económico. Algunos sociólogos han examinado la manera en que la organización social afecta las actividades económicas. Ellos visualizan las relaciones empresariales fijas en estructuras sociales y que tienen en consecuencia, efectos en las mismas. Las relaciones empresariales son fijas y promueven estructuras de ese tipo, usando y generando

confianza, estableciendo expectativas, y creando y poniendo en vigor normas públicas. Estas interacciones son creadas por la infraestructura social. La naturaleza fijada en estas relaciones empresariales, introduce a la organización social y a las relaciones sociales en el análisis de los sistemas económicos como una infraestructura social con historia y continuidad. Así, la infraestructura social tiene efectos independientes en el funcionamiento de los sistemas económicos; ellas no son sólo estructuras que surgen para servirles.

En cuanto concepto analítico, el capital social complementa el principio económico de la acción racional en el análisis de los sistemas sociales, incluyendo, desde luego, los sistemas económicos. Con un enfoque de la teoría de la acción racional, en la cual cada actor tiene intereses en ciertos recursos y acciones, el capital social es un recurso disponible para los actores sociales. Este puede ser combinado con otros recursos para obtener diferentes resultados para los individuos.

Las sanciones de las normas efectivas son una forma de capital social frágil pero poderosa. Cuando las sanciones o normas son invocadas, tienen coacción. Las sanciones pueden ser usadas o devaluadas fácilmente y pueden destruir otras formas de capital social. También, el uso de sanciones incurre en costos de oportunidad, porque ellas pierden el efecto y pueden debilitar el uso de otras formas del capital social tales como obligación o confianza.

Las normas son una forma menos frágil de capital social, pero en su invocación, también se incurre en costos de oportunidad. Las normas que apoyan la devoción altruista individual para el grupo son una forma especialmente importante de capital social, aunque ellos tengan costos

de oportunidad con ventajas. Cuando se usan excesivamente dentro de las sociedades o dentro de las instituciones sociales, ambas normas y sanciones pueden generar grados de sub-optimización.

Las estructuras sociales tienen características que facilitan la formación del capital social. Una de ellas es el *cierre*. El *cierre* es el grado por el cual las estructuras sociales admiten una identificación fácil de la membresía, en cuanto quién pertenece o no a la misma. El cierre en la estructura social comprende las normas efectivas con una alta confiabilidad. Otra característica de las estructuras sociales que facilitan la formación del capital social, es la apropiabilidad. Esto es propio de organizaciones comprometidas voluntariamente con un propósito y que tienen disponibilidad para otros.

De conformidad con Gluckman, el cierre y la apropiabilidad en la estructura social proporcionan el capital social a través de crear múltiples relaciones sociales. Esto ocurre cuando las personas están vinculadas en más de un contexto; por ejemplo, el compañero de trabajo y el vecino. Ambos proveen oportunidades para que los recursos de una relación sean apropiados con el uso de las otras. Estos recursos pueden ser la información, una obligación que debe ser honrada o las sanciones que pueden invocarse para aplicarlas con posterioridad. Tanto el cierre como la apropiabilidad, afectan la efectividad de las estructuras sociales para establecer y mantener normas en la vida social. Por eso, los actores individuales no controlan esas propiedades, pero con sus acciones sí les afecta.

A diferencia del capital físico y humano, el capital social no es un bien privado. Las normas reducen los objetivos económicos y aquellos que las establecen y las cumplen, capturan los beneficios. La calidad de los

bienes públicos del capital social, significa que está en posición diferente con respecto a la acción útil de las que están en la mayoría de las otras formas del capital. La riqueza del capital social es creada o destruida como un producto secundario de otras actividades. Los individuos no lo toman en consideración en las decisiones que orientan su actuación o cuando invierten en estas otras actividades.

Sin embargo, el capital social tiene beneficios que pueden ser capturados por las organizaciones económicas que producen bienes privados; por ello, los actores racionales invertirán en los mismos. Sin embargo, puede haber un desbalance social entre la inversión relativa en las organizaciones que producen bienes privados para un mercado y aquellas asociaciones en las que los beneficios no son capturados.

V. Las instituciones sociales como infraestructura social para el desarrollo

Así como la infraestructura nacional y física es construida a través de la inversión del capital nacional, la infraestructura social se construye y desarrolla con la inversión del capital social. La idea del capital social como una inversión real en las estructuras sociales que están vinculadas a la prosperidad económica de las naciones, fue explorada por Francis Fukuyama y profundizada en un libro adicional intitulado *The Great Disruption (La Gran Interrupción)*. La cantidad de capital social disponible para una sociedad esta basada en el grado de confianza inherente a la sociedad.

La confianza se aprende y practica por los individuos en la institución pre-social llamada familia, lo cual permite que las instituciones cívicas, liberales y democráticas hagan posible la eficacia de las economías modernas en términos individualistas, competitivos y de crecimiento vigoroso. Si la reserva del capital social disminuye, la inversión en la infraestructura social es más costosa, provocando que la misma infraestructura social se deteriore. A la vez, otras inversiones, tales como el capital humano, físico o el de la propia estructura física, se vuelven menos eficientes, y tanto las instituciones del gobierno como las empresas se debilitan junto con las operaciones de los mercados y este es el indicador más confiable para medir el éxito o el fracaso de los procesos económicos y sociales.

El siguiente ejemplo es ilustrativo. Supongamos que alguien quiere entrar al negocio del transporte de carga, la inversión del capital financiero que se tiene que hacer es en el propio transporte. Sin embargo, ellos no tienen que invertir en la infraestructura física de los caminos, luces de las calles, señales de alto en los semáforos. La comunidad les proporciona esa infraestructura como un bien público, es decir, de uso común para que sea compartido por todos.

Asimismo, cuando ellos deciden atraer los negocios y obtener contratos para el transporte, la inversión del capital social que se debe hacer es en la reputación para completar los envíos como han sido contratados. Sin embargo, no se tiene que invertir en la infraestructura social del entendimiento común, la buena reputación o la imagen, tampoco en los hábitos, porque un contrato es algo que se mantiene y cuando no es cumplido, merece la desaprobación moral acompañada de la vergüenza y el desprestigio; aun más, por un refuerzo tangible por medio de la cual se hace efectiva la coerción del gobierno. De nuevo, la comunidad

proporciona la infraestructura en la forma de instituciones morales y legales que mantienen la materialidad y utilidad de los bienes públicos.

VI. Instituciones sociales y organizaciones económicas

Es necesario hacer una distinción entre las instituciones sociales que tienen una función en la infraestructura pública y las organizaciones de negocios que las usan para crear la riqueza. El Profesor en Administración de la Universidad de Stanford, W. Richard Scott, dedica su libro completo, *Institutions and Organizations (Instituciones y Organizaciones)* a este tema. En pocas palabras, mientras que las organizaciones tienden al cambio y el movimiento, las instituciones perduran. La noción de la institución tiene una connotación de estabilidad y permanencia. Además, las organizaciones formales son reales y tangibles y están construidas con la persistencia de las instituciones.

Aunque esta distinción conceptual es simple, el análisis económico sugiere que es de suma importancia para el desarrollo económico. Como Fukayama señala, aquellas sociedades que crecen económicamente tienen por una parte organizaciones empresariales que pueden cambiar y reformarse rápidamente, y por la otra, tienen las instituciones sociales que se desarrollan con más lentitud y por tanto, cambian de manera gradual. Fukuyama señala en su estudio del crecimiento económico cómo funcionan las instituciones sociales en cuanto estructuras intermedias que se vinculan con las instituciones morales, básicas, perdurables como los individuos y las familias que hacen posible no sólo las instituciones sociales como la ley, sino que también las instituciones económicas como las corporaciones y los bancos.

Además, Fukuyama las ubica sin estructuras sociales intermedias que son frecuentes en las economías exitosas, y en su concepción de las economías y las prácticas económicas solo pueden debilitar la reserva de la confianza, en la familia y en el reconocimiento singular de la preferencia individual. Así, las estructuras intermedias son el vínculo esencial para la independencia moderna y el crecimiento económico. Las instituciones sociales incorporan la historia, los valores y son los instrumentos que la sociedad utiliza para mantenerse así misma. En algunos aspectos, son como los caminos en los que los vehículos de las organizaciones pueden transportar carga.

De este modo, las organizaciones económicas se mantienen por las inversiones del capital financiero; cambian y se adaptan para atraer el capital; prosperan, crecen o decaen o mueren dependiendo de que tan rápido respondan. Por ello, ayudan a producir más capital financiero para la inversión continua. Si las organizaciones económicas expiran, no es de importancia permanente debido a que otras organizaciones económicas surgirán para tomar su lugar. De hecho, el paso de las organizaciones económicas libera al capital financiero para otros usos. Las estructuras intermedias fuertes o las instituciones sociales como la ley, son las que permiten proporcionar la infraestructura para que se construyan las nuevas organizaciones económicas.

Asimismo, las instituciones sociales se mantienen por la inversión del capital social y ellas cambian y se adaptan para atraer este capital y producir más si lo hacen con éxito. Sin embargo, no son como las organizaciones económicas. Si las instituciones sociales como la ley fallan en adaptar la vida social, decaen o mueren, y esto sí es de importancia

permanente y crucial. Cuando una institución social se debilita o muere, puede que no libere el capital social que se ha invertido en ella, sino que en vez de eso, lo destruye.

El capital social es producido y es propiedad de grupos, no de individuos. No puede ser propiedad de individuos y está condensado en instituciones para crear más infraestructura social. Así, el capital social no puede ser ahorrado, solo invertido; no puede ser capturado, solo usado, no puede ser dividido. En resumen, es frágil y aunque no se puede devaluar, es factible destruirlo. Una vez que es destruido, sólo puede ser creado de nuevo por medio de la inversión de las instituciones básicas de la sociedad. Esto es debido a que la naturaleza del capital social es diferente a la del capital financiero.

VII. Conclusión

Se logra la seguridad jurídica cuando las estructuras sociales como el imperio de la ley y la legitimidad legal proporcionan apoyo suficiente al capital social que está invertido en la infraestructura social de las instituciones del sector justicia. La seguridad jurídica es muy parecida a una medida de calidad de la funcionalidad y la fuerza de la infraestructura del sector justicia. Cuando la infraestructura del sector justicia es de alta calidad, apoya el desarrollo de la infraestructura económica. Sin embargo, la inversión en las estructuras que apoyan la seguridad jurídica, pueden ser debilitadas por fuerzas internas y externas. Por ejemplo, las fuerzas de la globalización económica pueden debilitar la seguridad jurídica. Esto se debe a que las empresas internacionales proporcionan fuentes adicionales de capital social para la invertir en las instituciones, tomando en cuenta la competencia externa.

La globalización cuestiona la delimitación de los territorios y de las estructuras sociales. Por otra parte, las instituciones como las corporaciones multinacionales o las instituciones benignas como los tratados o comisiones internacionales, puede crear mecanismos legislativos y judiciales paralelos a aquellos de las instituciones gubernamentales de una nación. Esto introduce derechos positivos, es decir, una serie de derechos y prácticas comerciales que son generadas por el mercado transnacionalizado, o por la guía y las políticas de los órganos multilaterales.

Todo esto puede comprometer el principio de seguridad jurídica. Cuando se analiza desde la concepción liberal clásica la seguridad jurídica, se valoran sobre todo, las libertades de los ciudadanos que integran el Estado. Por eso, la seguridad jurídica en las naciones no es considerada siempre en el contexto de la economía globalizada. Así, puede preguntarse lo siguiente: ¿existen cosas prácticas que se puedan hacer políticas que para fortalecer las instituciones que mantendrían la infraestructura, y abastecerán el almacén del capital social? Pensamos que sí, pues para aumentar nuestra inversión de capital social, fortalecer la estructura social de la seguridad jurídica, la infraestructura institucional de la justicia y la del sector público, se necesita concentración y participación en varias áreas. Estas son seleccionadas porque se percibe tienen efecto en dos factores importantes el cierre y la apropiabilidad.

Al respecto, primero se deben seleccionar las políticas que combatan la corrupción en el sector público en general y específicamente en el sector justicia. También se deben fortalecer los mecanismos institucionales y legales autorizados para regular y controlar las actividades de todos los funcionarios del gobierno. Ello incluye la vigilancia activa en contra de cualquier quebrantamiento de la ley, sin importar que tan menor sea en el

sector justicia. Existen varios modelos de cómo implementar esto. Tal es el caso del modelo del Fiscal Especial de los Estados Unidos para la anti-corrupción.

No se puede sobrestimar la importancia de esta medida, debido a que se refuerza con la existencia de relaciones múltiples. Al traer miembros del sector justicia o público a la justicia, se muestra gráficamente como ambos, la justicia y los funcionarios públicos, se relacionan con la comunidad no sólo como jueces, funcionarios de la corte, policía, o servidores públicos, sino también como ciudadanos comunes que tienen responsabilidades y derechos compartidos. Esto fortalece la noción que compartimos la ciudadanía bajo el imperio de la ley y reduce el corporativismo en la sociedad.

Segundo, se debe fortalecer la noción de propiedad, enfocada principalmente al fortalecimiento de los mecanismos para establecer la propiedad de la tierra y la aplicación de la Ley de la Propiedad Intelectual. Existen numerosos mecanismos y modelos para implementar este tipo de política, desde los registros de los títulos de la tenencia de tierras automatizados, hasta la búsqueda de patentes automatizadas; desde el pago de los impuestos de la propiedad en la Internet, hasta los tratados internacionales de la propiedad intelectual.

No se puede sobrestimar la importancia de esta actividad como parte de la infraestructura institucional del sector justicia. Lo anterior ha sido un factor constante en la ley Española que data desde el Siglo XII y en el registro civil. Esta actividad sostiene el cierre y la apropiabilidad. Así, se refuerza la primera, identificando quien tiene derechos de propiedad

y cómo se obtienen. Esta fortalece la segunda, al proporcionar a los que crean propiedad intelectual una membresía social, no solo como artistas o inventores, sino como productores.

Tercero, debemos impulsar activamente las políticas que favorecen el vigor de la publicación y la promulgación de la ley. Ello no solo incluye hacer la ley accesible para todos, sino que incluye a la vez, la actividad colateral de actualizar para armonizar la ley y la legislación pública. De nuevo, aquí la Internet es una herramienta poderosa para otorgar el acceso en la búsqueda y actualización de la información. Pero se pueden usar otras herramientas incluyendo la tecnología convencional de la publicación impresa, usando también, periódicos y revistas. El efecto de buscar este tipo de política en la apropiabilidad de las estructuras legales es de importancia creciente. Se pueden usar las leyes para crear valor únicamente si son conocidas o se puede conocer fácilmente por los ciudadanos que pueden consultar la ley sin la asistencia de abogados. Ello fortalece la noción múltiple de todos los profesionales como ciudadanos bajo el imperio de la ley.

Cuarto, por la misma razón, se necesita la colaboración activa de la comunidad en la revisión y la promulgación de cualquier nueva ley puesta en vigor por la Asamblea Legislativa. Los modelos consultivos para la participación ciudadana, abundan en el mundo actual. Algunos confían en la tecnología comprobada tales como los censos de opinión telefónica, o los grupos de enfoque; otros utilizan alta tecnología como el correo electrónico. Sin embargo, no se deben ignorar instrumentos tradicionales y modestos como las municipalidades, las sesiones legislativas rotativas, o las reuniones con grupos constituyentes. Una manera para forzar este tipo de consulta es emplear el modelo que requiere una legislación nueva para que se experimente el análisis de impacto ambiental y el análisis del

beneficio de los costos antes de dejar el comité. Estas actividades obligan a una consulta.

Finalmente, se necesita adoptar políticas para monitorear la práctica de los profesionales, para elevar el nivel de la educación, así como el nivel del bienestar para la carrera legal y administrativa. Un elemento clave en esta lógica, es la creación de un tribunal nacional administrativo, aunque conlleve resistencias e implicaciones constitucionales. Prestando atención a este asunto, se puede generar una cultura que refuerce las propiedades de cierre y apropiabilidad de las estructuras legales y administrativas en el marco de la gestión pública. Si se fortalece la educación y la asociación legal, especialmente en las áreas de la práctica y de la ética profesional en el sector público, aumentará la inversión del capital social y se fortalecerá así, la estructura social de la seguridad jurídica y la infraestructura institucional de la justicia en el sector público.

Bibliografía

Coleman, Thomas, "Capital Social", *Sociología* , 1999.

Fukuyama, Frances, *The Great Disruption, (La Gran Interrupción)* Free Press, NY, NY, 1999.

Fukuyama, Frances, *Trust, (Confianza)*, Free Press, NY, NY, 1997.

Scott, W. Richard, *Institutions and Organizations, (Instituciones y Organizaciones)* Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1995.



Ética y gestión pública
en el gobierno federal: El
caso de la Secretaría de
Comunicaciones y Transportes

Alejandro Herrera Macías*

Abstract

El artículo explica los fundamentos éticos de la gestión pública en el contexto democrático que los sustenta, la relación entre axiología y ethos para definir conductas, así como el nuevo ambiente institucional que se está formando en México, el cual tiene como ejemplo destacado la transformación institucional en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Palabras clave: apertura, confianza pública, código de ética, gestión pública, transparencia y valores.

The article explains the ethical foundations of the public management in the democratic context that sustains them, the relation between axiollgy and ethos to define conducts, as well as the new institutional atmosphere that is forming in Mexico, which has like outstanding example the institutional transformation in the Secretary of Communications and Transportes.

Key words: opening, public confidence, code of ethics, public management, transparency and values.

* Profesor de Asignatura en la Universidad Iberoamericana, México. Agradezco la gentileza de la Lic. María de la Luz Ruiz Mariscal, Oficial Mayor de la SCT por el apoyo brindado para elaborar este documento; obviamente lo escrito es responsabilidad del autor.

Introducción

La ética en el tema de la administración pública como objeto de estudio ha cobrado gran importancia en los últimos años. Si bien su valoración no es reciente, en el caso mexicano ha generado un mayor interés en algunos programas y tareas del gobierno. Los debates que los estudiosos de la administración pública han tenido sobre la misma, se han destacado por su extensión y alto dominio de la literatura sajona (Rohr, 1999). Tal vez, no podría ser de otra manera, ya que el tema de la ética cívica está directamente relacionada con el fortalecimiento de los gobiernos democráticos a la usanza occidental. La ética cívica en su génesis, se ubica con el surgimiento de la convivencia de los ciudadanos ya la par con la formación del Estado - Nación. En este sentido, ética y fortalecimiento democrático están directamente vinculados y son hasta cierto punto complementarios.

Este artículo tiene como propósito explicar un caso de implementación de acciones del Gobierno federal en materia de fortalecimiento de la ética de gobierno, en particular, en una dependencia que es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), tomando como referente las leyes y programas que la actual administración del Presidente Fox ha impulsado en todas las dependencias del gobierno. Se considera que un ejemplo de una dependencia como es el caso de la SCT, es muy enriquecedor. Primero, porque es muestra de un caso de operación de acciones actuales sobre un tema ampliamente discutido como es la ética. Segundo, es una oportunidad para que los testimonios conseguidos sirvan de referente para los tomadores de decisiones, y por último, para contribuir al debate de una tema que ha sido principalmente discutido desde una perspectiva más teórica.

Hacia una aproximación de la ética y los valores

De inicio la noción de ética, valores y conductas, conlleva a un terreno en el cual la filosofía, la axiología y la ontología, concurren en diversas experiencias y tratados. Así, las creencias intervienen en distintos ámbitos de la actividad cotidiana. Primeramente la religión bajo la idea de un ente superior que “regule” y determine los límites de nuestro actuar en colectividad, se convirtió en un referente primario. Lo que permite cohesionar a las primeras civilizaciones es precisamente su homogeneidad en la creencia de un Dios o dioses en sus vidas

La ética se relaciona con una cuestión social referencial; es decir, con la manera en que los ciudadanos conviven en sociedad, por lo que su riqueza radica en la medida en que los mismos son portadores de intereses e ideologías diferentes pero que pueden ser convergentes en cuestiones fundamentales. No hay duda de que la pluralidad enriquece la construcción de una posible ética cívica, ya que determina la forma en que las personas interactúan en la colectividad de manera organizada. Ello obliga necesariamente a que se determinen los valores mínimos de convivencia ante la tentación por un lado de imponer los valores de uno solo ó de limitar el desarrollo de los demás. Se trata de una tarea de alta complejidad que requiere un elemento en común como máximo valor: la tolerancia.

Se considera que con la época de la ilustración germina la idea de ciudadano como agente capaz para tomar sus decisiones por la manera en que interactúa en la sociedad, pero a su vez, es capaz de generar mecanismos de control y regulación para que se manifiesten en la actuación cotidiana.

De esta forma, se tienen nutridos los valores y las acciones en el conjunto social que determina de manera amplia el tipo de convivencia que asegura la conservación y sociabilidad de las personas. Sin embargo, es en el momento de la Ilustración, cuando la razón se convierte en un instrumento de liberación que guía y sintetiza el mecanismo a través de la ética que es parte activa de la convivencia cotidiana.

Desde una perspectiva más operativa, los gobiernos del mundo occidental han buscado integrar en sus administraciones públicas esquemas que permitan reforzar y mejorar los valores de la ética en el servicio público. En este sentido, es importante hacer un alto para dejar en claro algunas definiciones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (1997) ha generado sobre la materia:

Ethos: conjunto de ideales que definen una cultura global del servicio público.

Valores: los principios o normas individuales que guían el juicio sobre lo que es bueno y correcto.

Ética: las reglas que plasman los ideales característicos ó *ethos* en la práctica cotidiana.

Conducta: los actos y comportamientos externos de los funcionarios.

Para el caso mexicano, se puede señalar que el *ethos* está directamente relacionado con los ideales que tanto la Ilustración como el liberalismo significaron para el país. De este modo, en su parte más instrumental, el *ethos* se plasmará en la legislación nacional (en lo que podemos llamar las reglas escritas de acción); pero también existen las reglas no escritas

que orientan la práctica cotidiana del espacio de lo público. Es en otras palabras, se trata de lo que el premio Nobel de Economía Douglas North ha definido como las instituciones, es decir, las reglas del juego que imperan en la sociedad.

Pareciera que por la tradición latina se han generado tipos de legislación sobre la actividad estatal que, sin duda, son un tanto complejas, incluso contradictorias. Es decir, hay la impresión de que numerosas leyes obedecen más a cánones diferentes de lo que sucede en la realidad, cayendo en ocasiones, en el terreno de la simulación.

Por otro lado, existen los valores que corresponden a una parte más profunda del comportamiento del ser.

La axiología que tiene cada individuo en su interacción social, permite identificar y perfilar los valores sociales. En este sentido, su manifestación es producto del constructo social y de su actividad cotidiana.

Por lo que respecta a la ética, ésta es la representación más tangible de los valores que reflejan a su vez el *ethos* en las personas y grupos. Es así, como se puede señalar que una ética adecuada es aquella en la que existe congruencia en el *ethos* y los valores que se profesan. La congruencia de principios puede ser el detonador de una adecuada ética pública que será manifiesta en la conducta de los servidores públicos. La clave en un adecuado programa de reforzamiento ético incluye el trabajo congruente del *ethos* con los valores que serán reflejados en las conductas de las personas. Por ello, tal vez las definiciones formuladas por la OCDE permiten clarificar los conceptos y tener presente que la congruencia entre cada uno de ellos es fundamental.

Por otro lado, de manera paralela, el capital social es esencial en el desempeño de las organizaciones públicas. Esto es, “el componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones” (Fukuyama, 1996). De tal forma, la confianza que Fukuyama señala es determinante en la manera como se puede desempeñar una organización. Por ello, los valores que una sociedad tiene pueden contribuir a crear mayor grado de confianza o en su caso atentar contra ella. Este punto no es menor en el tema de la ética, ya que en los valores de una sociedad, es necesario preguntarse si los mismos y las conductas de una población están o no contribuyendo a generar mayores niveles de confianza en un término más utilitario.

Se destaca que un alto nivel de confianza (capital social) puede disminuir los costos de transacción de las negociaciones y la aplicación de la ley, por lo que en las instituciones gubernamentales es necesario valorar qué infraestructura ética se está generando para poder contribuir a mejores los niveles de confianza y por ende, tener una mejor cooperación y función administrativa entre sus miembros.

No obstante, la OCDE ha trabajado a lo largo del tiempo en un esquema muy interesante en el que combina dos acciones fundamentales sobre el efectivo desempeño administrativo de los gobiernos. Esto es, ¿cómo combinar por un lado modelos administrativos de gestión más orientados a resultados, con autonomía y hasta discrecionalidad para la toma de decisiones gerenciales, con sistemas éticos basados en la integridad más que en la norma que puede ser un detonador de frenos y limitar la mejora y hasta la innovación administrativa? Esta reflexión se ha convertido en un centro de atención importante y referencial. Combinar los ambientes éticos

y con los de transparencia, permitirán recuperar la confianza del ciudadano en los gobiernos, pero utilizando modelos gerenciales que sean flexibles, innovadores y orientados al propio ciudadano. Esto se ha convertido en uno de los dilemas que enfrenta actualmente la administración pública.

En México, se han establecido distintas acciones para contribuir a un ambiente ético, esencialmente en lo que se denomina la infraestructura ética (OCDE), la cual incluye el compromiso político, el marco legal, los mecanismos eficaces de rendición de cuentas, así como los códigos de conducta.

Tal es el caso de dos muy recientes normas: una jurídica y la otra administrativa. En la primera se encuentra la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En la segunda se encuentra el Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC).

Por lo anterior, se puede señalar que con una norma que garantiza más transparencia, se puede contribuir a la rendición de cuentas incluyendo a la sociedad; esto es un avance significativo en la mejora de la infraestructura ética.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Ley tuvo una ruta crítica los meses previos a los que fue aprobada en el año 2002. En su diseño, participaron un número considerable de servidores públicos, legisladores y miembros de la sociedad civil y del

sector académico. Cabe mencionar, que ésta fue aprobada de manera unánime por parte del Poder Legislativo; y en ella ha quedado plasmado un compromiso de la Administración del Presidente Fox para hacer de las instituciones, entes públicos diáfanos que le generen al ciudadano la confianza necesaria que en toda democracia moderna gozan las instituciones gubernamentales.

La sociedad civil a través de diversas movilizaciones tales como foros académicos, publicaciones y espacios, apoyo en la construcción de los cimientos para formular la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, formulando llamados al Congreso de la Unión para que la aprobará y en ese sentido, fue publicada el día 11 de junio del 2002, y se convirtió en un instrumento de práctica cotidiana, mediante el cual el ciudadano tiene la posibilidad de conocer de manera precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que las autoridades gubernamentales adoptan de cara al interés público. Con esta Ley se diluye sensiblemente tanto la discrecionalidad como la opacidad, y no serán más rasgos distintivos de la Administración Pública Federal Mexicana, que, por muchos años, estuvo al margen de las expectativas y deseos de la sociedad.

Con la Ley, se pretende equilibrar los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad; se cumple así, un anhelo de una sociedad que, como la mexicana, avanza gradualmente para ganar los espacios públicos que han marcado el rumbo por los derroteros de la sociedad moderna, y se ha avanzado en la consolidación democrática, en la cual existe una genuina demanda social de apertura, transparencia y rendición de cuentas públicas; es decir, tener en toda la extensión un gobierno abierto al escrutinio de aquellos a los que sirve: los gobernados. Esto

permite la introducción gradual de otros valores que pueden reivindicar a la misión de la función pública. La información que generan los gobiernos es fundamental y permite al ciudadano ponderar las acciones de sus funcionarios, conociendo la forma en que el gasto se ejerce. Está es una forma de fortalecer las instituciones democráticas.

La finalidad de la Ley promulgada, es garantizar que las personas tengan acceso a la información que emana y poseen las instituciones que integran los tres poderes de la unión, así como aquellas instituciones obligadas por la Ley como puede ser el Instituto Federal Electoral, o la Comisión Nacional de Derechos Humanos por ejemplificar algunos casos de importancia en la vida pública.

Los objetivos que la Ley persigue, están contemplados en el artículo cuarto donde se expresa lo siguiente¹:

1. *Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.*
2. *Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que tengan los sujetos obligados.*
3. *Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados*
4. *Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados*
5. *Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos; y*
6. *Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del estado de derecho.*

¹ Artículo 4 de la LFTAIPG.

Estos seis enunciados tienen una carga valorativa que es muy importante, ya que las sociedades con democracias modernas, no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral, el acceso al poder y la alternancia del mismo, sino además deben asegurar que exista un ejercicio de la función pública, transparente; de manera que la sociedad mexicana en nuestro caso, pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos que integran la Administración Pública Federal.

México, obviamente no es el único, ni el primer país que cuenta con una legislación en esta materia. En el mundo, existen alrededor de cuarenta países que tienen leyes e instituciones dedicadas a garantizar el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información público -gubernamental. A la fecha, algunas entidades federativas tienen leyes o iniciativas sobre este tema, como es el caso de Jalisco, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, México, Durango, Querétaro y el Distrito Federal. Este último con diversos retos, no se encuentra exento del debate público nacional.

También se ha emprendido un proceso de cambio en la relación dada entre el gobierno y los gobernados, dándose en la práctica, una nueva forma de ejercicio de la función pública, al adoptarse la política de puertas abiertas. Este proceso implica el inicio de una transformación cultural en la forma de concebir el servicio público mexicano; ya que formaliza tanto para la administración pública y el desempeño de los servidores públicos, el escrutinio cotidiano ante los ojos del público ciudadano. No hay que olvidar que después de más de siete décadas, los ciudadanos mexicanos votaron por un partido político distinto al que había gobernado el País durante prácticamente el siglo XX. Este ejercicio democrático, implicó la apertura informativa hacia la sociedad, permitiendo asegurar el paso de

una democracia de corte electoral, a una más de orden participativo y estructural. Es decir, se amplía el horizonte del espacio público.

Para lograr el acceso exitoso a la información pública, la Ley establece un procedimiento ágil y de fácil acceso a la ciudadanía. Para ello, se han creado Unidades de Enlace en cada Dependencia o Entidad, que son las responsables de realizar las funciones necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los particulares incluyendo la orientación y el apoyo. En algunas dependencias, estas Unidades de Enlace ya eran unidades administrativas por lo que no se generaron costos adicionales a los presupuestos de las dependencias. Dichas unidades funcionan a través de Comités de Información que tienen funciones normativas, de resolución, supervisión y organización en esta materia, y que están integrados por el Titular de la Unidad de Enlace, el Titular del Órgano Interno de Control en la dependencia ó entidad que se trate y un servidor público designado por el Titular de la Dependencia o Entidad de que se trate.

Un punto que da mucha importancia al cumplimiento de esta nueva Ley, es el hecho de que se reconoce la necesidad de tener una institución garante en quien depositar la confianza pública. Para el caso del Poder Ejecutivo Federal, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Dicha institución es la encargada de hacer cumplir la Ley en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El IFAI es un organismo independiente, integrado por cinco comisionados, nombrados por el Titular del Ejecutivo, y son los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. El Instituto cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley, revisar los

casos en que las autoridades administrativas nieguen el acceso a la información y determinar si la información que solicitan las personas es pública, reservada o confidencial, es decir, tiene facultades para dirimir cualquier controversia en materia de información. Un punto trascendental es que el IFAI no está subordinado a autoridad administrativa alguna.

Para tener una adecuada reglamentación de las facultades del IFAI y del procedimiento de acceso a la información, se publicó el Reglamento de la Ley, en el que se establecen las atribuciones, lineamientos, procedimientos y sistemas necesarios para promover y garantizar el acceso a la información público - gubernamental. Asimismo en fechas recientes se han elaborado los Lineamientos Generales para la clasificación de la Información y se encuentran en elaboración los Lineamiento Generales de Catalogación, todo esto para homologar la forma de archivar y de clasificar la documentación en la Dependencias y Entidades del Sector Público Federal.

Entre las funciones del IFAI destaca la de proporcionar apoyo tanto a los ciudadanos como a las dependencias y entidades del gobierno federal; para tal efecto, se diseñó el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cuya finalidad es facilitar el acceso a la información gubernamental, o en su caso, cuando sea necesario presentar el recurso de revisión ante el Instituto, cuando el particular considere que la información solicitada le haya sido negada.

En cuanto al derecho a la privacidad que tienen las personas que gozan de libertades civiles, está garantizado por la Ley, ya que si bien el servidor del gobierno está expuesto a la luz pública, se contempla en la misma Ley que deberán protegerse los datos personales, tanto de aquellos que

trabajan en el servicio público, así como de los particulares que entregado a las instituciones de gobierno información sobre su condición civil, siendo posible su divulgación sólo en casos específicos determinados en la propia Ley y su Reglamento.

El espíritu de la Ley es el principio de publicidad de la información; no obstante se establecen supuestos legales en los que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal pueden clasificar como reservada o confidencial la información solicitada por los particulares. Es así que en los artículos 13 y 14 de la Ley, se acotan las causales por las que se puede clasificar como reservada la información cuya difusión pueda:²

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;*
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;*
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;*
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o*
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.*

² Artículos 13 y 14 de la LFTAIPG.

En el artículo 14 se extiende la lista, aclarando rubros importantes como son:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;*
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;*
- III. Las averiguaciones previas;*
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;*
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o*
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.*

Por lo que respecta a la confidencialidad de la información, está se circunscribe en términos de los artículos 3° y 18 de la Ley, a la entregada con tal carácter por los particulares a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluye los datos personales concernientes a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que este referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opiniones políticas, estado de salud, físico o mental, preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.

Como se advierte, la Ley tiene visión específica y de conjunto, ya que si destaca principalmente la transparencia de los actos del gobierno federal, contempla también la clasificación y protección de la información gubernamental, dando un paso hacia adelante en la carrera de la profesionalización del sector público, ya que al tener instituciones homologadas en la forma de elaborar y clasificar su información, se puede generar la memoria histórica de las instituciones, lo que permitirá aprovechar los insumos que en materia de información que genera día con día la Administración Pública Federal. En este punto México tiene un avance en materia de infraestructura ética.

Código de Ética

Los Gobiernos tienen que atender a los ciudadanos del siglo veintiuno, con una actitud diferente a como eran las cosas en el pasado y visualizar a los ciudadanos como clientes, permite recordar a aquellos que trabajan el sector público, que los servicios que presta la Administración Pública deben ser de calidad y con premisas como la transparencia, la actitud de servicio, la calidad humana en el trato, la honestidad, la rendición de cuentas, que en el caso de la presente administración, ha quedado plasmado en un Código de Ética para gobernar, el cual fue protestado por el Presidente de la República y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002.

El Código de Ética contiene reglas claras para que en las labores cotidianas de los servidores públicos que impere una conducta íntegra que responda a las necesidades de la sociedad, con plena vocación de servicio que oriente su desempeño tanto en el ámbito público como en el privado.

Dicho código parte de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que expresa la necesidad de prevenir y abatir las prácticas de corrupción y burocratismo en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

El reto de lograr que la sociedad confíe nuevamente en las instituciones de gobierno y que tenga certeza en las actividades que desarrolla, implica tener servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad que estén absolutamente convencidos de la dignidad de formar parte del sector público. Un servidor público al asumir su cargo, adquiere al mismo tiempo una responsabilidad para satisfacer las necesidades ciudadanas y que en ocasiones implica adoptar decisiones propias de la compleja relación que prevalece en la sociedad y que son influidas por factores que implican la conjugación de diversos actores, que tienen intereses legítimos, pero que el servidor público debe conciliar entre lo que es deseable y lo posible en la búsqueda del bienestar general de la sociedad. Por ello, la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para el ejercicio de la función pública.

Para materializar este anhelo, la Secretaría de la Función Pública elaboró el Código de Ética mencionado y, el Presidente Fox tomó protesta de él; con ese código que sustenta los principios rectores del servicio público, cada una de las dependencias y entidades deberá emitir un código de conducta específico para la institución, que delimite el comportamiento que deben observar los servidores públicos adscritos. Se organiza en doce apartados y reconoce los valores de carácter universal que orientan las conductas de la vida cotidiana.

Un elemento a combatir con la ética es la corrupción, misma que se ha estudiado desde diversas disciplinas, siendo las más comunes la economía y el derecho y ahora la administración pública la retoma para moralizar conductas individuales y grupales en su seno. Asimismo y con el objeto de analizar las prácticas corruptas en el espacio gubernamental, México al igual que otros países utiliza las encuestas que permiten definir y hasta cuantificar los actos de corrupción. Dentro de este rubro de encuestas, sobresale la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno realizada por Transparencia Mexicana en 2001.³ Los resultados son por demás reveladores. De los hogares mexicanos cerca del 6.9% de su ingreso es destinado a mordidas, mientras que para los hogares que tienen ingresos menores a un salario mínimo, el porcentaje se eleva al 13.9% Los resultados en este rubro indican que para las familias con menores ingresos, la corrupción les es más lacerante que para las familias con mayores recursos económicos. Esta situación hace más grave la inequidad y posibilidades reales del desarrollo. Asimismo, la encuesta revela algo importante: que respecto a la escolaridad y edad de las personas más proclives a la mordida están los jefes de hogar jóvenes y los jóvenes con escolaridad universitaria. Esta situación provoca que el problema vaya más allá de un esquema de mejor educación o hasta del ingreso de las personas.

De la misma encuesta es muy interesante a la vez, la percepción que tiene el ciudadano de la corrupción. En principio, más de la mitad de los encuestados está de acuerdo con la frase de que un funcionario puede sacar provecho del puesto, siempre y cuando haga cosas buenas, lo que al unirlo con la poca o nula posibilidad de acabar con la corrupción,

³ Cfr. *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF. Reporte de Avances al 2002.* Gobierno de la República, México.

se eleva al 61.4% Por eso existe la percepción en un marcado sentir de que la corrupción es un acto que va mas allá de las expectativas de su erradicación.

Por lo que se refiere a las características que presentan las posibles conductas irregulares en la administración pública, sobresalen por su recurrencia: la discrecionalidad, la deficiencia o negligencia en el desempeño laboral y el manejo indebido de recursos. En este sentido, se han detectado que los actos de discrecionalidad y la profesionalización de los funcionarios son decisivos para mejorar el desempeño gubernamental.

Respecto a los posibles costos de la corrupción, el Banco de México ha estimado que la corrupción puede ser equiparable al 9% del PIB.⁴ De acuerdo a la empresa PricewaterhouseCoopers, la opacidad implica para las empresas el 15% de la utilidad de las mismas. Asimismo de acuerdo al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, las empresas en México gastan en promedio alrededor del 13% de sus ingresos, para influir en nuevas leyes, políticas o regulaciones y en pagos extraoficiales a funcionarios públicos.⁵

Se puede continuar señalando el costo de la corrupción que, como bien se ha dicho, se convierte en una especie de impuesto injusto para los ciudadanos.

Por otro lado, la difusión del Código de Conducta de la SCT, es otra de las metas para que todo servidor público que trabaje haga suyos los 12 apartados que componen el Código y que constituyen una declaración

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

formal del comportamiento que se espera de aquellos que son parte del caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Acompañado del Código se han generado campañas masivas entre los trabajadores sobre el contenido del mismo. Dentro de los rubros de comunicación destacan las leyendas alusivas en el recibo de pago y la emisión de programas televisivos a través de la Red Satelital.

***La Secretaría de Comunicaciones y Transportes
con un perfil de transparencia y ética
profesional***

En la SCT se han emprendido acciones que adoptan cabalmente la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, la cual guía de manera significativa las actividades cotidianas y se convierte en un referente obligado para la instrumentación de la Ley. Dicha Agenda se caracteriza porque tiene seis estrategias a saber:

- a) Gobierno que cueste menos*
- b) Gobierno de calidad*
- c) Gobierno Profesional*
- d) Gobierno Digital*
- e) Gobierno con Mejora Regulatoria*
- f) Gobierno Honesto y Transparente*

Por ello, se han implementado un conjunto de procesos y programas que permiten constatar el avance en cuanto al manejo ético de una institución comprometida socialmente en su diario actuar.

Se requiere consolidar en la Secretaría, la cultura de la transparencia con visión responsable que busca mejorar día a día en los programas y proyectos encomendados a la dependencia. La SCT enfrenta los retos con una carga de complejidad, dado que la institución tiene una planta laboral de aproximadamente 28,000 personas. Es una de las dependencias más grandes del Gobierno Federal Mexicano, con un manejo presupuestal en el 2003 de 28,354 millones de pesos (2,835 millones de dólares), incluyendo a los organismos del Sector, coordinados por la dependencia, tales como el Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, entre otros.

La Secretaría regula actividades y ramos productivos como son: carreteras libres y de peaje, transportación aérea y aeropuertos, marina mercante, puertos, autotransporte federal, ferrocarriles, satélites, radiocomunicación, telefonía, correo, en fin todas las comunicaciones del país. Esto implica que la institución administra un volumen considerable de información en cada una de las áreas bajo su cargo que, desde la óptica del proceso de transparentar la información hacia la gente, implica un reto que se ha asumido cabalmente, ya que se necesita tener una coordinación óptima entre las áreas donde se genera la información y la Unidad de Enlace para cubrir las necesidades de información que se han recibido, pues la Ley señala tiempos específicos para dar respuesta a los particulares que piden la información; el plazo establecido por Ley es de 20 días hábiles, y este caso, se encuentra en el rango de tiempo de países como Reino Unido, Canadá, Francia o Estados Unidos.

En materia de solicitudes de información que ha recibido la Unidad de Enlace de la SCT, se tiene que en lo que va del periodo en que entró en vigencia la Ley hasta el mes de julio, 250 solicitudes aproximadamente, de las cuales el 30% ha sido para solicitar información en aspectos de títulos

de concesión en materia de radio y televisión y telecomunicaciones; 20% en materia de sueldos de servidores públicos de mando y erogación por concepto de luz, agua y mantenimiento de instalaciones, respectivamente; y un 10% en lo que se refiere a información que tiene que ver con permisos y licencias de autotransporte federal y prestaciones de los servidores públicos. Esto significa que al ciudadano le interesa conocer quién posee las concesiones, cuánto ganan sus funcionarios y en qué se ejerce el gasto de operación.

En cuanto a los programas que se han implementado para fortalecer la ética y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en sus seis apartados, destaca en primer lugar al Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción, el cual establece un diagnóstico de las áreas proclives de la gestión pública donde pueda existir corrupción u opacidad en cuanto a la toma de decisiones, y/o en la prestación de servicios de la Secretaría; dicho diagnóstico se complementa con metas e indicadores concretos para solucionar ó prevenir las conductas antes mencionadas. En este año son diez los procesos críticos a los cuales se les hará un seguimiento y algunos de ellos son:

- *Transparentar el proceso de licitación y adjudicación de obra pública en materia carretera, así como de las adquisiciones de recursos materiales.*
- *Asegurar una gestión pública orientada a la calidad total y la transparencia en cuanto a la autorización de concesiones y permisos de radio y televisión;*
- *Mejorar la aplicación de exámenes psicofísicos, para la obtención de las licencias de autotransporte federal;*
- *Facilitar a los usuarios la información necesaria para el cumplimiento de requisitos para la expedición de licencias de tipo aeronáutico*

- *Lograr la sistematización integral de la ventanilla única que opera en las capitanías de puerto;*
- *Brindar a los usuarios opciones de tramitación vía Internet;*
- *Transparentar el proceso de reclutamiento y selección de personal para nivel de mando medio.*

Por último, una estrategia que la SCT ha incorporado en esta mejora administrativa, es la parte de transparencia, ética y combate a la corrupción. Desde distintos niveles de cambio en las administraciones públicas de los países de la región, se ha comprobado y valorado la necesidad de incluir en los esquemas de mejora administrativa el referente ético y su directa relación con la inversión, el aliento a los mercados y la gobernabilidad democrática.⁶

No podría ser de otra manera, dado que los funcionarios son los que hacen posible el cambio organizacional, al ser portadores de intereses, valores y códigos de conducta definidos y definibles en la vida de lo público. Además, en el caso de América Latina los niveles de corrupción e impunidad que desde distintas instituciones se han evaluado, continúan siendo elevados respecto a otras regiones del mundo. Un ejemplo ilustrativo es que el Latinobarómetro demuestra entre los encuestados (ciudadanos de América Latina) que más de un 80% en promedio percibe que ha aumentado la corrupción de 1996 a 2002. De igual forma, Transparencia Internacional ubicó como país de AL con menor índice de corrupción a Chile en el (número 18 de 90), pero la mayoría de los países están a partir del número 40, siendo México el número 59.

⁶ Cfr. Orrego Larraín, Claudio, *Gobernabilidad y lucha contra la corrupción*, en Democracia en déficit. BID, 2001, pp: 309-38.

De igual forma, el *World Economic Forum* en su versión de 1997, muestra evidencias claras y contundentes sobre la correlación positiva que tiene la delegación de facultades a funcionarios públicos con el grado de aceptación del gobierno el cual es muy alto, dado que cumple con el énfasis mayor de centrarse en resultados finales. Con estos datos, se puede reiterar la importancia que tienen los sistemas basados en la integridad, lo cual fortalece el desempeño adecuado de las funciones. En otras palabras, el cambio organizacional necesariamente pasa a través de los valores que los individuos tienen en las organizaciones.

Para el caso mexicano, el Gobierno formó en el año 2001 la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública encabezada por el propio Presidente de la República y los Secretarios de Estado cuyo objetivo es coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción, fomentar la transparencia, y dar seguimiento a los programas anuales de cada una de las instituciones (dependencias y entidades) del Gobierno Federal. La Comisión, para cumplir con eficacia estos objetivos, diseñó cinco proyectos de arranque: desarrollo y modernización administrativa, servicios electrónicos gubernamentales, formación y capacitación de los servidores públicos, servicio profesional de carrera y la inducción y adopción voluntaria al Código de Ética.

Para el caso de la SCT se inició –como ya se expuso- la modernización administrativa con la Estrategia de Cambio que inició desde 2001 en vías a la implantación del Sistema de Gestión de Calidad bajo las Normas ISO 9001:2000. Sobre los servicios electrónicos gubernamentales, la SCT

tiene a su cargo un proyecto muy ambicioso denominado “E-México” que servirá para interconectar al gobierno en sus distintos niveles. Respecto a la formación, se han desarrollado cursos y teleconferencias en la materia a todo el país.

La SCT con el levantamiento del inventario de áreas y procesos críticos de corrupción; la formulación de propuestas de solución, la desregulación interna y la incorporación de usuarios simulados, entre otros aspectos avanza de manera importante en éstos capítulos. Tal vez el usuario simulado es una de las estrategias más novedosas en el Gobierno Federal.

De este modo, algunos de los procesos críticos de acuerdo al Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC) identificados por la SCT son:

a) Obra Pública. Este es uno de los procesos más visibles dada la contratación de obra carretera y el manejo de elevados montos financieros, en donde se presume que pueden existir favoritismos hacia algún contratista, alza de precios, o dirigir licitaciones a determinados proveedores. Para ello, la SCT se dio a la tarea en este punto de llevar a cabo encuestas a los participantes en los procesos de licitación de obra pública, con las que se pretende reflejar la percepción de transparencia que dicho proceso tiene. Además, se han formalizado convenios con cámaras, instituciones y asociaciones relacionadas con el Sector para que sus miembros asistan como observadores externos a los procesos de licitación pública. Aunado a ello, la SCT publica los resultados de las licitaciones en su página de Internet

b) Concesiones y Permisos en materia de Radio y Televisión. En este proceso crítico se detectó que puede ser proclive a las acciones poco transparentes. Se parte de la premisa de que un buen número de acciones de corrupción tienen su origen en el hecho de que los trámites para llevar a cabo las concesiones no son conocidos suficientemente por los usuarios. Ante ello, se ha dado a la tarea de colocar la información en Internet y disminuir los tiempos de respuesta en los mismos.

c) Expedición de licencias del autotransporte federal. Este proceso es uno de los más comunes a ser proclives a las prácticas de corrupción, dado que el conductor y el servidor público de ventanilla mantienen relación con un documento que necesariamente requiere el conductor para operar su unidad. La SCT ha trabajado en diversas líneas por ejemplo: en la sistematización a través de bienes informáticos, la expedición de licencias, la aplicación de encuestas de salida acerca del 40% de los usuarios para captar su opinión y percepción de los servicios y la disminución de trámites que pudieran ser discrecionales en el pago de los derechos por la expedición.

d) Servicios de atención al público en Capitanías de Puerto. El país cuenta con 106 capitanías de puerto. Esta es una actividad que le genera ingresos significativos a México, dada su amplia zona de mares y litorales. La estrategia en este proceso ha sido trabajar a través del esquema de ventanilla única, la cual se interconecta a nivel nacional con todos los servicios que ofrece de manea ágil, rápida y transparente; hoy un poco más del 45% de las capitanías ya cuentan con esta ventanilla. Para avanzar en este punto, se está gestionando la firma electrónica y el pago por Internet del usuario para evitar que éste se traslade y sea proclive de caer en prácticas no regulares con el servidor público.

e) Adquisiciones. Dada las características señaladas que tiene la SCT en dimensión, diversidad de servicios y complejidad en los mismos, las compras que realiza son de alto impacto. Para ello, se ha trabajado en acciones tanto de tipo punitivo como preventivo, dándole un mayor fortalecimiento a estas últimas. Se parte de que un porcentaje significativo de las observaciones que los órganos de control y fiscalizadores realizadas son por parte de desconocimiento y/o mala aplicación de las normas. Por tanto, se hace un esfuerzo para capacitar a los servidores públicos responsables de operar las adquisiciones con la actualización de las leyes, además de invitar a asociaciones y colegios (como en obra pública) para que atestigüen los procesos de licitación y sus resultados sean publicados en Internet.

f) Recursos Humanos. Este proceso es uno, si no tal vez, el detonador más importante para poder enfrentar la corrupción. Para ello, la SCT ha implementado las siguientes acciones: se han iniciado pruebas piloto para detectar el ingreso del personal con la aplicación de una prueba que mide los valores de la persona (*Amitai*); se ha emprendido una capacitación masiva sobre temas de ética; se ha difundido bajo distintos medios el Código de Conducta de la SCT, teniendo como marco de referencia en la inauguración un mensaje del Secretario a todo el país por Red Satelital; se han instalado comités de reconocimiento a la integridad (integrado el jurado por trabajadores propios) en el país; y con el objeto de incluir a los familiares de los trabajadores, se llevó a cabo un concurso de dibujo infantil llamado "*Adiós a las transas*" en los que niños de 6 a 12 años reflejaron en dibujos su percepción sobre el tema de la corrupción. En el corto plazo, el reto es iniciar bajo el lineamiento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera el reclutamiento y selección del personal de carrera basado en la meritocracia. La falta de la meritocracia en el servicio público ha sido uno de los saldos negativos que la administración pública mexicana ha tenido.

Como se puede observar, las medidas adoptadas por la SCT para el combate a la corrupción, incluyen aquellas que abarcan la participación social (tal es el uso de encuestas, participación de expertos de la sociedad civil) o medidas jurídico-institucionales como la formulación de un Código de Conducta que pretende reconocer a los servidores públicos que más apego a éste tengan.

A manera de conclusión

Se ha analizado que los esfuerzos para crear los ámbitos que fortalezcan los ambientes éticos y de transparencia son diversos. Es importante tener un mejor ambiente ético con valores que fortalezcan la transparencia y el ambiente que permita la coordinación entre los individuos para garantizar el adecuado desempeño honrado y eficiente de las organizaciones públicas.

La infraestructura ética es un componente vital para que en el presente, el Gobierno mexicano trabaje con una administración eficiente y transparente. En este caso, sobresale la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información que, en junto con la creación del IFAI, constituyen un tipo de cambio estructural en las prácticas administrativas, ya que ponen las acciones de gobierno bajo el escrutinio público, es decir, de los gobernados. Esta práctica novedosa en la administración pública mexicana va más allá del ámbito jurídico, ya que incluye el paso gradual de la cultura de la información limitada a la apertura de la misma. Se parte de la premisa de que a mayor conocimiento y transparencia de las acciones del gobierno ante el ciudadano, mayores posibilidades existen para que se recuperen los índices de confianza.

A lo largo del artículo se ha expuesto el caso de una Secretaría del Gobierno Federal Mexicano y la manera en que la mejora administrativa ha ido incorporando en su desempeño. Se ha podido detectar que la profesionalización, la inclusión de valores, la ética y la transparencia, son imprescindibles en la capacidad de generar confianza al ciudadano por un lado, y por el otro, generar los cambios que los procesos administrativos requieren. Sin embargo, esto no es una tarea aislada, ya que en el caso de la SCT, se ha podido mostrar que es necesaria una estrategia de cambio general “tipo macro” que permita dirigir los esfuerzos; tal es el caso del uso de un sistema integral de planeación estratégica con objetivos claros, precisos, mensurables y verificables, que permitan identificar las áreas responsables en su cumplimiento y mejoramiento.

Por otro lado, la inclusión de algunas premisas de la llamada Nueva Gestión Pública, no se han dado de manera aislada. Ha sido necesario partir de un enfoque estratégico general de la Secretaría que permita el sentido de unidad y la dirección de sus acciones. En este sentido, la misión y la planeación estratégica han sido fundamentales en las metas alcanzadas.

La SCT es muestra interesante de una dependencia del Ejecutivo Federal que incluye en su acontecer, prácticas de apoyo a la infraestructura ética para fortalecer la acción y el prestigio público del Gobierno. Las políticas que el IFAI ha ido generando son un elemento contundente para mejorar las prácticas de transparencia en la gestión gubernamental. Sin embargo, tanto la implementación de la Ley como el trabajo del POTCC, son hasta cierto punto prematuros en su evaluación, ya que las acciones que se han desarrollado sobre todo en materia del POTCC, son de cambio administrativo y su posible efecto e impacto ante la ciudadanía en algunos casos requiere mayor tratamiento para valorar si existen

cambios significativos con estas acciones. Ante la ciudadanía, es lo más visible que se ha conseguido, pero es importante detenerse ante la conducta de los propios servidores públicos. Lo anterior, es un punto que, ante las discusiones en la materia, ha tenido poco impacto y que es fundamental en el desempeño de la gestión pública, al analizar qué tanto los servidores públicos asumen o no los valores y códigos de conducta en las dependencias del Ejecutivo Federal. Para el caso de la SCT, se trabaja para evaluar al personal, destacando qué tanto se han interiorizado entre los propios servidores públicos los valores éticos, así como los demás programas y acciones de gobierno en cuanto responsabilidad institucional. Los pronunciamientos éticos que desarrollan los gobiernos son importantes para ir monitoreando el grado de asimilación y más complejo es la actuación de los servidores públicos con base en los valores que se invocan en el ejercicio cotidiano de la acción gubernamental.

El reto es grande al incluir los valores y los códigos de conducta entre el resto de los servidores públicos. Históricamente ha sido un tema poco tratado de manera pública y abierta entre los gobiernos, ya que se ha dado más el debate en el ámbito académico. La complejidad con la que imperan programas, actividades y proyectos en las dependencias del Gobierno son de tal magnitud y heterogeneidad que es difícil el seguimiento adecuado de la efectividad con la que los valores se adoptan en la práctica cotidiana.

La dificultad mayor que enfrentan las dependencias puede ser no sólo implementar las acciones que contribuyan a una mejora ética, sino en la evaluación de la efectividad de dichos programas. Es decir, cómo y bajo qué parámetros evaluar y determinar si los programas y acciones que se están implementando son los adecuados y son causa de una posible mejora.

El caso de la SCT ha sido muy significativa su relevancia por su tamaño, complejidad de actividades, impacto de acción, importancia estratégica en la economía nacional y la distribución geográfica que tiene en el País.

Además, el caso demuestra que la inclusión de programas que fortalezcan los valores y un mejor ambiente ético no es un tema aislado, ya que como se advierte en de esta dependencia, se incluyeron también otros programas de gobierno que han fortalecido la gestión administrativa. En este caso destacan el cambio estratégico, el uso de la planeación estratégica, la mejora regulatoria y la revisión de diseños en los procesos.

No esta por demás señalar la importancia del seguimiento que se debe realizar al comportamiento ético de los gobiernos en general, no sólo de manera superficial, sino a través de la evaluación a los programas gubernamentales, ya se puede realizar de manera más abierta con la participación organiza de la sociedad civil.

Bibliografía

Agenda Presidencial de Buen Gobierno (2003), México, Presidencia de la República.

Anuario Estadístico del Sector Comunicaciones y Transportes en México, (2001).

Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, (2002).

Código de Ética para Gobernar, (2002), Diario Oficial de la Federación.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF (2003), *Reporte de avances al 2002*, México.

FUKUYAMA, Francis (1996), *Social Capital and the Global Economy*. Foreign Affairs, USA.

OCDE (1997), *La ética en el servicio público*. MAP-OCDE, España.

Programa Operativo para la Transparencia y Combate a la Corrupción, (2003).

Reporte Estadístico de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, (2003).

ROHR, John (1999), *La ética en la administración pública: un informe sobre el estado de la disciplina*, en Lynn & Wildavsky "Administración Pública. El estado actual de la disciplina. México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.



**La gobernabilidad
democrática y sus
elementos ético-políticos.
Consideraciones sobre el
conocimiento y difusión del
orden jurídico**

Eduardo Castellanos Hernández*

Abstract

El autor explica la trascendencia de la gobernabilidad democrática a partir de su valor ético y político, destacando que la eficiencia del orden jurídico depende en la sociedad abierta, de cómo los ciudadanos tienen la oportunidad de conocer sus reglas cuando se difunde la cultura de la legalidad que es propia del poder público.

Palabras clave: Igualdad, legalidad, orden jurídico, participación ciudadana, poder público, pluralidad social.

The author explains the importance of the democratic governability from his ethical and political value, emphasizing that the efficiency of the legal order depends in the opened society, of how the citizens have the opportunity to know his rules when the culture of the legality spreads that is own of the public power.

Key words: Equality, legality, legal order, and citizen participation, public power, social plurality.

* Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación.

1. Introducción

A partir de los cambios en la política mexicana derivados concretamente de las elecciones federales de julio del año 2000 y las nuevas formas de hacer y entender el gobierno en nuestro país, cada vez es más frecuente escuchar sobre el horizonte de la gobernabilidad democrática y con ello, que se le considere un aspecto clave en el cambio democrático o bien, como consecuencia natural del mismo. También es importante reconocer que la alternancia política como proceso electoral se pueden considerar como suficientes para asegurar el ejercicio democrático del poder.

En ambos casos, esto no es así. Como a continuación se expone en las líneas del presente artículo, es preciso, que además de la comprensión del fenómeno político, y una vez agotada la etapa electoral, se comprenda la relevancia del soporte jurídico que fundamenta y orienta la práctica del poder, porque fuera de todo cauce legal, el poder mismo se convierte en un conjunto de acciones arbitrarias y la única forma para lograr que un gobierno sea una institución que tiene naturaleza y contenido democráticos, da inicio con el conocimiento del marco jurídico que la sustenta.

En ningún momento de la historia reciente de México se había planteado tan abiertamente como ahora, la relación entre los partidos políticos y el poder. De igual manera, tampoco se habían cuestionado tanto la forma de ejercer ese poder. Hasta hace poco, México era una sociedad, incluidos los sectores políticos, acostumbrada al centralismo (verdadera forma de ser heredada de la Colonia) y a la toma de decisiones sin una base consensuada.

Los ámbitos de gobierno consagrados en la Constitución Política de 1917 eran sólo enunciados en razón de los intereses identificados con el Poder Ejecutivo y lo mismo ocurría con la independencia no amplia de los Poderes Legislativo y Judicial. No había, por lo tanto, un federalismo real. Por este motivo, se carecía de una experiencia federalista sólidamente acreditada. Se construye prácticamente cada día, y se aprende sobre la marcha de los acontecimientos; esto incluye, desde luego, reflexionar y asumir los aspectos legales como un elemento necesario del contexto normativo.

México ha sido, formal y tradicionalmente un país de leyes. Tiene una historia jurídica que se remonta al siglo XVI, dónde notables pensadores, doctrinarios, legisladores y funcionarios han aportado desde entonces, su riqueza intelectual al estudio, la difusión y la consolidación del derecho. En este sentido, existe una vasta literatura jurídica, así como aportaciones institucionales que han trascendido por ejemplo, las fronteras nacionales. La Carrera de Derecho siempre ha tenido numerosos estudiantes y creciente demanda y la licenciatura respectiva es de mayor egreso y práctica a nivel nacional.

Todo esto, sin embargo, no ha trascendido suficientemente en el ejercicio del poder público. Más aún, no es factible considerar que la tradición jurídica haya permeado a ese ejercicio o bien, que sea un elemento constante y regular que tenga una aceptación clara y amplia de lo que significa el comportamiento de las instituciones públicas.

Una posible explicación a este hecho puede ser que la capacidad para disponer de los recursos públicos y del poder con relativa impunidad por tratarse de grupos políticos que, con compromisos fuertes entre sus miembros, acceden a altos cargos de la dirección política y administrativa,

aprovechaban la oportunidad para tejer alianza, pactos y coaliciones derivado primordialmente del juego político, lo cual da como resultado la formación de un orden diferente de aquél que debía ser producto únicamente de la aplicación de la ley, con carácter rigurosamente general. No obstante, la lucha por el poder ha sido un factor clave para destacar más las estrategias que se utilizan en su conquista, sin cuidar las formas jurídicas que son fundamentales en la conformación de la sociedad y el Estado moderno en cuanto instituciones que tienen legalidad y legitimidad debidamente reconocidos. Estos procesos, sin embargo, se reconocen como legalmente sancionados; son requisitos, formalidades y competencias de carácter gubernamental y deben ser cumplidos de manera general, más allá de cualquier disciplina que se invoque en razón de los compromisos que se tienen desde el ángulo de las relaciones políticas. El aspecto legal – formal es regla constante y no puede descartarse como una preocupación básica en el cumplimiento de las normas institucionales.

No hay pues motivo para incurrir en la ignorancia de la ley como respuesta al cuestionamiento anterior, porque los cuadros políticos que se han sucedido en las diversas tareas públicas se han integrado, en su mayoría por abogados, es decir, por los profesionales del derecho, incluso algunos de ellos con gran prestigio académico y profesional. El auge de los juristas como servidores públicos, se debe al giro “civilista” de los gobiernos posrevolucionarios y a la necesidad de que los expertos en el derecho elaboraran, interpretaran y aplicaran el entramado legal en el cual se sustenta el orden político y jurídico. Los profesionales del derecho han tenido y tienen el deber de contribuir a la formación y vigencia del Estado de Derecho.

Por tanto, se debe encontrar la respuesta idónea para amortiguar la divergencia inevitable de los intereses propios de los grupos políticos que detentan el poder, y aquéllos que en la sociedad tienen como norma el cumplimiento de las normas del derecho. En consecuencia, los aspectos jurídicos del ejercicio del poder público no deben limitarse por parte de los actores políticos a un mero formalismo, donde se aparenta que se cumple con la formalidad de los procesos electorales, sino que al conocimiento de la ley, debe sumarse una profunda reflexión sobre la necesidad vital de materializarla, pero sobre todo en su espíritu, y así tener en la práctica de las instituciones, un auténtico servicio público orientado de manera fundamental por los imperativos de carácter ético.

2. Gobierno, Estado y democracia. Un nuevo compromiso ético

El gobierno es la parte visible y efectiva del Estado que se encarga de organizar, ordenar y dirigir las actividades en una sociedad para dar cumplimiento a determinados fines y tiene autoridad legítima y soberana. Este atributo de lo que es el gobierno, permite la formulación de interrogantes básicas para comprenderlo como un fenómeno social insoslayable.

En primer lugar, ¿qué es el Estado? El Estado es una forma de organizar la sociedad humana en términos de comunidad civil y política. El ser humano, como ente social, se agrupa para vivir en colectividad, donde cada uno tiene la oportunidad de realizar los que le conviene, pero se asocian cuando se trata de alcanzar metas comunes que no es posible cumplir únicamente con el esfuerzo y el interés individual. Las diferencias naturales

y sociales entre los seres humanos, más las aptitudes desarrolladas, así como las necesidades a satisfacer y el entorno geográfico que incluye los contextos temporal e histórico, obligan al hombre a crear organizaciones sucesivas con mayor grado de complejidad. Así, de la familia se pasó al clan; y del clan a la tribu. En el mismo sentido, se ha transitado de la tribu a la aldea y de ésta a la ciudad. La ciudad, a su vez, crea una organización compleja, precisa y eficaz que no se confunde con aquélla y es la base de su sustento para que perviva de modo efectivo y organizado: el Estado.

La diferencia con las formaciones políticas anteriores, es que el Estado moderno es una organización política y jurídica que tiene la personalidad y los medios para conservarse y sobrevivir como una institución regia. Es decir, a diferencia de otras formaciones, el poder, y por tanto el Estado, tienen un carácter institucional permanente, ya sea en la monarquía o la república. En las formaciones anteriores, por ejemplo, en el clan, el Estado depende de una familia y en ocasiones de un sólo individuo. Cuando éste falta, no sólo desaparece el Estado, sino su unidad funcional y política, e incluso, el clan mismo.

En cuanto a lo jurídico, el Estado moderno proporciona al gobernante tanto legitimidad como la fuerza necesaria para imponer (legalmente) sus resoluciones aun en contra de la voluntad de los gobernados y las organizaciones de la sociedad. Este aspecto conjuga los elementos más importantes de las formaciones políticas modernas, en las cuales se conjugan la fuerza y la legitimidad que son los pilares que garantizan en la sociedad civil, el ejercicio constitucional y legal de las atribuciones del propio Estado. Así, el Estado de derecho es la institución más acabada que demuestra la organización inteligente y eficaz del poder para asegurar el desarrollo de la sociedad en todos los órdenes de su vida asociada.

El Estado moderno es una estructura jurídica y política que se caracteriza por su carácter majestuoso el cual refleja su fuerza y contundencia frente a los poderes de la sociedad. Dicha estructura tiene aptitud para asimilar cambios en las formas del gobierno, incluso, en el contenido del propio Estado; además, su tendencia es a permanecer de modo constante para ventaja de la vida en común. En todo Estado moderno, hay un entramado político que es el gobierno, mismo que permite el ejercicio del poder para encauzar a las fuerzas políticas que lo disputan.

En aquellos Estados donde existen fuerzas políticas reconocidas legalmente y con posibilidades reales de acceso al poder, la estructura política proporciona la estabilidad, aunque también cumple un papel de violencia instrumental que es inherente al mismo Estado. En cualquier caso, sea en los Estados con libre juego democrático o en una situación totalitaria, el gobierno descansa y se realiza a través de la estructura política del Estado.

Por su parte, la estructura jurídica es la que legitima las acciones del gobierno, así como la propia organización que administrativamente éste tenga. La estructura política se dota a sí misma de un marco jurídico, el cual, a su vez, se convierte en base y fundamento de la estructura política. Esto significa que se implican mutuamente. No hay acciones de gobierno aún legítimas, que no se apoyen en un fundamento legal. Al mismo tiempo, las leyes para su cumplimiento eficaz, requieran de instituciones que tengan capacidad para aplicarlas.

El derecho da existencia legal al entramado político y éste encuentra justificación plena cuando sus acciones, finalmente se encaminan a lograr los fines que para el Estado define el derecho, como es la vigencia del orden público, el bien común y la justicia. Éstos ni siquiera deben ser expresos,

sino que se realizan cotidianamente con la acción de gobierno. He aquí la explicación del carácter ético, trascendente y temporal de las instituciones políticas y del marco jurídico como elementos esenciales del Estado, en los cuales radica el sustento ético y político de su razón de ser. En suma, el Estado es la organización que tiene una estructura política y jurídica permanentes, orientada a lograr los fines colectivos –ética aplicada- de una sociedad específica; en este caso, la sociedad civil moderna.

Ahora debemos preguntarnos cuáles son las acciones que desarrolla el gobierno. En principio son organizar, ordenar y dirigir las actividades de una sociedad compleja como la moderna. Organizar implica establecer ámbitos de competencia pública y privada; señalar cuáles son las atribuciones, funciones y facultades de los órganos que integran el poder público y delimitar la esfera jurídica de los particulares. Por su parte, ordenar significa poder de mando, imponer, disponer o resolver con carácter de autoridad suprema, respaldada, en última instancia, en el uso legal de la fuerza. Por último, dirigir, administrar, orientar y conducir las actividades públicas y privadas, en función de los fines que jurídicamente estén señalados.

Administrar es la acción más conspicua que se identifica de modo sobresaliente con el gobierno en cuanto órgano y actividad, debido a que es el Poder Ejecutivo con sus organismos y acciones, los que están en relación directa con la sociedad, y en mayor medida con los demás poderes.

La relación con el Poder Legislativo no ha dejado de ser distante, incluso en períodos electorales. En cuanto al Poder Judicial, sólo la parte de la población que recurre a la impartición de justicia tiene alguna relación con

él (los propios abogados se encuentran en esta situación, razón por la cual muchos de ellos llegan a cuestionar el papel del derecho como verdadero factor de control social).

Sin embargo, el gobierno como estructura se refiere a todos los órganos del Estado, atribuidos legalmente con el poder de organización, orden y dirección. Así, gobernar significa regular, administrar e impartir justicia para mantener vigente los valores del orden público.

En cuanto al carácter de autoridad legítima y soberana del gobierno, éste proviene de la imposibilidad real de integrarlo de forma masiva y en todo caso, se asume la representación delegada que los integrantes de la sociedad –vía el contrato social- tengan la oportunidad de asumir las funciones de dirección en el Estado. Este pacto no es expreso, basta vivir en sociedad y cumplir las leyes. No todos los ciudadanos han participado en la redacción de la Constitución de 1917 o en sus reformas y, sin embargo, se le considera la norma fundamental y le confiere carácter legítimo a las autoridades constituidas en los marcos de la legalidad democrática.

La cuestión de la soberanía, que en cierto contexto se entiende como un atributo del Estado dirigido al exterior para efectos del gobierno, es el carácter del máximo poder. Es la única entidad capaz de legislar, administrar e impartir justicia con carácter institucional, es decir, con validez intrínseca y, desde luego, coercitiva. Así, el Estado es el poder supremo en el régimen político, frente a cualquier otro poder no estatal que se genera en la sociedad, pero sin tener los atributos de lo que implica la existencia de la autoridad colectiva.

Por otra parte, las formas de gobierno son el medio por el cual se ejerce el poder público y se sustentan en la concepción ideológica del mismo. Una de estas formas es la *democracia*. Tradicionalmente se define a la democracia como el gobierno del pueblo. Sin embargo, en sus orígenes, en la ciudad-estado clásicas, el “pueblo” era una clase cerrada de individuos con determinados privilegios, entre los que estaba precisamente uno: gobernar. Este modelo se desarrolla de la siguiente manera. Al ser miembros de una élite social y económica, sin alguien a quien considerar superior o mejor por cualidades divinas, entre ellos no había diferencias sustanciales al momento de decidir quiénes integrarían u ocuparían las magistraturas y demás funciones públicas de la ciudad (“su” ciudad). Por tanto, debía hacerse una elección entre iguales, entre aquéllos que se ocuparían directamente de la tarea de gobernar.

Esto lleva a dos situaciones. Una, la votación en comicios o elecciones era más o menos organizadas. Y segunda, la temporalidad en el desempeño del gobierno. La primera aseguraba a la clase gobernante -quien o quienes ostentaban- el mando político (inclusive religioso y militar) el respaldo de la mayoría de quienes integraban dicha clase. Es decir, que la función pública tenía el consenso suficiente para que no se cuestionara la legitimidad en su desempeño. La segunda situación, también garantiza que al menos potencialmente, todos los miembros de esa élite tendrían la oportunidad de aspirar en un tiempo más o menos razonable de espera, por uno u otro puesto público.

Aquí, al momento de su nacimiento y desarrollo, se visualizan los tres elementos característicos de la democracia: la voluntad de una mayoría, un sistema electoral y la temporalidad de la función pública. Desde luego, esta modalidad originaria de la democracia, en la cual las elecciones son

cerradas y el poder público patrimonio de una determinada clase social, nos parece en la actualidad “antidemocrática”

La democracia, como método de integración del poder público y de sus órganos de gobierno, se modifica conforme el propio Estado requiere de nuevas adaptaciones y al convertirse la sociedad cada vez más en una estructura abierta e incluyente. Se trata de un modelo político perfectible, pero es con el Estado moderno y a partir del siglo XIX, cuando la democracia se ha definido tanto como forma político-jurídica para renovar e integrar el gobierno como un sistema económico, social y cultural que tiene como meta, los mayores beneficios a favor de la colectividad.

Una causa de la consolidación de la democracia como formación política dominante en casi todos los Estados actuales, es la división de poderes y el auge de los derechos humanos, jurídicamente traducidos como garantías individuales. En el primer caso, la división de poderes (que conviene aclarar no es sino una división especializada en el ejercicio del poder del Estado que, como tal, es indivisible) fue la reacción de la burguesía triunfante frente al centralismo de los monarcas absolutos.

El centralismo, que tenía la ventaja de no dispersar la acción de gobierno en partidos o grupos sin límites finitos, tenía como finalidad que el beneficio del rey y de los aristócratas, no sufriera limitación alguna, pues la base de su poder era la expoliación basada en la servidumbre que se desarrollaba en el sistema productivo, para configurar si reserva alguna la desigualdad social, misma que se apoyaba en los privilegios de clase. Este modelo había permitido la formación de los Estados a partir de la sujeción de los señores feudales y sus tendencias regionalistas hacia un rey absoluto, cuyo reino, era un verdadero patrimonio personal, que lo identifica con la nación.

Una vez alcanzado su máximo apogeo con la era de los descubrimientos modernos, el modelo central y monárquico comienza a agotarse. El centralismo y el control patrimonialista de la economía, además de un sistema político cerrado, terminaron por ser más un obstáculo para su conservación y desarrollo. Al cesar su desarrollo, el estancamiento fue la característica más determinante. Sin embargo, la sociedad y el progreso material no podían detenerse y a las reformas conservadoras, le sobrevienen las revoluciones políticas.

La formación de los Estados modernos requirió un largo periodo de transición. Ese periodo, en sí, fue una revolución de tres centurias que inicia con la guerra civil inglesa del siglo XVII, la independencia norteamericana y la revolución francesa de la segunda mitad del siglo XVIII y el desarrollo industrial a lo largo del XIX. Dichos movimientos como fenómenos político-económicos, liquidan el Estado monárquico, centralista y estamental para crear otro Estado: el moderno que se caracteriza por la existencia de diferentes poderes, las elecciones periódicas y la apertura económica a la libre concurrencia de los particulares. Se trata en fin, del inicio del Estado democrático.

Estas características generales (admitieron y admiten excepciones y modalidades) y el término democrático deben considerarse, no obstante, con cautela para nuestros parámetros actuales. Era imposible superar entonces determinadas fórmulas políticas probadas por su estabilidad (como el elitismo económico, social o de género en el sistema electoral) o las prácticas económicas que garantizaban el máximo beneficio (*laissez faire, laissez passer*) a unos cuantos.

Los gobiernos liberales, democráticamente electos mantuvieron y promovieron un sistema de explotación y desigualdad (el liberalismo absoluto) bajo la premisa, de que la experiencia monárquica del Estado (entiéndase gobierno) únicamente debe administrar. El marco legal creado para y por este modelo, lo dota del respaldo jurídico necesario y en consecuencia, cualquier disenso, por más justo que se considerará, estaba fuera de la ley.

Se desarrolla así, dentro de este orden de cosas, un movimiento de transformación que a su vez requiere de la dura experiencia de la guerra (civil y mundial), totalitarismos (de izquierda y derecha) y crisis sociales y económicas extremas para definir al que se denomina el Estado Social de Derecho, o el Estado con una nueva orientación social. Este tipo de Estado es producto del consenso de los diferentes sectores sociales en el sentido de asegurar la mutua colaboración y conservación que reclama para su derecho a la vida. Las características del Estado social son la inclusividad, la legalidad, el bien común y la democracia política.

Aquí la democracia como práctica política parece algo nuevo y sin embargo, no lo es tanto. En el Estado liberal, la democracia denotaba, prácticamente al igual que en la antigua Grecia, una forma de elegir a los integrantes de los órganos de gobierno. La voluntad de una mayoría sobresaliente los elegía, respaldaba y periódicamente los renovaba.

En el Estado social, democracia no significa nada más el gobierno de la mayoría en sentido político, sino la orientación del Estado en su conjunto hacia el beneficio y progreso individual y colectivo con la participación de los diversos sectores que aporten equitativamente para el gasto público, a fin de que el Estado (como estructura político-jurídica), tenga posibilidades

de garantizar con equidad los beneficios sociales para la mayoría de la colectividad vía los servicios públicos.

Es evidente así, que el Estado no puede ser un administrador expectante, sino un actor con capacidad legal para orientar el desarrollo económico y social hacia los objetivos de carácter público y social. El carácter democrático del Estado social se sostiene y refuerza con un sistema jurídico caracterizado por tres instituciones fundamentales: las garantías sociales, la rectoría económica del Estado y el sistema de seguridad y bienestar social. No es aventurado señalar que la implementación de este conjunto de instituciones entraña, a su vez, un compromiso ético de los actores estatales.

3. Fundamento ético de la gobernabilidad democrática y el orden jurídico nacional

Como se apuntó, en el Estado social contemporáneo el elemento democrático no se refiere exclusivamente a identificar una forma particular de estructurar el gobierno o a indicar que esa integración se realiza vía las elecciones periódicas y que las funciones públicas desempeñadas en dicho Estado son temporales.

El elemento democrático tiene un alcance integral y un sustento ético-político, al mismo tiempo que jurídico-ideológico, que lo convierten también en un modo de ser, en una forma de concebir la organización estatal para darle razón de ser. Permite además, fijar metas a las instituciones de gobierno y da certeza a la sociedad acerca de lo que válidamente debe esperar de sus gobernantes. Basta recordar en México que el texto del artículo 3º constitucional inciso II, señala a la democracia no sólo *como*

una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Está propuesta es de indudable valor y contenido éticos.

De manera específica, el alcance integral del elemento democrático significa que la estructura política está abierta a la sociedad sin excepción alguna. La participación política, ya sea en materia de partidos, organizaciones políticas o bien en el ejercicio del servicio público no tiene limitantes. La igualdad de oportunidades y los procesos electorales transparentes garantizan el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de la población.

La democracia también significa la más amplia práctica incluyente en las actividades económicas y sociales. La legislación reconoce y garantiza sectores económicos y áreas de desarrollo nacional (si bien algunas reservadas al Estado –las estratégicas- por razones de soberanía, es decir, de experiencia histórica) que no son patrimonio exclusivo de clase o grupo determinados. Es particularmente importante resaltar la existencia de los mencionados sectores porque ello garantiza la participación del Estado en la economía, para darle a ésta una orientación nacional hacia el beneficio conjunto de la sociedad. Así, la planeación del desarrollo económico y social permite fijar objetivos razonables a corto plazo en la acción de gobierno para impulsar el progreso colectivo –de todos los sectores- y asegurar la equidad de los factores de la producción en el esfuerzo realizado y los beneficios obtenidos.

Asimismo, la tutela sobre los grupos económicos y socialmente débiles o en desventaja refleja el carácter democrático del Estado, al proporcionarles la mayor cantidad posible de servicios y prestaciones que, en una economía liberal, estarían fuera del alcance de esos grupos, pues por

sí mismos y aunque sus integrantes sean económicamente activos, no tienen capacidad para participar en la circulación y adquisición de bienes y servicios en términos del mercado. El Estado proporciona a estos grupos servicios gratuitos o accesibles bajo determinadas condiciones de salud, vivienda, educación y esparcimiento que se sostienen con el presupuesto público, mismo que se integra por las contribuciones fiscales.

En ésta línea, otro aspecto es el ejercicio democrático del poder. Como se mencionó, las características políticas de la democracia son la apertura a la sociedad con su amplitud plural, la legalidad y la transparencia. La legalidad, o principio de legalidad, implica que toda acción de gobierno –administrativa, legislativa o judicial- debe, para ser obligatoria, estar apegada a derecho, esto es, debe estar fundamentada en una ley que atribuya a un determinado órgano del Estado y faculte a los servidores públicos la competencia para cumplir los actos propios de la autoridad constituida.

El cumplimiento por parte de los órganos de gobierno con este principio, es decir, su sometimiento al mismo como una obligación jurídica, demuestra que el poder y su ejercicio no son ni omnímodos ni arbitrarios. Lo anterior no significa que el gobierno, pierda su carácter de autoridad suprema y soberana, sino que sus atribuciones le son autorizadas y se confirman en la medida que el mismo se somete a la ley. Nuevamente se razona en términos de un imperativo ético, que es indispensable para la convivencia social armónica y el ejercicio democrático del poder.

El ejercicio del poder público, no obstante, entraña también un determinado margen de discrecionalidad. El funcionario público debe recurrir necesariamente al criterio, la sensibilidad y el sentido común para tomar determinadas decisiones. La diferencia entre discrecionalidad y

arbitrariedad está en que la primera se da dentro del marco de atribuciones y competencias legalmente conferidas y de las que se desprende una decisión cuyo proceso u objetivo no están expresamente señalados, en las circunstancias específicas en que se presentan, en la ley, ya sea por las características particulares de dicha situación, o porque la ley es, en esencia, de naturaleza general.

La arbitrariedad, por otra parte, es actuar fuera o en contra del marco jurídico que normalmente debe cumplirse, o bien por no existir atribución o competencia en el caso de que se trate, o bien por estar expresamente excluidas del rango de acción del órgano o servidor público. Esto deslegitima el acto de gobierno y lo transforma en un atropello, un abuso o una injusticia, cuando no en un delito. De acuerdo con esto, el acceder al poder o al ejercicio de una función pública significa para quien se encuentra en esta situación, que no pierda la perspectiva de que asume una responsabilidad (por las decisiones tomadas) y un compromiso ético (respetar la ley y buscar el beneficio colectivo con la gestión de que se trate) y no un medio para provecho personal o grupal.

Esta es una característica genuina del gobierno democrático. El funcionario público no recibe un puesto de gobierno para usufructuarlo como un patrimonio propio. Debe asumirse primero como servidor y como parte de una estructura elaborada por la sociedad para beneficio de ella.

Los fines que señala el orden jurídico implican rumbo y objetivos a la gestión pública, pero también le otorgan un carácter de apertura, inclusión, espíritu de servicio y sacrificio del interés personal por el colectivo. En esto consiste precisamente, el aspecto ético de la acción democrática del gobierno.

Es cierto que puede parecer una mera declaración de principios, pero efectivamente, son los principios que se necesitan para orientar a un gobierno democrático en el cumplimiento de su responsabilidad. El compromiso personal de cada servidor público es fundamental para lograr una gestión gubernamental eficiente. El juego político entre fuerzas, corrientes o tendencias, inclusive al interior de la estructura gubernamental, es normal en la democracia porque aporta dinamismo y creatividad al gobierno.

Refuerza a la vez, su carácter incluyente y refleja cuáles son los intereses colectivos prioritarios y por lo tanto, dónde deben enfatizarse las acciones administrativas o legislativas, dónde condensarlas y dónde, inclusive, deben sacrificarse para satisfacer o resolver una necesidad o alguna problemática social que al soslayarla, provoca el desequilibrio de las fuerzas políticas, crea confusión o inconformidad en la sociedad y deteriora la eficiencia que, por compromiso, debe producir la estructura estatal. La alternancia política, la apertura del aparato gubernamental a críticas y propuestas, la tendencia conciliadora y la transparencia en la acción de gobierno dentro del marco legal, crean una forma de gestión pública cuyo ejercicio y orden integran las dimensiones complejas de la *gobernabilidad democrática*.

La gobernabilidad democrática es una forma de gobernar pero también un orden ético-político, económico y social. A diferencia de una gestión de gobierno que parcialice el principio de legalidad hacia algún beneficio particular o cree un interés paralelo al que resulte de la observancia de la ley transformándolo en un verdadero Estado dentro del Estado, la gobernabilidad democrática es forma y contenido para sustentar los principios republicanos de la vida pública.

Implica, por definición, el reconocimiento de la pluralidad en la sociedad y el compromiso de cumplir los fines del Estado con base en el principio de inclusión y consenso. Esto es lo que permite entender la democracia y, por tanto, no se plantea nada ajeno al modelo de Estado y a la forma de gobierno que las constituciones tienen prevista.

En este orden de ideas, los fundamentos ético-políticos de la democracia y su materialización continua en la sociedad a través de la gobernabilidad democrática, serían también la *alternancia política*, la *transparencia*, la *rendición de cuentas* y la *cultura de la legalidad*. A esto, como se comentará posteriormente, debemos sumar la *divulgación del Orden Jurídico Nacional* y la *exigencia de su cumplimiento*. Conviene aquí retomar algunas consideraciones que al respecto se hacen en el documento “Informática, gobernabilidad democrática y promoción de la cultura de la legalidad desde la perspectiva del Estado”, en el cual se expone la necesidad, para una democracia en consolidación material, de difundir el Orden Jurídico Nacional y su práctica:¹

La democracia no sólo es un proceso de naturaleza política, institucional y predecible, bajo diversas denominaciones y variantes formales. La democracia es también una forma de vida que consiste en el mejoramiento constante de la calidad de vida material y espiritual de la sociedad.

Es la convicción de que sólo el continuo desarrollo de la sociedad permitirá el progreso individual y la realización plena de la persona humana dentro del cuerpo social. Así, el progreso de uno y otro se implican mutuamente y terminan por convertirse en un sistema de conjunto. Este es el sistema

¹ Castellanos Hernández, Eduardo. “informática, gobernabilidad democrática y promoción de la cultura de la legalidad desde la perspectiva del Estado”. Contribución al III Congreso Mundial de Derecho Informático, La Habana, Cuba, 2003.

democrático. Cuando el Estado, como organización jurídica y política de la sociedad, es el que asume ese sistema y lo formaliza en todos los ámbitos sociales por medio de la legislación y la gestión pública gubernamental, es factible apuntar que se trata de la gobernabilidad democrática, la cual se sustenta en un compromiso ético-político.

No sólo se trata de un Estado de derecho, en el cual el gobierno fundamenta sus actos en un cuerpo normativo determinado, incluso las tiranías pueden ser “Estados de Derecho”, cuando actúan en función de leyes creadas por ellas para mantenerse con el poder sangriento o para cederlo con la condición de conservar una situación que sólo beneficia a un grupo de interés determinado, disfrazado en las “formas” de la democracia. Empero, no hay nada más alejado de la democracia. Ésta, para ser real, implica la convicción y la reflexión en sus principios ético-políticos fundamentales: el gobierno como cosa pública, la participación colectiva, la voluntad de la mayoría convertida en ley y la sujeción de esa voluntad y del ejercicio del poder a las normas constitucionales y legales. La autolimitación del poder es un requisito ético de la democracia.

Como se observa, el Estado de Derecho no es causa sino elemento de la democracia moderna. Además del elemento subjetivo de la plena convicción, el elemento material y objetivo del ejercicio del poder basado y orientado por leyes consensuadas por los representantes de la sociedad, en órganos dotados por la misma para ello, de acuerdo con su respectiva ley fundamental y forma de gobierno, así como una efectiva colaboración y apoyo mutuo entre los órganos del Estado, son los pilares de la gobernabilidad democrática.

En este contexto, el gobierno debe actuar con estricto apego a la legalidad que hace posible su creación y elección para atenerse a esas normas, más allá de la voluntad de los individuos que temporalmente ostenten una responsabilidad en el ejercicio de la función pública, lo que justifica su propia existencia como gobierno, al legitimarlo en los marcos de una sociedad más abierta y democrática.

Se tienen así, dos elementos centrales de la gobernabilidad democrática: *legalidad* y *legitimidad*. La gobernabilidad democrática es el ejercicio legal del poder dentro de los límites de la propia ley con la convicción por parte de gobernados y gobernantes, de que sólo así es posible el beneficio colectivo y el desarrollo individual en un marco de respeto a las diferencias y en un esfuerzo general de progreso material y espiritual, en todas las áreas de la actividad humana, propiciada desde el poder por el mismo Estado. Además, la gobernabilidad democrática se construye sobre dos aspectos ético-políticos necesarios para su consolidación y operatividad. Son la *transparencia* en las acciones de gobierno y la *cultura de la legalidad*.

La transparencia es el acceso de la población a la información gubernamental. Los actos, actividades, acciones y omisiones del gobierno deben ser del conocimiento público. Nada más contradictorio que el gobierno sea una institución pública, mientras que su forma de gestión sea de secrecía u opacidad. La posibilidad de conocer las acciones de gobierno, de evaluarlas, calificarlas, utilizarlas e inclusive sancionarlas, es políticamente sano para la viabilidad de la democracia como un auténtico sistema de vida. El conocimiento institucional del gobierno permite a los gobernados su representación.

La transparencia es una vez reflexionada como característica esencial y medio del gobierno que se complementa con la *rendición de cuentas*, una verdadera cultura política de exigir y asumir la responsabilidad ante el mandante popular por la gestión de los negocios públicos, el manejo de recursos o la toma de decisiones con el carácter de funcionario gubernamental, es decir, como autoridad reconocida y válida.

El otro aspecto es la cultura de la legalidad. La cultura de la legalidad no es exclusiva del gobierno. Para el gobierno, la cultura de la legalidad es lo mismo que aplicar estrictamente la ley y someterse a ella. Esa es su esencia. Para los gobernados, además de obedecer la ley, lo mejor es conocerla y exigir su cumplimiento al gobernante.

No basta, desde luego, la participación de los representantes populares en los procesos legislativos. Tampoco las actividades de las escuelas, institutos y Facultades de Derecho, ni las actividades de los profesionistas, abogados o asesores.

La cultura de la legalidad, para ser efectiva, debe ser compartida por todos los sectores sociales y políticos para que contribuya a la vigencia del gobierno representativo y el sistema de vida democrático. La cultura de la legalidad es el recurso de una sociedad frente a la autoridad para exigir de ésta el estricto respeto del Estado de Derecho, que es, a la vez, el fundamento legal de la propia autoridad pública. Y si la cultura de la legalidad es un aspecto fundamental de la gobernabilidad democrática, en los términos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, su difusión abierta se convierte en una obligación para el mismo Estado, tal y como lo previene el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática.

A partir de las consideraciones anteriores, derecho y estructura política integran un elemento común para la gobernabilidad democrática. Este elemento, cuya vigencia es un orden de cosas específico –el Estado de Derecho- sirve de fundamento y medio que posibilita la realización de los fines del propio Estado, jurídicamente definidos como esenciales, a partir de consideraciones ético-políticas. Estos fines, a su vez, descansan en los valores éticos de la democracia que permiten la vigencia de instituciones importantes para la vida pública como la igualdad, la justicia y la libertad.

El derecho, a su vez, no es una norma única y general. Debe, para ser eficaz, y especializarse no sólo en ramas sustantivas, sino multiplicarse en diversos tipos de ordenamiento que precisen un supuesto general, que posibiliten su particularización al aplicarlo, de tal manera que se consiga de cada particular, una conducta individual que se proyecte hacia el horizonte de una conducta colectiva que favorezca la observancia general de la ley.

Ese universo normativo, desde la regla fundamental y más general hasta las particulares, integran el Orden Jurídico Nacional, cuya definición y estructuración derivan tanto del concepto como de su papel en la sociedad, así como del tipo de Estado en el cual se actúa.²

Si bien no existe una definición legal de Orden Jurídico Nacional, es posible considerarlo como el conjunto de normas jurídicas que son de carácter general y obligatorio, y que las emiten los poderes y organismos públicos legalmente facultados para ello, sean federales, estatales o municipales.

² Castellanos Hernández, Eduardo. “La informática en la compilación y consulta del Orden Jurídico Nacional en México”. Participación en el II Congreso Latinoamericano de Derecho Informático, Buenos Aires, Argentina, 2003.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución General de la República, México es una federación integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

A su vez, el artículo 115 de la misma Constitución dispone que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados (o entidades federativas) es el municipio libre.

A partir de la estructura constitucional, es posible identificar los órdenes de gobierno en el sistema jurídico mexicano: federal, estatal y del Distrito Federal (o local) y municipal o delegacional. Esto, a su vez, se traduce en ámbitos jurídicos que corresponden a cada uno de dichos órdenes.

El sistema jurídico mexicano, por su parte, está compuesto por distintas clases de normas, las supremas, las federales y las locales, a las que podemos agregar las disposiciones municipales y delegacionales. De acuerdo con esta composición, en las normas señaladas se integran también resoluciones administrativas o jurisdiccionales que se emiten con carácter particular.

Es cierto que estas disposiciones son públicas y producto de la actividad administrativa o judicial del Estado y parte del universo normativo como su observancia, contribuye a la vigencia del Estado de Derecho pero su carácter particularizado no las hace susceptibles de una difusión generalizada.

Esta jerarquía contenida en el artículo 133 constitucional, se explica de la siguiente forma: la propia Constitución, los tratados internacionales y las leyes emitidas por el Congreso General, componen la Ley Suprema

de la Unión, y, por debajo de ésta, en un mismo nivel pero con ámbito de aplicación diferente, el Derecho federal y el local, según el artículo 124 constitucional, por el cual no hay subordinación entre estos dos ámbitos, al disponer que las facultades que la Constitución no conceda expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados.

Hasta aquí, el panorama que ha planteado el Orden Jurídico Nacional, demuestra lo importante que es para la gobernabilidad democrática el dominio técnico del derecho, así como el compromiso ético-político del Estado y su estructura gubernamental.

En el primer caso, el compromiso le viene dado al Estado –además del sustrato ético analizado- como una obligación legal que el propio orden jurídico le impone. Para esto la estructura política-gubernamental debe consensuar –lo que demuestra una práctica democrática tanto por el acto en sí como por el objetivo planteado y el resultado- la asunción de tal obligación por el propio Estado y lo que esto implicaría desde las adecuaciones administrativas y la disponibilidad de recursos, hasta la adecuación de los individuos que integran el cuerpo de servidores y funcionarios del Estado (que ha sido tradicional desde sus inicios), deben asumir que el gobierno -como actividad y como estructura- no es su patrimonio y sólo desempeñan una función para el beneficio de la vida pública.

También es cierto que en nuestro caso, el impulso necesario para tal situación proviene de la sociedad y se desarrolla a medida que ésta se politiza y encauza por las vías legalmente establecidas.

La tendencia hacia la práctica democrática y la apertura se genera desde las bases sociales y presiona con vigor en el aparato estatal; éste debe responder no sólo en el sentido de esa práctica democrática –electoral en principio- y esa apertura política -la alternancia- sino que la considera e impulsa como elemento esencial para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

En este sentido, el signo político pasa a segundo plano y las diversas fuerzas políticas han comprendido que los soportes axiológicos de la democracia permiten no sólo el libre juego político y con él la posibilidad de acceder al poder con un proyecto que pueda tener el respaldo de una mayoría determinante de la sociedad que deposite su confianza en las instituciones públicas, sino en la existencia misma del Estado.

Asimismo, la gobernabilidad democrática no debe entenderse como un proceso de arriba hacia abajo, es decir, hacia la sociedad –entendida en el sentido de “sociedad civil”- porque no es una concesión del poder, lo cual implica que la misma sociedad no es un sujeto pasivo y expectante, sino que participa en la construcción de la institucionalidad para crear las condiciones de un mejor gobierno y una práctica política que sea justa y efectiva. Tampoco la gobernabilidad democrática se acredita como elaboración teórica de un sector ilustrado de la sociedad, sino que debe entenderse como un conjunto de aportaciones que tienden a formar los arreglos institucionales que necesita para su desarrollo y productividad.

Al no trascender a la estructura gubernamental y encontrar ahí su reflejo –como lo es el gobierno de la propia sociedad-, la gobernabilidad democrática no dejaría de ser cuando más un fundamento ideológico o un principio político que difícilmente comprendería, inclusive, a la sociedad en su conjunto, aún si padece una u otra manifestación de un gobierno que

no sería democrático precisamente, en el sentido moderno del término y con los matices que cada situación particular pueda tener.

4. Conclusiones

Es importante mantener una perspectiva realista de la consolidación democrática, sin asumir la perfección intrínseca en una forma de gobierno que por naturaleza plantea una serie de aspectos que podrían apuntar más a la división que a la unidad, como la confluencia de fuerzas totalmente opuestas en sus planteamientos políticos, económicos, sociales e ideológicos, la identificación de grupos o sectores de gran peso en la opinión pública con intereses económicos, políticos e incluso religiosos, así como la agudización del debate en los medios de difusión y al interior de los propios órganos de gobierno.

Todo esto, sin embargo, es lo que contribuye a fortalecer el contenido ético del impulso democrático en una sociedad en transición, en la medida que la politización, como ya se apuntó, se manifiesta y actúa a través de los cauces legales -y por lo mismo, previamente consensuados por esas mismas fuerzas que generan y orientan la formación de sectores hasta entonces apolíticos- con el objetivo de proponer, debatir y confrontar electoralmente sus respectivas propuestas, para reorientar o mantener, según sea el caso, el desarrollo del país y, en general, la vida nacional. Actuar fuera de esos cauces sólo llevaría a la destrucción colectiva.

El compromiso de mantenerse en el juego político bajo los respectivos marcos legales no es sino el reconocimiento de que una visión monolítica y por lo tanto parcial, no es suficiente para definir a una sociedad en su totalidad. Se requiere entonces, un compromiso ético con la tolerancia.

También se requiere aceptar que ese debate así como la confrontación de ideas y propuestas tienen un terreno específico: la arena electoral. Esto significa que el resultado no es siempre y necesariamente producto de un acuerdo fraudulento, sino quizá de que la actuación de una determinada tendencia política convertida en gobierno –por un mandato popular previo- no mantuvo el respaldo mayoritario y convencido de los electores y por lo mismo, deberá redoblar sus esfuerzos para recuperarlo. Esto a su vez, es un compromiso, ético –insisto-, con el respeto por la voluntad de la mayoría y el contrincante político.

Por otra parte, la función pública requiere de una ética de servicio y de la rendición de cuentas sobre la base de una gestión pública transparente en cuanto a marco normativo, atribuciones, competencias, facultades y obligaciones. Recordemos que no puede haber gobernabilidad democrática sin apego a la ley por el gobernante –principio de legalidad- y sin conocimiento del Orden Jurídico Nacional por los gobernados, es decir, sin una cultura de la legalidad reflexionada y entendida como característica básica del funcionamiento ético de la sociedad.

En ese sentido, es de gran importancia la actividad que el propio Estado emprende para difundir el Orden Jurídico Nacional y la cultura de la legalidad. Esto es un reflejo de la exigencia del cumplimiento de la ley que la sociedad formula a la autoridad y no sólo un reclamo que periódicamente se hace al gobernante en turno. Es también producto del compromiso que los ciudadanos han asumido con la construcción del Estado de derecho y con la forma con la cual desean ser gobernados.

La politización y la mayor participación de los grupos organizados de la sociedad en los asuntos públicos –no siempre ha sido así- no tiene mejor medio de expansión que su estímulo desde el mismo Estado con acciones inteligentes de un servicio público eficaz y responsable.

Sólo la estructura gubernamental está en condiciones materiales y humanas de realizar un esfuerzo semejante y para dotarla de la necesaria regulación objetiva- por ejemplo, con la difusión amplia del régimen de responsabilidades y la simplificación del acceso a la información gubernamental- para que la sociedad tenga confianza en las diversas actividades que, con carácter general, se divulguen para dar cumplimiento a la exigencia de un mejor Orden Jurídico Nacional.

Por último, debe señalarse que la perfectibilidad del sistema democrático le suministra los elementos para su consolidación. Tanto los objetivos comunes y como las opiniones diferentes, encuentran una regulación jurídica amplia, los recursos para negociar, convencer y proponer, así como la posibilidad de contribuir, desde el poder público, con un esfuerzo responsable y comprometido con las permanentes aspiraciones del ser humano: libertad, igualdad y justicia. La democracia no da la solución automáticamente, pero sí una mayor posibilidad de alcanzarla siempre que se sustente en los valores éticos.

Bibliografía

Castellanos Hernández, Eduardo. *Derecho Electoral en México. Introducción General*. México, Editorial Trillas, 2003.

Castellanos Hernández, Eduardo. *Gobernabilidad Democrática en la Transición y Alternancia en México*, Editorial Porrúa (en prensa).

Creel Miranda, Santiago. *El cultivo de los valores y las prácticas democráticas, en deconstruyendo la ciudadanía*. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México, Secretaría de Gobernación y Miguel Angel Porrúa, México, 2002.

Plan Nacional De Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal.

Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, Poder Ejecutivo Federal, 2003.

Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática, Poder Ejecutivo Federal, 2003.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Visión contextual de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", en Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal, México, Secretaria de Gobernación, 2003.



Conferencia Magistral *La ética de la función pública*

Fernando Savater*

Queridos amigos, queridas amigas, estoy honradísimo y encantado de la oportunidad que se me da de estar esta tarde en este salón, con personas tan distinguidas y celebrando el treinta aniversario del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Este festejo es relevante por la longevidad de la Institución. Tres décadas de funcionamiento en nuestro tiempo vertiginoso son una cantidad muy respetable, pero también resalta la importancia de lo que representa la administración pública en cualquier Estado moderno.

Vivimos en sociedades propensas a la queja, propensas a la protesta –y muchas veces con razón– por el mal desempeño de los servicios, pero quizá no se presta atención suficiente a lo necesario, a lo imprescindible de la formación de profesionales preparados y responsables para atender las necesidades de servicios y para encauzar las propuestas que tiene un gobierno.

Formar profesionales de la administración, personas que tengan a la vez preparación, que conozcan los recursos, las posibilidades, las leyes, que tengan valores públicos, éticos y que sepan hasta qué punto

** Esta Conferencia la dictó el filósofo español el día 7 de noviembre de 2003 en las instalaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México, con motivo del trigésimo aniversario del IAPEM y se reproduce con base en la versión estenográfica.*

son, conscientes de que representan el espíritu de lo colectivo, no es nada fácil, sin embargo, es una tarea que debe asumirse.

Algunos filósofos del siglo XIX como Hegel por ejemplo, insistieron en ese papel de representantes del espíritu de la colectividad que tienen los servidores, aquellos que se dedican a la administración. En el fondo, el sistema nervioso de un gobierno moderno está formado por las personas que se dedican a la administración pública. Ellos son los que de alguna manera sustentan la estructura de lo colectivo, que es imprescindible en una época como la nuestra en que el espacio público sufre muchas amenazas.

Vivimos una etapa en la que hay una tendencia a desaparecer, aminorar o disminuir el peso de lo público, el peso de lo colectivo en nuestras sociedades. Quizá por una especie de ley de péndulo, también por otras épocas en las que se hizo un uso excesivo de lo colectivo.

Hoy se está en un momento en que toda pretensión del espacio público parece negativa; sin embargo, en nuestras sociedades se hace menester defender esos núcleos sociales que no pueden estar sometidos a la pura mercantilización, que no pueden ser espacios regidos por la ganancia, por el provecho.

Hay riquezas sociales que no son medibles estrictamente en monto económico, es decir, hay servicios que exigen una inversión, un financiamiento del Estado, pero cuyo beneficio o producto en sí mismo no es medible en razones monetarias, sino que el resultado de tal o cual obra impacta en un tipo de riqueza diferente; me refiero a la cohesión social, a la riqueza en la distribución de bienes; en concreto, a la riqueza de crear personas interesadas en la complicidad social.

Nuestras sociedades son grandes entramados de complicidades y si queremos vivir en un mundo en el que la mayoría de las personas se comporte de acuerdo a las leyes y los ordenamientos, tenemos que ofrecer elementos para que se sientan interesados en la participación social. Si se deja fuera a personas que no obtienen nada de la sociedad o que con comportamientos antisociales logran más de lo que alcanzan al participar en la sociedad, es evidente que esa gente no será entusiasta de la legalidad y probablemente esas personas hagan todo lo contrario.

Si no ofrecemos por la vía de una administración eficaz, servicios públicos eficaces, si no mostramos espíritu social en marcha, si no se ofrece eso que la gente exige, es evidente que esas personas se sentirán desligadas, que se sentirán sin necesidad de tener una lealtad al conjunto social.

Creo que la formación de buenos servidores públicos, de personas que sean capaces de mantener esa oferta, ese premio y entrega a los ciudadanos que justifica que éstos a su vez se sientan solidarios y comprometidos con las normas y con las pautas de la sociedad, es una de las labores pacificadoras más importantes de nuestros estados.

En un momento en el que vivimos obsesionados por el tema de la seguridad y nuestros estados luchan para garantizarnos estabilidad, tranquilidad, orden y cómo evitar el terrorismo y la violencia, se hace menester contar con administradores públicos sensibles, capaces y eficientes.

Es necesario recordar que un Estado es más seguro cuanto más justo. Entre más armonía de intereses hay más equilibrio, más seguridad. Mucho más que depender de bombardeos e inundaciones y de exhibiciones musculares de fuerza, lo que garantiza la seguridad colectiva es precisamente la potenciación de la justicia del servicio público, de

esferas dentro de las cuales las personas se sientan acogidas y no se vean excluidas, desasistidas, que no terminen convencidas de que las sociedades son muy buenas para aquellos que poseen y en cambio muy malas o simplemente indiferentes para aquellos que tienen menos posibilidades económicas o educativas.

La administración pública es un elemento de servicio a la sociedad, pero también es la realización de un tipo de ideal ético. Aparte de los ideales morales genéricos que existen en la sociedad, hay un ideal de buena vida, del sentido que tiene la existencia para nosotros, de creación, de humanidad, de reciprocidad.

Estos son valores que todos los seres humanos más o menos compartimos o nos proponemos mantener; pero existen otros para cada una de las posiciones y rangos sociales; no son lo mismo los valores que tienen los padres respecto de sus hijos, los maestros sobre sus alumnos, los funcionarios con relación a los ciudadanos a los que atienden. Aparte de nuestros valores morales como seres humanos, están también nuestras obligaciones éticas específicas como profesionales en uno u otro campo.

Esta especialización de la ética es lo que se llama generalmente deontología -a pesar de que tiene un aire intimidatorio- es una voz que viene del griego "*tadeonta*", que significa lo apropiado, lo conveniente, lo que corresponde. La deontología es lo que concierne a cada uno de los niveles, jerarquías o desempeños en una colectividad, y eso tiene una carga y deberes específicos, puesto que hay obligaciones que no tienen nada de malo para un ciudadano normal, pero que pueden tener contraindicaciones deontológicas.

Recibir regalos es perfectamente lícito y agradable para todos nosotros en nuestras vidas cotidianas. Si uno ocupa un puesto determinado, un puesto administrativo o político, recibir regalos puede ir en contra de la pauta deontológica, es decir, hay cosas que en sí mismas no son negativas, pero que van en contra del deber ser de determinados grupos o cuerpos profesionales.

Es muy importante desarrollar un conocimiento específico de la moralidad, no sólo como seres humanos, sino de las moralidades concretas que deben acompañar a cada una de nuestras tareas, de nuestros grupos, de nuestros ejercicios dentro de la sociedad y respetar el deber ser específico de cada profesión. En ese sentido, la deontología de la administración pública debe respetarse puntualmente.

La administración pública debe tener pautas de funcionamiento, pero al mismo tiempo debe contar con reglas de comportamiento igualitario, que no solamente le permitan estar al servicio de la democracia, sino que en cierta medida encarnen el espíritu democrático. Normas que sean portadoras del valor de la sociedad en el sentido de la complicidad, de la proximidad, del apoyo mutuo que constituye un conjunto social.

En un mundo que cada vez entiende más los valores desde una óptica meramente individual, es necesario formar servidores públicos que estén imbuidos en valores de lo colectivo, de lo público. En una sociedad en la que todo lo valorativo se centra en la utilidad, la promoción y en la excelencia particular de los individuos, es importante que haya personas que encarnen también los valores públicos, que personifiquen aquellos valores que se refieren a la interpersonalidad y no solamente a nuestra personalidad.

Está bien que desarrollemos valores que refuercen nuestra personalidad humana y profesional, pero es importante que haya quien represente los valores de lo interpersonal, de las relaciones que están entre de las personas, de las relaciones que fundan el pacto social; me refiero a la lealtad, el juego limpio que nos debemos unos a otros dentro de una sociedad civilizada.

Eso es algo que tiene que ver con la excelencia profesional, pero también con un desarrollo moral. La formación de servidores públicos no sólo es información o aportar datos, leyes, destrezas y prácticas de la administración, sino desde luego, formar un tipo de espíritu que no siempre está dispuesto a apreciarlo y que más bien ve lo colectivo como una traba, como una molestia a veces como un abuso.

Vivimos en sociedades educadas de acuerdo a los principios de los niños malcriados. Tienen muy claras sus peticiones, sus demandas y sus derechos, pero rara vez entienden el mundo de los deberes o las restricciones que impone la vida colectiva. Todo el mundo entiende aquello que puede exigir, pero rara vez está dispuesto a aceptar, salvo como un abuso, aquello que debe entregar o aquello que debe conceder a la colectividad.

El administrador público tiene que encarar este mundo de individualidades, de triunfos particulares y de figuras estelares individualizadas. Los Estados para ser seguros y contar con el apoyo de los ciudadanos deben dar una imagen de fiabilidad. El principal valor de los administradores públicos es que sean fiables, que verdaderamente el ciudadano sepa que tiene un grupo digno de personas en quien confiar sus dificultades, sus proyectos, su apoyo.

Hace treinta años que vengo a México, vengo muy seguido y he estado en casi todos los Estados y en las principales ciudades mexicanas desempeñando unas y otras tareas a veces turísticas, a veces profesionales; conozco razonablemente bien el país. Les puedo decir que, ayer mismo hablando con la prensa me decían ¿qué cree usted que ha variado en estos treinta años? Evidentemente el país cambia, y dije que yo creo que el país es más fiable que hace treinta años, porque hay instancias públicas a las que se puede acudir sin miedo, sin recelo, con confianza, con una esperanza razonable de que van a atender y a resolver nuestros problemas; hoy es una cosa mucho más clara y presente en la sociedad mexicana que hace treinta años.

Hoy creo que en México, aparte de otros cambios estructurales y de otros problemas, se mantiene con una sociedad tan grande. Pero si creo que uno de los aportes positivos que nota una persona que viene de fuera, incluso mejor que ustedes que están permanentemente aquí y que como los padres que no notan cuanto crece el niño porque lo ven todos los días, quizá ustedes que ven todos los días los cambios del país los notan menos que los que venimos una vez al año o cada dos años y ese aumento de fiabilidad pública, yo creo que es uno de los cambios positivos importantes que hay en México.

No dudo que ese cambio positivo se debe a muchas cosas pero probablemente se debe a funciones como las de una buena formación de la administración pública, como una buena formación de los servidores públicos, a la vez moderna en el sentido de que conozcan la dinámica de una sociedad evolucionada, computarizada, como la que hoy vivimos; pero también que recuerden los valores esenciales que no pueden pasarse por alto, ligados al espíritu del servicio público y al pacto social, donde las

sociedades están hechas no para el provecho de los potentes sino para el apoyo y para el refugio de los más débiles y de los que más necesitan el sustento de la colectividad.

La formación de esa administración cada vez más competente, más fiable, es probablemente un éxito de Institutos de Administración Pública como este que han nacido en otros estados, que han nacido en escala nacional. Esa buena formación de profesionales hace que no debamos vivir solamente quejándonos, protestando de los malos servicios, sino que podamos enorgullecernos de que hay una preparación racional y progresivamente perfeccionista de los servidores públicos.

El futuro de nuestras sociedades está en el desarrollo tecnológico, está en el aumento de la justicia social, en la superación de las desigualdades, pero también está en el engrandecimiento de la fiabilidad de las instituciones públicas y de las personas que las representan. A eso está destinado este instituto.

Es muy buena noticia que durante treinta años haya funcionado y que vaya a seguir funcionando. Que tenga suerte y que se sumen personas competentes y entregadas a este espíritu tan necesario, tan propio del desarrollo civilizado de nuestras comunidades.

Muchas Gracias

Sesión de preguntas y respuestas Conferencia Magistral

Pregunta

Me quedo con lo que usted en varios de sus textos ha dejado planteado, la globalidad nos lleva a un problema de exacerbación del individualismo, lo decía hace rato. Pero también tenemos una fuerte necesidad de fortalecer los lazos comunitarios que le dan sentido a este espíritu colectivo al que usted nos invita se traslade al campo de la eticidad pública.

Hay un camino muy abierto en este debate que dice que probablemente el medio entre el mercado y un excesivo gobierno o viceversa, sería recurrir a la fuerza de la sociedad civil; sin embargo, creo que todavía hace falta mucho por hacer. Deontológicamente creo que todavía hay mucho para plantearnos ese deber ser en que podríamos encontrarnos, pero me gustaría escuchar un poco más acerca de esta idea en la voz de usted.

Respuesta

Como usted dice no hay que confundir el espíritu público o el servicio a lo colectivo, con la vigilancia de lo individual, ni mucho menos suponer que a estas alturas vamos a volver a aceptar que los individuos son para el Estado y no el Estado para los individuos. Hoy lógicamente sostenemos que es el Estado el que está al servicio de los individuos y no que los individuos tienen que ser sacrificados al Estado.

En ese sentido, la palabra individualismo la identifico como un producto de la sociedad. Son las sociedades en su evolución las que llevan a un desarrollo individual. Oscar Wilde decía que toda evolución es hacia un mayor grado de individualidad y probablemente esto existe en el arte y

existe en todo. Habría que distinguir entre un individualismo posesivo y un individualismo socialmente responsable y potenciar éste último en nuestras sociedades, es decir, una individualidad que sepa que un ser lingüístico, simbólico, ligado por mil razones a los demás, no puede desarrollar ni siquiera su propia individualidad a costa de la ruptura de sus datos sociales. El mantenimiento de la visión y de la responsabilidad social es precisamente la mejor forma de reforzar la propia individualidad; no es una traba para la individualidad, sino que es un ensalzamiento, un reforzamiento de la individualidad.

El servicio público en muchas ocasiones ha funcionado a una fracción del Estado atomizando a los individuos. Hoy el servicio público tiene que ser público, pero a la vez individualizado, es decir, un servicio que se hace a lo colectivo, en nombre de valores colectivos pero distinguiendo y ayudando a personas, porque se presta a las personas en concreto en nombre de una colectividad, en nombre de un pacto colectivo.

Recuerdo un humorista español, Julio Gamba, que hacía una reflexión sobre Londres y hacía un parecido del policía inglés y decía que uno le pregunta una dirección y el policía contesta sin mirarle, porque no le contesta usted, le contesta a la sociedad. Creo que está bien ese servicio que lleva al policía a contestar directamente la sociedad, pero pienso que el funcionario, en nombre de lo que le debe, se obliga a contestar a la persona que tiene delante. Debe hacer acepción de la persona aunque efectivamente este respondiendo en nombre de un pacto social y para eso, hace falta una formación más sutil, más compleja, no solamente profesional, sino humanamente más compleja de lo que probablemente ha sido hasta ahora.

Pregunta

Volvemos un poco al péndulo de la transformación de la administración pública, cuya agenda en los últimos diez o veinte años ha cambiado gracias a la sociedad, a las personas, llevando a lo público temas que antes no estaban y que han requerido una transformación de la propia administración pública, es decir, que se han creado nuevas instituciones que van desde las comisiones de derechos humanos hasta legislación novedosa en materia de violencia intrafamiliar, en fin, muchos aspectos que no estaban.

Esta parte nos parece muy benéfica, por lo menos para algunos sectores de la población, pero también hay otra especie de corriente -yo considero riesgosa- que insiste en llevar los valores gerenciales de la eficacia o de la privatización extrema a la administración pública, incluso hay corrientes que insisten en cambiar el valor del ciudadano por el del cliente, que vienen de quienes están luchando por la innovación gubernamental a nivel federal y a mí me parece altamente riesgoso. Si creemos que vale más un cliente que un ciudadano estamos poniendo en juego la visión del Estado y la visión de lo público. Esa es una corriente internacional que nos está invadiendo y me gustaría mucho oír sus comentarios sobre este tema.

Respuesta

Efectivamente ese es un mal generalizado, la sustitución del ciudadano por el cliente y el paso siguiente del ciudadano por el consumidor. Es decir, convertir al ciudadano en simple consumidor de servicios y entonces se crea una diferencia, por una parte una administración cuya única función es ofrecer determinados servicios y luego alguien que más o menos de forma pasiva, que de forma resignada consume unos u otros y aplaude o patatea los servicios.

El ciudadano no puede desligarse en este punto de la administración, debe tener una participación mucho más activa y que oriente hacia un tipo de riqueza que no es meramente económica. El fallo de la metáfora con una gerencia, con una empresa es que un Estado tiene que ser bien administrado y no hace falta decirlo, pues debe tener en cuenta los recursos que son limitados y la forma más adecuada de emplearlos, eso no cabe lugar a duda.

Eso difiere de una empresa, porque lo que se pretende es maximizar beneficios y en cambio en la sociedad lo que se pretende maximizar es la humanidad, el reconocimiento de lo humano por lo humano, la fraternidad de lo humano con lo humano y esto no es un objetivo empresarial. Por eso decía que hay otras riquezas. No es que esté mal la abundancia económica, el progreso de las sociedades es imprescindible.

Usted misma que se dedica a la protección de las personas más desfavorecidas económicamente, esas personas necesitan un apoyo y tiene que salir de alguna parte y las sociedades para poder apoyar a las personas menos favorecidas necesita de recursos, no se puede dar simplemente buenas palabras y bendiciones, hay que dar ayuda y cuesta un dinero, pero lo que se está pretendiendo a través de todo ello es la creación de una humanidad más plena, más centrada y más compartida.

El cálculo de beneficios no basta y si la globalización fuese una globalización de todo tipo de beneficios, es decir, una globalización de la educación, de la protección de la infancia o al medio ambiente, de la educación de la mujer, etcétera, sería una globalización muy positiva. El problema es que la globalización sea sólo de la tarjeta de crédito, de la maximización de beneficios especulativos.

Es verdad que nuestras sociedades se van globalizando y que ese proceso es imparable, basada en el aumento de conexiones, hablando de posibilidades de viaje o de transporte. Si hablamos de los últimos treinta años del siglo pasado, según las cifras estadísticas se pasó de 270 millones de turistas que viajan alrededor del mundo a 750 millones, es decir, evidentemente esa capacidad de movimiento por el mundo, esa hiperconexión, lógicamente lleva una globalización.

La globalización es imparable como lo fue la electricidad en su tiempo. Ahora uno puede ser partidario de la electricidad pero sin ser partidario de la silla eléctrica y uno puede ser partidario de la globalización sin ser partidario de las leyes o efectos indeseables que tiene.

De lo que se trata no es de ver si es buena o mala, sino si se pone al servicio de las cosas que nosotros consideramos como positivas y necesarias, y en ese sentido, ojalá que contribuyera a crear un espíritu colectivo, humanitario y no simplemente favorecer los intereses de una pequeña élite frente a todos los demás.

Pregunta

Me voy a referir desde la perspectiva de mi género. Actualmente tenemos el apoyo de mujeres que se han promovido hacía México en este asunto de "las muertas de Juárez"; sin embargo, en el 2002 en la penúltima semana de diciembre, la estadística de mujeres que habían muerto en manos de su pareja en España rebasaba el de una mujer por semana, eran 63 mujeres muertas y esto a la vista de todos. Mujeres atacadas, acuchilladas, muertas por escopeta, en fin. Entonces yo me pregunto, en ese aspecto ¿la mujer española ya no tiene la fiabilidad que tenía antes?, a pesar de 20 años de democracia o 25 años de una Constitución hecha en España. Desde su

perspectiva ¿qué se podría hacer a partir de la administración pública para ayudar a la mujer en el aspecto de la violencia a la que es sometida y que muchas veces es muerta tanto en su país como en el nuestro?

Respuesta

No le voy a decir que conozco mucho las causas. Hay una causa evidente. Durante muchos años en España las mujeres no podían tener pasaporte individual, tenían el pasaporte del marido. En el momento en que la mujer ha trabajado, se ha empezado a emancipar, ha ocupado puestos en lo público, ha producido enfrentamientos con los varones, sobre todo en determinadas clases sociales que no comprenden o no están preparados para comprender el hecho de que la mujer goce de un cierto nivel de autonomía. Ante la idea de que la mujer debe estar sometida al hombre, cualquier muestra de independencia, de autonomía, cualquier muestra de igualdad en último término, es vista como una especie de desafío por una parte de determinados hombres y de ahí el aumento de casos de violencia familiar y conyugal.

Ahora se le da más importancia a hechos que antes pasaban casi desapercibidos. El problema no es que antes no pasara sino que ahora hay un escándalo y un eco social y antes no lo había. No es tanto que aumenten los casos, sino que afortunadamente aumenta la atención sobre los que hay. Cada vez más nos vamos sensibilizando ante cosas que eran normales. Hoy un infanticidio, un niño que aparece en un cubo de la basura es una cosa que nos preocupa, pero en el Imperio Romano, o en otras épocas eso ocurría todos los días y a nadie le llamaba la atención ni merecía ningún comentario. Afortunadamente cosas que antes pasaban desapercibidas hoy nos preocupan.

A veces es el propio cambio social, el rol de la mujer lo que hace que hombres que tienen una mentalidad arcaica y totalmente encerrada en unos parámetros obsoletos, vean como desafío lo que es el ejercicio de derechos perfectamente lícitos y normales. Usted me dice que cómo resolverlos. No tengo una solución; sin embargo, por deformación profesional tiendo a confiar en la educación, creo que la educación normal en España ya es mixta; antes la mayoría de los hombres fueron educados separados de las mujeres. Lo malo de la educación es que es una solución a largo plazo y el problema que está ocurriendo hoy, ya no se resuelve con educación porque tenemos al bárbaro suelto y ya es muy difícil educarle a determinadas edades.

El hecho de que las protestas o las denuncias de la mujer sean aceptadas, corresponde a una acción judicial. Uno lee que el marido mata a hachazos a la mujer y luego nos enteramos que la mujer lo había denunciado muchas veces en el juzgado y el juez siempre le mandaba a casa con buenas palabras. Ahí también atañe a la función pública, porque hay momentos en que se debe tener sensibilidad para que, ante un aumento de casos como éstos, no se traten simplemente como una especie de histeria casual y se mande a la mujer a resignarse a su casa cuando la mayoría de la gente ve que esas cosas trascienden la riña conyugal y pueden llegar a una tragedia o a un crimen.

Pregunta

Un par de preguntas, primero, ¿se puede considerar que la administración de la democracia es al mismo tiempo la proclama de valores públicos, o bien, qué tanto la administración de la democracia puede ser también la negación de los valores públicos?. Y la segunda pregunta, ¿cómo se

puede recuperar esta óptica que usted señala del espíritu de lo público para los servidores públicos de acuerdo a las ideas de Max Weber sobre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad?

Respuesta

Me encanta que crean que tengo soluciones para este tipo de cosas, es un error muy generoso de su parte.

La administración de la democracia es la administración de los valores públicos, es decir, una administración carente de valores públicos, es un servicio para los gobernantes, para una minoría enquistada en el poder; unos reparten con otros pero no es una administración democrática. Si la administración es democrática se hace en nombre de valores públicos, de la disolución clara de los intereses del individuo, del partido y los intereses de la colectividad.

El primer valor público que debemos distinguir en cada una de las personas son sus intereses personales lícitos, pero cuando está cumpliendo una función pública los tiene que dejar parcialmente aparcados o a un lado, porque se debe a otra cosa. Nadie debe meterse en la administración pública con la idea de beneficiar sus intereses privados exclusivamente, o los del partido. Sabemos que hay funcionarios muy probos pero para su partido no para la colectividad, que incluso cometen corruptelas a nombre de su partido, y parece que eso les exculpa y les hace quedar bien ante su propia conciencia y ante otros.

Vemos personas que por fidelidad a su partido prefieren que un problema público no se resuelva antes de que lo resuelva el partido de la oposición. Que nadie haga el puente, pero especialmente que no lo hagan los otros.

Cuando está en juego el problema público lo que importa es el espíritu del servicio público, esos valores son necesarios.

La pregunta que usted hacía sobre Weber, le digo que el filósofo alemán dijo que en ocasiones hay una ética de la convicción privada que el funcionario debe a partir frente a la ética de la responsabilidad pública, porque uno puede tener determinadas ideas que van más allá de las leyes.

Sé que hay muchas cosas que son legales y me parecen moralmente injustas, la legalidad las establece, la legalidad acepta que una persona pueda emplear sus bienes de tal o cual manera o que haga otra cosa, pero desde el punto de vista ético, eso me repugna. Entonces en mi vida privada puedo ir más allá de la ley en lo que es apoyo para otras personas porque considero que se debe hacer.

El funcionario probablemente no puede utilizar su puesto para ser una especie de Robin Hood y llevar a cabo aquellas cosas que su convicción le digan; al contrario, tiene la responsabilidad de atenerse a un marco de normas públicamente aceptado y en ese sentido, tiene que dejar su lucro e intereses privados aparte, como sus ansias privadas de santidad, porque en ese caso el lo que debe hacer es cumplir o atenerse a una normativa, a unos reglamentos establecidos.

No creo que Weber preconizase una especie de maquiavelismo. Es decir, no, usted guárdese la moral y simplemente actúe de acuerdo con la norma de la eficacia, no creo que Weber lo haya querido decir así, sino el que ocupa un puesto público no puede actuar de acuerdo con una conciencia meramente de santidad personal porque sí, ya que un puesto público obliga a atenerse a una normativa que no puede ser personal, sino la asumida socialmente.

Pregunta

Respecto a la ética y al control administrativo tengo dos preguntas. En primer término, usted mencionaba que la administración pública desde luego es servicio público pero también es un ideal ético, mi primera pregunta va en este sentido: ¿Qué ocurriría si determinadas áreas o determinadas funciones se están llevando a cabo sin ese ideal ético, si hay ausencia de ese ideal ético?, ¿seguimos hablando de administración pública o no?. La segunda pregunta va en el sentido de si es posible medir la ética de una organización pública o del conjunto de sus participantes, si hay algún mecanismo para medir esta ética y cual sería ese mecanismo y si sería confiable?

Respuesta

Si realmente hay personas dentro de la administración que no tienen un sentido ético, podemos procurar que las generaciones que se vayan formando lo tengan. No podemos hacer otra cosa, porque ya sabemos que la ética a diferencia del código penal, que si puede poner una sanción a quien incumpla la ley, la ética no tiene salvación, es decir, no busca más recompensa que la propia satisfacción de la libertad bien empleada en cada persona; no por cometer una indelicadeza moral se penaliza a nadie.

Hace falta formar con más sensibilidad moral. Hay personas que no tienen capacidad para comprender de qué trata el espíritu moral. Lo mismo hay gente imbecil para las matemáticas --en los cuales me incluyo--, que imbeciles morales. Hay cosas que moralmente no se pueden aceptar hay un límite para explicarle a alguien que no entiende que pegarle martillazos en la cabeza a un bebé para quitarle el chupete está mal, si no ve usted que está mal, pues ya no sé como explicárselo.

Si es verdad que en el terreno de la moralidad hay un límite en el que uno procura ejemplificar lo deseable, intenta orientar desde el comienzo a una persona en una línea, pero si verdaderamente hay alguien que tiene un encallecimiento tal que no comprende de qué habla la moralidad pues bueno tenemos que deplorar que llegue a un puesto de responsabilidad pública y los votantes procurar que no prospere demasiado en la escala pública para no lastimar a nadie.

En cuanto a su otra pregunta, no hay un moralómetro para medir si una organización es muy moral, yo creo que lo que hay controles de fiabilidad o de calidad. Hay algunas organizaciones que están a favor de esa especie de declaración de principios, como los periódicos u otros medios.

Todos sabemos que los códigos en sí mismos no hacen ni bueno ni malo a nadie, están ahí en papel y ya, pero a veces está bien que un ciudadano conozca aquello a lo que se compromete un servidor público en ese nivel de sensibilidad. Por eso la exposición de un código que diga, bueno yo prometo esto a usted y si ve que hace falta algo de esto tiene derecho a demandármelo.

En el servicio público se considera que esto pueda ser útil como en la medicina pública. No hay un barómetro de moralidad sino que hay en todo caso, que hacer cíclicamente ejercicios colectivos de reflexión sobre lo que se lleva a cabo en las personas que se dedican a la práctica y a la formación de la administración para que reflexionen en conjunto sobre lo que hacen y realicen un balance, dado que pueden salir beneficiados ustedes.

Pregunta

Quiero expresarle que debemos hacer conciencia, pero no nada más en la administración o en el administrador público sino también en las personas. A veces como jóvenes tenemos la inquietud de participar en la sociedad, pero vemos que hay muchas trabas, que debemos tener una serie de conceptos protocolarios, hasta burocráticos que nos impiden alzar la mano y decir presente.

Tal vez es cuestión de que los funcionarios como los administradores públicos, como las personas que están participando de una manera no tan activa, tengamos que aprovechar ese sentido ético y moral como ciudadanos, pero no como una carga, como un peso, sino como un arma a favor para hacer reflexiones. Yo no le pido soluciones, porque ni Platón, pero lo importante es tratar de hacer reflexión en ese sentido.

Respuesta

Yo creo que tienes razón. Cuando hemos hablado que el funcionario o servidor público debe tener ese espíritu de lo colectivo, no quiere decir que sólo lo debe tener él, también el resto de la sociedad, el usuario de los servicios públicos. En este momento en España uno de los problemas que hay en la medicina, y en la enseñanza pública es el frecuente maltrato al médico en un hospital o al maestro por parte de los usuarios del servicio público; hay casos de agresión a un médico o a una enfermera por un paciente que cree que no se le ha hecho lo que se le tenía que hacer o no le gusta y entonces hay comportamientos salvajes, curiosamente siempre ocurre en los espacios públicos, nunca en el privado. Es decir, al médico que pago nunca lo trato así, al médico de seguridad social sí. El padre que dice que no puede controlar a sus hijos, cuando el maestro le impone algún tipo de sanción o disciplina, va al colegio y le pega al profesor.

Cuando el espíritu público disfruta de servicios públicos, debe tener en claro que eso impone deberes. Está muy bien que el servidor público tenga un determinado espíritu de servicio y de colectividad, pero no quiere decir que los demás ya puedan vivir todos como silvestres, sino que deben compartir ese espíritu y eso es importante. Uno supone que el buen funcionamiento del servidor público competente beneficiará la formación de ese espíritu en el resto de la sociedad, que también es importante que exista.

Pregunta

Alguna vez he pensado que el poder, y este ejercicio de administración viéndolo como poder, llega a corromper hasta a las almas buenas. Tenemos que pensar y usted con esta gran experiencia de lo ético, de lo moral, de este Pepe Grillo que dice en ética para Amador, ¿será sano que le pongamos uno a cada gobernante para que sea ético y no se corrompa?

Sé bien que no hay recetas, que es un problema que a final de cuentas es cultural, social, incluso económico en muchas circunstancias, pero siendo este Amador colectivo, me gustaría saber que debiéramos hacer en México para seguir avanzando en este problema y eliminarlo o bajarlo a su menor instancia.

Respuesta

En primer lugar se debe combatir la idea que a veces se escucha de que siempre ha sido así, que la corrupción es ancestral, que viene de nuestros primeros padres Adán y Eva y de la serpiente que los sobornó con una manzana, no hay nada escrito en ninguna parte. Respeto mucho el pensamiento de “el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe

absolutamente”, pero lo que nos interesa es lo que tenemos hoy aquí, no el hecho de que es una tradición cultural. Incorporarla al folklore nacional de un país es hacer un servicio a los corruptos y no al país.

Cuando hablamos de corrupción en los países donde hay libertades, hay personas que utilizan más las libertades en un puesto o en otro. Hay personas que tienen la tentación de utilizar los fondos o gozar los privilegios que tienen, en vez del uso para el que se les concede.

El problema no es tanto la corrupción sino la impunidad de la corrupción. No se puede evitar el hecho de que haya una persona que llegada a un puesto determinado, aunque haya sido excelente hasta el momento anterior, de pronto tenga el vértigo de meter la mano donde no debe. El problema es que eso quede impune, que haya personas que llegando a un estatus determinado ya son intocables, que se desmoralice así a los ciudadanos dando la impresión de que las leyes son esas redes que atrapan a los peces pequeños y dejan pasar sin problema a los peces grandes, ese es el verdadero problema. En todas las democracias que conozco hay problemas de corrupción, España, Japón, Argentina, en todas partes lo hemos visto, donde hay menos no es porque los seres humanos sean más buenos ni porque sus tradiciones folklóricas excluyan la corrupción, sino porque a los corruptos se les castiga enseguida y no se les deja.

Tengo una definición pesimista del ser humano y pienso que todos somos tan malos como nos dejan ser; entonces hay que intentar no dejar ser muy malos a las personas que sobre todo por su posición, pueden hacer más daño que otros y por lo tanto hay que luchar contra la impunidad.

En las primeras visitas que hice a México, veía con admiración la viveza del personaje que se aprovechaba de sus beneficios, claro que era un pendejo. Desde luego es lo que hay que intentar combatir, no intentar evitar que haya una persona que se corrompa porque eso es imposible, pero que eso no sea saludado como algo normal, incluso como una muestra simpática de que es un hombre que sabe vivir y no un tonto.

Debemos hacer valer las pautas de impunidad, el castigo ejemplar e inmediato de los corruptos y por supuesto la defensa de la transparencia pública; como usted bien señaló, no solamente cuánto gastamos sino en qué, cómo, para qué y quién acordó el gasto.

Las administraciones públicas tienen que vivir en una caja de cristal permanentemente, lo cual es a veces molesto. El servicio público es de puertas afuera y debe tener siempre todo esfuerzo para que el ciudadano que quiera y tiene derecho -aunque sea a la mejor una exigencia ingenua o tonta de su parte-, a que se le satisfaga esa ingenuidad, así es el juego.

Pregunta

En aras de la libertad de expresión vemos un individualismo socialmente rentable y creo que se ha perdido el individualismo socialmente responsable. Tengo años hablando de qué pasa con la prensa como el cuarto poder en este país, ¿cómo ve usted esto?

Respuesta

El espacio público en cierta medida es el espacio de los medios de comunicación, televisión, radio y periódicos que crean ese espacio público en el que nos encontramos. La responsabilidad de los que trabajamos en los medios de comunicación es especialmente clara, porque por una parte, un medio es un negocio privado que quiere sacar sus rendimientos, pero también un periodista tiene que ser conciente de la responsabilidad pública y desgraciadamente eso muchas veces no ocurre o sucede todo lo contrario, sobre todo en países en que la prensa está muy mal pagada. Si el periodista ocupa un puesto intermedio vive un poco a salto de mata, sacando y llegando a fin de mes un poquito como puede. Donde ocurre eso es más lógico que haya casos de venalidad. Tener una prensa y unos medios de comunicación pagados con justicia, donde la persona que se dedique a eso pueda vivir con dignidad sin necesidad de estar buscando favores y apoyos económicos indebidos, es una cosa necesaria.

Pregunta

La pregunta es con respecto a ver a los ciudadanos como consumidores o como clientes, como los ve una empresa. A mí quizá no me parezca tan negativo o tan malo, en qué sentido estoy diciendo esto. Primero la empresa usa estrategias de mercadotecnia muy fuertes para vender sus productos o servicios, para ello entiende al consumidor y en cierto sentido logra empatía con él, qué pasa en la administración pública, se ve al ciudadano como un consumidor de servicios públicos, pero también como un consumidor de votos. ¿En qué sentido se va a ver más humano al ciudadano o a las personas, en el sentido mercadológico donde encontramos la empatía o en el sentido de la propaganda política donde quizá no exista este elemento que es tan importante?

Respuesta

Sugiero que un administrador público o que incluso la visión que podamos tener de un conjunto social, tenga que ver algo con la empresa, en el sentido que hay que ser un buen gestor. Para gobernar hay que gestionar. Gestionar y gobernar por supuesto, tienen una vinculación y es evidente que esté relacionado con recursos escasos, con su aplicación, que efectivamente hay que tener sensibilidad para saber cuales son las necesidades y los problemas, pero lo que busca una empresa es el lucro, que no es malo. Muchas veces no busca tanto remediar necesidades como crearlas, si son rentables.

En cambio la administración no vive de crear necesidades, sino de acuerdo con los ciudadanos, orientar el conjunto social en una dirección o en otra para realizar objetivos comunes que no tienen porque ser el lucro, ni como tu dices el beneficio de los votantes.

Esa cosa de los políticos que se ven así mismos como un producto atractivo que se vende, para que los compre mucha gente y paguen con votos es bueno; a lo mejor es una forma de hablar que en ocasiones se utiliza. Un político honrado tiene que tratar a los votantes como personas adultas a las cuales se les puede decir la verdad. La publicidad como ya sabemos siempre se basa en decir exageraciones amables o gratas para ver si el consumidor las acepta; yo creo que un político tiene que arriesgarse a decir la verdad aunque eso no sea desde un punto de vista publicitario lo mejor para él. Debe pues apelar a la madurez de sus votantes y no simplemente a su ingenuidad.

Se dice que los políticos no cumplen sus promesas y tendríamos que preguntarnos si les toleraríamos que no prometieran cosas exageradas, es decir, si alguien votaría por un político que en lugar de hacer promesas desaforadas dijera: “mire usted las cosas yo las veo difíciles, no estoy muy seguro de cómo se va a resolver este problema, tengo varios planes alternativos, si falla el primero aplicare el otro”, inmediatamente la gente iría detrás del que prometa el cielo sobre la tierra.

Somos nosotros los que obligadamente terminamos forzando a los políticos a hacer cualquier tipo de promesas. Sería bueno un político que no apelara a ese lado infantil que tenemos todos, que nos creemos que con el automóvil nos venden a la bella señorita sentada en el capote del anuncio, que demande un lado más responsable, más maduro. No sé si eso sería políticamente más rentable, pero si sería ideal.



Un mal público a combatir : la corrupción

José Luis Mora*

- Desde 1995, y de forma anual, la Organización Transparencia Internacional Pública elabora el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), el cual mide la captación de diferentes grupos sociales sobre la magnitud de la misma en 90 países.
- Según el Índice de Percepción de Corrupción 2003 de Transparencia Internacional, México ocupó el lugar 64; mientras que los países menos corruptos que ocuparon los primeros cuatro lugares fueron: Finlandia, Islandia, Dinamarca y Nueva Zelanda y los más corruptos fueron Haití, Nigeria y Bangladesh, en los lugares 131, 132 y 133.
- En nuestro país, Transparencia Mexicana A.C., fue fundada en 1999 como organización de ciudadanos que promueve políticas públicas y contra la corrupción.
- Transparencia Mexicana publicó en el año 2001 la primera Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG).
- La ENCBG indica el impacto de la corrupción en la calidad de la gestión pública y los servicios que presta o regula el Estado.

* Subcoordinador de Investigación en el Instituto de Administración Pública del Estado de México.

- La ENCBG elaborada en el año 2003, mide las experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos acerca de la corrupción en las 32 entidades federativas del país y en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares.
- La muestra probabilística de la ENCBG 2003 fue de 14,019 hogares a nivel nacional, comprendiendo entre 383 y 514 cuestionarios por entidad.
- 73% de las entrevistas fueron realizadas al jefe de hogar; 19% al cónyuge y el 8% restante a un miembro adulto del hogar.
- De acuerdo con la ENCBG 2003, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno fue de **8.5** puntos, en comparación con el 10.5 del año 2001.
- Para 2003, en casi 9 de cada 100 trámites para solicitar un servicio público existió la “mordida” como práctica para recibirlo.
- La encuesta registro 101 millones de actos de corrupción en el uso de los servicios públicos en los últimos 12 meses (octubre 2002 a octubre 2003). En el año de 2002, el total de actos de corrupción fue de 214 millones.
- En promedio, la corrupción representó un gasto de 107 pesos para los hogares mexicanos, lo que significa más de 10, 656 millones de pesos anuales en pagos de “mordidas” que los hogares del país tuvieron que hacer para recibir algún servicio o trámite gubernamental.
- Los hogares que dijeron haber dado “mordidas”, destinan en promedio 7% de su ingreso a este rubro.
- Para los hogares con ingreso de hasta un salario mínimo, las mordidas llegaron a representar 29.5% de su ingreso.

Indice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa 2003

Las cinco entidades con menor nivel de corrupción		
Lugar que ocupa en la tabla	Entidad Federativa	ICBG
1	Baja California Sur	2.3
2	Quintana Roo	3.7
3	Colima	3.8
4	Hidalgo	3.9
5	Aguascalientes	3.9

Fuente: Transparencia Mexicana, encuesta nacional de corrupción y buen gobierno 2003.

Las cinco entidades con mayor nivel de corrupción		
Lugar que ocupa en la tabla	Entidad Federativa	ICBG
28	Guerrero	12.0
29	Durango	12.6
30	Estado de México	12.7
31	Distrito Federal	13.2
32	Puebla	18.0

Fuente: Transparencia Mexicana, encuesta nacional de corrupción y buen gobierno 2003.

Indice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Servicio Público 2003

Los cinco servicios con menor nivel de corrupción		
Lugar que ocupa en la tabla	Servicio	ICBG
1	Trámite de predial	1.4
2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud	1.5
3	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda	1.7
4	Trámite relacionado con el servicio telefónico	2.3
5	Arreglar que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresará antes de lo programado en una clínica	2.5

Fuente: Transparencia Mexicana, encuesta nacional de corrupción y buen gobierno 2003.

Los cinco servicios con mayor nivel de corrupción		
Lugar que ocupa en la tabla	Servicio	ICBG
34	Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	25.8
35	Trámite para recuperar su automóvil robado	26.0
36	Estacionar el automóvil en la vía pública controlada por particulares	45.9
37	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	50.3
38	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil-sacar su automóvil del corralón	53.3

Fuente: Transparencia Mexicana, encuesta nacional de corrupción y buen gobierno 2003.

Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE)

La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE) efectuada por el Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey en el año de 2002, indica la percepción que tienen las empresas respecto al estado de la corrupción entre los sectores público y privado en México; al respecto, destacan los siguientes datos:

- Un 75% de las empresas encuestadas declaró que con frecuencia se realizan donaciones-contribuciones- a un partido político en el curso de una campaña electoral; una de cada cuatro declaró que siempre y la mitad declaró una frecuencia menor; sólo un 5% reportó que nunca se hacen este tipo de contribuciones y un 195 respondió no saber.
- 39% de las empresas reconocieron que algunas realizan pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones.
- En la óptica del sector privado, esas empresas gastan en promedio un 8.5% de sus ingresos por la situación antes mencionada.
- 62% de las empresas reconocieron que otras similares realizan pagos extraoficiales a funcionarios públicos de menor rango.
- Desde su perspectiva, las empresas gastan un 5.1% de sus ingresos a consecuencia de la corrupción burocrática-administrativa.
- La mitad de las empresas en México considera que la cantidad de tiempo que emplean tratando con la burocracia es excesiva.

- El 85% de las empresas declaró que el trato y la tramitología con la burocracia representa un costo de nómina de su personal administrativo.
- Estas empresas reportaron que aproximadamente un 12% del costo de nómina de su personal administrativo se invierte en este tipo de actividades.
- El 57% de las grandes empresas de este país están dispuestas a pagar un porcentaje de sus ingresos para eliminar la corrupción del sector público. Mientras que el 62% restante están dispuestas a lo mismo.
- Del tipo de empresas que están dispuestas a pagar para eliminar la corrupción del sector público, se indica que en las grandes empresas aceptarían pagar el 7.5% de sus ingresos; mientras que el resto pagarían un 9%.

De las expectativas sobre la problemática de la corrupción de alto nivel entre las empresas y la clase política en los próximos dos años del Gobierno Federal, la encuesta señala que disminuirá del modo siguiente:

- 19% en el caso del Poder Judicial
- 22% en el caso del Poder Legislativo
- 30% en el caso de las Secretarías de Estado
- 38% en el caso de la Presidencia de la República

Sobre las empresas que indicaron que aumentará:

- 24% en el caso del Poder Judicial
- 19% en el caso del Poder Legislativo
- 16% en el caso de las Secretaría de Estado
- 14% en el caso de la Presidencia de la República

Respecto a las expectativas sobre la corrupción entre empresas y servidores públicos de menor rango para los próximos dos años por tipo de gobierno, en el nivel gubernamental se enfoca del modo siguiente.

Las empresas que declararon que disminuirá en los diversos órdenes de gobierno, es el siguiente:

- 21% en el caso del Gobierno Municipal
- 19% en el caso del Gobierno Estatal
- 24% en el caso del Gobierno Federal

Las empresas que declararon que aumentará en los tres ámbitos de gobierno del modo siguiente:

- 23% en el caso del Gobierno Municipal
- 22% en el caso del Gobierno Estatal
- 19% en el caso del Gobierno Federal

Reporte Global de Competitividad

Es un informe anual publicado por el Foro Económico Mundial con base a una encuesta a 8,100 líderes empresariales que operan en las corporaciones más representativas de 103 países, se dio a conocer el avance correspondiente al Ranking de Instituciones públicas, cuyo componente señalan para México los siguientes datos:

- En la medición 2003-2004 para América Latina, México ocupa la quinta posición en la calidad de instituciones, por debajo de países como Chile, Uruguay, El Salvador y Costa Rica.
- En el subíndice de contratos y leyes, nuestro país tiene la posición 7 en el continente.
- Respecto a la corrupción, ésta tiene una medición de 5.00 para estar en el lugar 6 del ranking latinoamericano.



Manual Básico *para la Administración Pública Municipal*

Felipe Mancilla Margalli*

La vocación municipalista del IAPEM constituye una tradición que se expresa en la política editorial y la su variada oferta académica. Su compromiso se funda en la conciencia de que el municipio es la célula básica del auténtico federalismo, motivo por el cual, los esfuerzos del Instituto se han enfocado a coadyuvar al desarrollo de la administración pública en ese ámbito de gobierno.

En los Ayuntamientos mexiquenses se desarrolla una labor cercana a las comunidades, con el apoyo de estructuras diseñadas y facultadas para dar respuesta a sus demandas inmediatas. Distintas reformas constitucionales, así como la legislación reglamentaria correspondiente, dan cuenta de los ajustes promovidos desde las instancias del Estado para impulsar su mejor desempeño. Sin embargo, la historia evoca con insistencia que el andamiaje jurídico-institucional es insuficiente si no se acompaña de la voluntad política de las autoridades electas y designadas, así como de la participación ciudadana en los retos de la función pública.

* Secretario Ejecutivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

A partir de 1996, el IAPEM ha publicado *El Manual Básico para la Administración Pública Municipal*, mismo que ha llegado a su cuarta edición. Desde un principio este manual constituye una guía de apoyo para la gestión de los cuerpos colegiados y de mando, así como una referencia de consulta para ejercicios gubernamentales acordes con los parámetros legales e institucionales en vigor. En el transcurso de estos años el texto ha sido objeto de adaptaciones para asegurar su vigencia: se ha trabajado con capítulos que se agregan o que se sustituyen, se revisan los temas cuya trascendencia tiene fecha de oportunidad y vigencia caducidad y se incorporan los temas que emergen con particular relevancia en alguna coyuntura, con el propósito de dar respuesta clara a las inquietudes de funcionarios y operadores, así como de todo aquel interesado en el funcionamiento de las administraciones municipales. La actualización obligada de las disposiciones jurídicas y programáticas, así como del directorio de entidades públicas cuya tarea coadyuva en el trabajo de los Ayuntamientos, han permitido que *El Manual* sea un instrumento que refleja la transformaciones sociales en la a organización política que es el municipio.

El Manual responde a una demanda de administraciones que trabajan en un contexto de creciente vigilancia y exigencia de resultados. La toma de decisiones de los cuerpos edilicios se cimienta más que nunca en el manejo efectivo de información, pero principalmente de la asunción plena de responsabilidades. No se trata entonces de un libro de ornato destinado a rellenar archiveros, sino de un documento de uso frecuente en auxilio efectivo del servidor público preocupado y ocupado del deber adquirido. Se sustenta en las experiencias que en materia municipal se han tenido en periodos recientes, y sin pretensiones doctrinarias, abrevia de las aportaciones de los expertos e investigadores que contribuyen desde la academia a la generación de propuestas y a la sistematización del conocimiento.

En una configuración política de suyo variable, definido el objetivo de coadyuvar al fortalecimiento del quehacer institucional, *El Manual* se reedita en una versión ampliada y actualizada en el que se reconoce rigor metodológico y la pertinencia de los temas tratados. El trabajo serio de Selene Reynoso y Miguel Ángel Villafuerte, ejecutivos adscritos a la Delegación Regional del IAPEM en Tlalnepantla de Baz, da como resultado un producto útil y provechoso para los estudiosos de los asuntos municipales.

El Manual se divide en once capítulos y ofrece elementos fundamentales para el trabajo municipal, por lo que comprende desde un repaso al marco de actuación de las instituciones municipales, hasta aspectos de modernización y calidad, pasando por temas como planeación, hacienda, aplicación de recursos federales y estatales, servicios y obras públicas, seguridad pública, protección civil, medio ambiente, simplificación y desregulación administrativa, control y evaluación. Tiene el mérito de la claridad expositiva y la visión de conjunto, sin demérito de lo específico. Destinado a la lectura ágil y la práctica inteligente, su lenguaje didáctico se concentra en los aspectos medulares de las principales atribuciones, prerrogativas y obligaciones de los Ayuntamientos (entidades cuyos orígenes se remontan a la conformación centenaria de la Nación mexicana), al tiempo que orienta sobre los cauces interinstitucionales, clarificando de esta manera, el funcionamiento de los mecanismos propios de la autoridad municipal.

En las semanas que suceden a la euforia electoral es frecuente encontrarse con personajes vencedores de las jornadas políticas, pero preocupados ante la inminente aceptación de los compromisos administrativos. Las promesas de campaña están obligadas a traducirse en políticas públicas y los programas de gobierno en acciones fiscalizables, todo ello en un proceso complejo que hace del ser y del deber ser conceptos que

difícilmente empatan. No basta la buena fe, la única postura aceptable es la que se concreta en resultados. Por ello, el ejercicio del gobierno despierta invariablemente polémicas en torno a su desempeño. Visible o no, su actuación se refleja en la cotidianidad de las comunidades.

La experiencia derivada de las tareas de control gubernamental indica que no siempre la falta de ética es la causal de conductas distorsionadas; también, la ignorancia juega un papel relevante. No siempre las buenas intenciones congenian con el cumplimiento de la norma, convocando a un principio elemental del derecho que no acepta que el desconocimiento de la Ley, exime su cumplimiento.

Por ello se precisan reglas claras y accesibles a los prestadores de los servicios pero también a sus destinatarios, para que, en un esquema de corresponsabilidad se generen las condiciones de la democratización de las decisiones políticas fundamentales.

En la llamada sociedad del conocimiento, como es la sociedad contemporánea, el dominio de las técnicas administrativas para el diseño, ejecución y evaluación de programas de gobierno es requisito insoslayable. La transformación profunda de la conciencia colectiva en los últimos años se orienta a combatir las corruptelas y la cultura improductiva del burocratismo. Se percibe así, un cambio para rebasar las épocas de sumisión ciudadana ante los atropellos e incompetencias que desprestigiaron el servicio público, debido a las ineptitudes que, por ningún motivo, deben perpetuarse. En este sentido, y desde distintas tribunas, los mexicanos han pronunciado un basta al ejercicio discrecional del poder público, al uso patrimonialista del erario y a la impunidad; basta ya de la cultura de la apatía y la corrupción. No es demasiado pedir que en beneficio de todos se trabaje más y mejor desde el ámbito gubernamental,

no es un exceso aspirar a ciudadanos interesados en su propia comunidad y en las decisiones que a todos incumben.

El Manual como una aportación para la conducción ordenada de la vida pública municipal, permite el trabajo conjunto en sinergia. Es un herramienta para el trabajo en los ayuntamientos porque ordena y sistematiza tanto reglas como procedimientos para contribuir a que las acciones administrativas sean más eficaces.

Fernando Savater, célebre pensador contemporáneo, refirió en la sede central del IAPEM, durante la conferencia magistral que pronunció con motivo del trigésimo aniversario del Instituto, que la administración pública es un elemento de servicio a la sociedad, pero también es la realización de un tipo de ideal ético. Acaso cabría agregar que para instrumentarlo se requiere la conciencia del deber ser, pero también del saber hacer; no sólo del conocimiento del qué, sino principalmente del cómo. En suma, *El Manual* es una aportación que beneficia a la comunidad publiadministrativa del Estado de México.

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberá abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*

- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 10 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



ergo_suma@coatepec.uaemex.mx

Vol. 11 Núm. uno, marzo-junio 2004

Editorial

Ciencias Sociales

10 El modelo para el análisis de la tecnología del soporte físico y del social en la ciudad
Adrián Ramón Toranzo

Se analizan los modelos tecnológicos que existen para la tecnología física y social, y se relacionan a las actividades que forman parte de un espacio, para tener una mejor comprensión del contexto tecnológico. Se analizan los modelos que existen para tener una comprensión del soporte físico y del social en la ciudad.

25 Rituales y actividades místicas en la antigua agricultura indígena
A. Tzucul Ramírez Contreras

A partir de un estudio del siglo XIX se identifican las rituales agrícolas y místicas en las actividades místicas en la antigua agricultura indígena. Se analizan los rituales agrícolas y místicas en la antigua agricultura indígena. Se analizan los rituales agrícolas y místicas en la antigua agricultura indígena.

Ciencias Exactas y Aplicadas

36 La comunicación del discurso investigativo en la sociología de la religión: el caso de la Nueva Era
Alba Macías

Se analiza el problema de la integración de los textos religiosos a través del estudio de la Nueva Era. Se analizan los textos religiosos a través del estudio de la Nueva Era. Se analizan los textos religiosos a través del estudio de la Nueva Era.

47 Antropología física en grupos étnicos de México
Zafra Espinoza Rodríguez y Jorge López Alamo

Se analiza la antropología física en grupos étnicos de México. Se analizan los grupos étnicos de México. Se analizan los grupos étnicos de México.

Ciencias Humanas y de la Conducta

55 Determinación de los coeficientes de riesgo y capacidad para hombres tecnológicos que manejan fluidos con propiedades diferentes a los del agua
Juan Rafael Olvera Cano y Félix Santos García

Se analiza la determinación de los coeficientes de riesgo y capacidad para hombres tecnológicos que manejan fluidos con propiedades diferentes a los del agua. Se analizan los coeficientes de riesgo y capacidad para hombres tecnológicos que manejan fluidos con propiedades diferentes a los del agua.

Ciencias Naturales y Agropecuarias

59 Reducción de la dosis en plantas de dalia (*Dahlia caryophyllata* (Willd.) Desf.) con *Xanthoxanthin* (Xanthin)
Alonso López Cortés, Juan Velázquez Martínez, M. Eugenia Guadalupe González

Se analiza la reducción de la dosis en plantas de dalia con *Xanthoxanthin* (Xanthin). Se analizan las plantas de dalia con *Xanthoxanthin* (Xanthin). Se analizan las plantas de dalia con *Xanthoxanthin* (Xanthin).

Ciencias de la Tierra y de la Atmósfera

83 Los sistemas montañosos de información ambiental. Representaciones y Simulaciones para su gestión en México
Jorge Rivera Múoz

Se analiza los sistemas montañosos de información ambiental. Se analizan los sistemas montañosos de información ambiental. Se analizan los sistemas montañosos de información ambiental.

Ensayo

95 Administración pública y democracia: el proceso histórico y las alternativas al cambio
Concepción Calvo Ramírez

Se analiza la administración pública y la democracia. Se analizan la administración pública y la democracia. Se analizan la administración pública y la democracia.

Historia de la Ciencia en México

117 Arquitectos en proceso. La propuesta de Carlos González Luján
Guillermo González Luján

Se analiza la historia de la ciencia en México. Se analizan los arquitectos en proceso. Se analizan los arquitectos en proceso.

125 Atletismo, música y paradijas
Alfonso Rodríguez

Se analiza el atletismo, la música y las paradijas. Se analizan el atletismo, la música y las paradijas. Se analizan el atletismo, la música y las paradijas.

128 Atletismo, música y paradijas
Alfonso Rodríguez

Se analiza el atletismo, la música y las paradijas. Se analizan el atletismo, la música y las paradijas. Se analizan el atletismo, la música y las paradijas.

lacolmena@mail.uaemex.mx



La Colmena
Revista de la Universidad Autónoma del Estado de México

Directora Académica del Estado de México

Dr. en Q. Rafael López Castañero
Rector

M. en A. Ed. Mariana Herrera Zagal
Directora de Redacción

M. en S. P. José Mariano Véliz
Secretaría Administrativa

M. en C. Eduardo Casas Florig
Secretaría de Redacción

Dr. Carlos Arriaga Jordán
Coordinador General de Investigación y Estudios Interdisciplinarios

M. en E. S. Gerardo I. Sepúlveda
Coordinador General de Difusión Cultural

M. en L. Francisco Javier Delgado Cabero
Director General de Medios Educativos

La Colmena
Directora
Virgilia Aguirre Escamilla
Coordinadora de edición
Javier C. Paredes Méndez
Edición gráfica y diseño de portada
Mayra Flores Méndez
Comunicación de red
Lorena del Valdeolmillos Benoit
Centro editorial
Maricela Guerra Riquelme,
Miguel Muñoz,
Eugenio Muñoz Ang,
Juan José Pérez Jaimes,
Inés María Paredes,
Luis Quintana Torres,
Gustavo Saigón Latorre,
Laura Zavala

LA ABEJA EN LA COLMENA

50 FELIX SUÁREZ
LECCIONES
Apócrifas (I)
Historias romanas (I)

58 ILUSTRACIONES DE LA COLMENA

La Colmena, revista de la Universidad Autónoma del Estado de México, es una publicación trimestral. domicilio: Av. Gómez Farías s/n. 200-2. Cua. [1er piso], Col. Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000. Teléfono: (722) 213-7324 y 213-7330. E-mail: lacolmena@mail.uaemex.mx. Todas las ediciones son de la exclusiva responsabilidad de los autores. Los trabajos publicados reflejan sólo el punto de vista de los autores. No se devuelven originales no solicitados. Reserva de derechos al uso exclusivo del título. ISSN: 0035-0018. Certificado de registro de título: No. 8113 y otorgado: No. 1943 expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, el 13 de septiembre de 1994. Distribución: Departamento Editorial de la UAEM. Impresión: Editorial Jasso, S.A. de C.V. Domitilo, Sebastián Landa de Sigala Pte. 104 y calle Agustín Millán, Cd. Encarnación, Toluca, Méx. Tel: 214 24 77 C.P. 50040. Total: 100 ejemplares. Precio del ejemplar: \$25.00.

PIEDRO DE POESÍA DE LA COLMENA
Entre junio a su día de Germán Iván Martínez Gómez

ITALIA EN LA COLMENA
Sociedad a cargo de Guillermo Fernández

89 MICHÉLE DE GAUCHO (1938-2003)
Analíticas y andaluzas...
Poesías sueltas...
Con el primer saber
Algunas cosas que del mar...
Existencia resurgente

PERFILES UNIVERSITARIOS
94 UAEM, 40 años de autonomía
Proyecto Editorial García

LIBROS

99 LARA MÉNDEZ: LA PASIÓN Y LA VEJ
Ariadna Cárdenas Cortés

109 Querido asistente de poesía
Lorena del Valdeolmillos Benoit

COLMENARIO
110 LA ONTOGENIA AMERICANA DE EPICURO,
PLATÓN Y SENECA
Fidel Salas del Zaque Torres

Primer
Lorenzo Fariña, Dr. en JEL,
Stam. México, 2000. 148 págs.

Distribución a domicilio en Cua.
en los servicios de correo (La Colmena)
en las Librerías y Revistas del Estado de México,
en los departamentos de Edición y Redacción,
en los departamentos de

<http://www.uaemex.mx/colmena/colmena.html>
<http://www.uaemex.mx/colmena/colmena.html>

SUMARIO



GESTIÓN MUNICIPAL	
TEMAS PRÁCTICOS ¿Cómo se elabora el presupuesto de ingresos y egresos municipal? La planeación municipal. Hablemos sobre el Ayuntamiento, su estructura básica y funciones.	3 9 17
EL MUNICIPIO Y SU RELACIÓN CON... La constitución general de plaza	23
COORDINACIÓN DE DEFENSAS ESTABLES ¿Qué es el Instituto de Salud del Estado de México? ¿Qué es el Instituto Mexicano de Cultura?	29 30
RESEÑA El asociativismo municipal: un instrumento para el desarrollo de los gobiernos locales	32
REPORTES INFORMATIVOS Integración de comisiones legislativas y comités permanentes de la "LV" Legislatura del Estado de México. Directores de Presidencias Municipales. Distribución y calendarización de las asignaciones por municipio correspondientes a FISM y FORTAMUNAJC 2013. ¿Cómo elegir un asesor de inversión? Mujer y política: ¿Sabía usted qué?	39 45 50 53 56 59
RESEÑA RESOLUCIÓN MUNICIPAL ¿Qué es la FENAMM?	61
PUBLICACIONES Y RESEÑAS Libro: Poderes locales y nuevas ciudadanías.	63
ILUSTRACIONES Verónica Ramírez, Arriola de Jesús, O'Hara, "The life and work of Salvador" Serie 2010	

DIRECTOR
Lic. Marco Antonio Figueira Villegas

COORDINACIÓN DE VENTAS Y SUSCRIPCIONES
C.P. Federico Figueira Miramón

COORDINACIÓN DE ASESORÍA E INFORMACIÓN
C.P. María del Carmen Teresa Romero Soto

COORDINACIÓN DE CONTENIDO Y LINEA EDITORIAL
Lic. Soc. Roberto Rodríguez Manabuzano

COORDINACIÓN DE DISEÑO Y PUBLICIDAD
L.D.G. Karina Mendoza Lopera

COORDINACIÓN DE DISTRIBUCIÓN
C. Federico Figueira Villegas

COLABORADORES
LAP: Federico Figueira Miramón
C.R. Rene Martín Velázquez Soriano

PERSONAL DE APOYO
C. Mónica García Reyes
C. Maximiliano Pérez Rodríguez
C. Víctor Gabriel Reyes Galvez
C. Pedro García Bonaga

Los artículos publicados son responsabilidad de los autores e instituciones referidas, no supone ni refleja necesariamente los pensamientos del Grupo de Consultoría.

Gestión Municipal es una publicación de la Consultoría Estudios, Proyectos y Soluciones Management, integrantes del Grupo de Consultoría Figueira, Romero y Asociados. Su publicación es mensual y consta de un tiraje de 2,000 ejemplares más reposición.

Enviar toda correspondencia al Grupo de Consultoría Figueira, Romero y Asociados, s de RL en Av. México 627, delegación I y T, Col. Campo de la Cuahtémoc, Estado de México, C.P. 56000, comunicarse a los teléfonos: 01722 2112346 y 2132048 e-mail: comunicacion@gestionmunicipal.com

gestionmunicipal@gpofigueroaromero.com



Indetec
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

CONTENIDO

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA	95	Resumen Ejecutivo Diagnóstico General y por Temas Pertinentes Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas en México Gustavo Larios Contreras	
3	Palabras del Presidente Vicente Fox Quesada Durante la Ceremonia de Inauguración de la Convención Nacional Hacendaria	102	Resumen Ejecutivo Metodología para la Realización de los Trabajos y la Presentación de las Propuestas Armando Caceres Rueda
4	Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Francisco Gil Díaz al Inicio de los Trabajos de la Convención Nacional Hacendaria	FEDERALISMO FISCAL	
13	Dieron Inicio los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria	108	Fase: Enfoques Alternativos de Federalismo Fiscal en México Carlos Larios Lopez
14	Primera Convención Nacional Hacendaria. Estatuto de la Convocatoria Propósito y Alcance	COORDINACION Y PARTICIPACIONES	
21	Trabajos Preparatorios de la Primera Convención Nacional Hacendaria	116	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros
22	Resumen Ejecutivo Marco de Referencia Teórico Conceptual sobre los Temas de la Convención Nacional Hacendaria Ramon Castellano Ortega	PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO	
33	Resumen Ejecutivo Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y Hacendaria en México Gustavo Rodriguez Lora	119	Análisis del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004 Eduardo Gomez de la O
38	Resumen Ejecutivo Estudio Comparado de las Legislaciones y Sistemas Hacendarios de Otros Países Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros	COLABORACION ADMINISTRATIVA	
49	Resumen Ejecutivo Diagnóstico General y por Temas Pertinentes Cambio Público Eduardo Gomez de la O	131	Del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros
57	Resumen Ejecutivo Diagnóstico General y por Temas Pertinentes Ingresos Ramon Castellano Ortega	132	Reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Luis Alberto Sánchez Zaragoza
65	Resumen Ejecutivo Diagnóstico General y por Temas Pertinentes Deuda Pública Gustavo Rodriguez Lora	136	Sistema Reformas al Código Fiscal de la Federación Eduardo Hernández Saldaña, Luis Alberto Sánchez Zaragoza y Luis Edmundo Sandoval Calzado
75	Resumen Ejecutivo Diagnóstico General y por Temas Pertinentes Patrimonio Público Luis Edmundo Sandoval Calzado	150	Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros y Luis Alberto Sánchez Zaragoza
82	Resumen Ejecutivo Diagnóstico General y por Temas Pertinentes Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria Pablo Castañares	154	Reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros y Luis Alberto Sánchez Zaragoza
89	Resumen Ejecutivo Diagnóstico General y por Temas Pertinentes Coordinación y Colaboración Intergubernamental Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros	158	Reformas a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Luis Alberto Sánchez Zaragoza
		160	Reformas a la Ley Federal de Derechos Luis Alberto Sánchez Zaragoza
		161	Reformas a la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los Monteros

A large, faint background graphic in the center of the page. It depicts a fountain pen nib inside a circular frame, which is attached to a ribbon-like base. The entire graphic is rendered in a light grey tone against the background.

convocatoria
Premio IAPEM 2003
Tradición y excelencia

Con el objetivo de fomentar el estudio de la administración pública, así como contribuir al desarrollo de una cultura de calidad en el servicio público, mediante la realización de investigaciones teóricas y teórico-prácticas que contribuyan al desarrollo y mejoramiento de la disciplina publicoadministrativa y de sus ciencias afines,

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, CONVOCA AL PREMIO IAPEM 2003

Objetivos particulares:

1. De las investigaciones teóricas:

Impulsar la realización de investigaciones teóricas de calidad que contribuyan, desde un punto de vista sólidamente disciplinario o multidisciplinario, al estudio y comprensión de la evolución, actualidad, tendencias y prospectiva de la administración pública estatal y municipal.

2. De las investigaciones teórico-prácticas:

Estimular la realización de investigaciones de calidad que centren su interés en la formulación de propuestas teórico - prácticas, que contribuyan al desarrollo de las administraciones públicas, con especial énfasis en el Estado de México.

La presente Convocatoria se registrará por las siguientes

Bases:

PRIMERA. Podrán participar los asociados del Instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en el avance teórico y práctico de la administración pública estatal y municipal.

SEGUNDA. Los trabajos de investigación, estudios de caso o aplicación, podrán abordar con énfasis en el Estado de México y/o alguno(s) de sus municipios, temáticas propias de administración pública o ciencias afines.

TERCERA. De los trabajos:

1. Deberán presentarse en español, en original impreso y seis copias, adjuntando versión electrónica en disco de 3.5 o CD.

2. Las investigaciones deberán tener una extensión mínima de 100 páginas, y máxima de 250 (incluyendo cuadros, gráficas y mapas), en tamaño carta, interlineado a doble espacio, en tipo de letra Arial 12.
3. Deberán remitirse bajo seudónimo, suprimiendo cualquier elemento que identifique al(os) autor(es), quien(es) entregará(n) en sobre cerrado (con la leyenda Identidad) los datos necesarios para su identificación: seudónimo, título de la investigación, nombre completo, domicilio, teléfono(s), dirección electrónica y síntesis de curriculum vitae.
4. Podrán entregarse directamente en las instalaciones del IAPEM, o remitirse por correo certificado o por servicio de paquetería especializado, a las oficinas centrales o a las Delegaciones del Instituto de Administración Pública del Estado de México (consultar direcciones al final de la Convocatoria), a más tardar a las 18:00 horas del 28 de mayo de 2004.
5. Los concursantes recibirán un comprobante de recepción de sus trabajos, previa constatación

de que cumplen las Bases de la presente Convocatoria.

6. Los sobres cerrados con los datos señalados en párrafos anteriores, deberán ser dirigidos a "Premio IAPEM 2003. Tradición y Excelencia".
7. Los trabajos presentados serán remitidos para su resguardo por Notario Público, quien levantará el acta y dará a conocer la identidad de los participantes, una vez que el jurado emita su veredicto.

CUARTA. No podrán concursar:

1. Los trabajos en cuya elaboración hubiesen participado más de 3 personas.
2. Las investigaciones Teóricas y Teórico-Prácticas institucionales o contratadas por alguna dependencia o entidad pública o privada, que no cuenten con la autorización por escrito.
3. Las que hubiesen sido publicadas o galardonadas en certámenes previos al presente u otros.
4. Manuales, monografías, guías e instructivos.
5. Aquellas personas que hubiesen recibido el Premio IAPEM en certámenes anteriores; que se encuentren trabajando en el Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.; o que formen parte de su actual Consejo Directivo.

QUINTA. No se devolverán originales ni copias de los trabajos registrados.

SEXTA. Podrán inscribirse tesis que sirvan para obtener un grado académico en administración pública o en disciplinas afines, siempre y cuando sus bases y planteamientos sean actuales y no hayan sido publicadas.

SÉPTIMA. Los criterios de evaluación de las investigaciones teóricas y teórico-prácticas, serán los siguientes:

1. Vinculación del contenido del trabajo con los objetivos del Certamen.
2. Originalidad.- Carácter innovador del trabajo.
3. Relevancia.- Aportaciones teóricas y/o prácticas que coadyuven a la solución de problemas actuales de la gestión pública, con énfasis en el ámbito local.

4. Rigor metodológico.- Comprende lo relacionado a la sustentación teórica y manejo de los referentes teóricos y empíricos; congruencia en el desarrollo de los planteamientos teóricos y el manejo de fuentes, estudio de casos y análisis de información de primera mano y/o fuentes secundarias; análisis, interpretación, elaboración de conclusiones y manejo de referencias y citas de las fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales, electrónicas, técnicas y estadísticas, de acuerdo a cada caso.
5. Estilo.- Claridad y coherencia en la exposición, y manejo adecuado del lenguaje.
6. Oportunidad.- Vigencia de la información.

OCTAVA. Del jurado

Se integrará un sólo Jurado para dictaminar sobre los trabajos presentados, mismo que estará conformado con un representante de cada una de las instituciones que se mencionan a continuación, que será profesional o investigador especializado en administración pública, preferentemente con conocimientos relacionados con experiencias y avances publiadministrativos en el Estado de México:

- Gobierno del Estado de México
- Universidad Autónoma del Estado de México
- Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- El Colegio Mexiquense, A. C.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

NOVENA. El Jurado será presidido por el Presidente del Consejo Directivo del IAPEM, y el Secretario Ejecutivo del mismo fungirá como Secretario en la sesión en las que se determinen los resultados.

DÉCIMA. El Jurado podrá eventualmente, declarar desierto tanto el Premio como la Mención Honorífica, si considera que los trabajos presentados no cumplen con los términos establecidos en esta Convocatoria.

DECIMOPRIMERA. El dictamen del Jurado será inapelable y se dará a conocer el 17 de julio de 2004, a través de la página electrónica del Instituto y en listas que se publicarán en las sedes del IAPEM.

DECIMOSEGUNDA. De los premios y distinciones.

- Premio IAPEM: \$100 000.00 (cien mil pesos M. N.), diploma y publicación de la obra.
- Segundo Lugar: \$50 000.00 (cincuenta mil pesos M.N.) y diploma.
- Menciones Honoríficas: Diploma y una colección de publicaciones del IAPEM.

DECIMOTERCERA. De la publicación.

El Instituto se reserva el derecho de publicar los trabajos que el Jurado expresamente recomiende su publicación. El (los) autor(es), al registrar su trabajo, reconoce(n) que lo hace(n) bajo el entendido de que, si resulta(n) galardonado(s) cede(n) al IAPEM los derechos de autor sobre sus respectivos trabajos registrados.

DECIMOCUARTA. En su caso, para la publicación del (los) trabajo(s) galardonado(s), el (los) autor(es) deberá(n) atender puntual y oportunamente las recomendaciones indicadas por el Jurado.

DECIMOQUINTA. A criterio de la mayoría de los integrantes del Jurado podrán publicarse y/o otorgarse otra clase de distinciones a alguna(s) de las investigaciones.

DECIMOSEXTA. Todo asunto relativo al certamen Premio IAPEM 2003, no previsto en esta Convocatoria, será resuelto por el H. Jurado Calificador.



www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

Para mayor información:

**OFICINAS CENTRALES EN
TOLUCA**

Av. Miguel Hidalgo y Costilla Pte. No. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Teléfonos: (722) 214 38 21
(722) 214 06 89
(722) 214 07 83

**CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y
PROFESIONALIZACIÓN EN
TOLUCA**

Paseo de los Matlazincas No. 2008,
Barrio La Teresona, C.P. 50040.
Teléfonos: (722) 167 10 03
(722) 167 10 05
(722) 167 10 06

**DELEGACIÓN REGIONAL EN
TLALNEPANTLA**

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917,
Col. La Comunidad, C.P. 54000.
Teléfonos: (55) 55 65 74 11
(55) 53 90 96 84
(55) 55 65 88 84

**DELEGACIÓN REGIONAL EN
IXTLAHUACA**

Av. Saitama s/n, Barrio de San Pedro, C.P. 50740.
Teléfono: (712) 283 16 00

**DELEGACIÓN REGIONAL EN
VALLE DE CHALCO
SOLIDARIDAD**

Av. Popocatepetl s/n entre Tezozomoc y Xicotencatl,
C.P. 56611.
Teléfono: (55) 59 71 17 31

**DELEGACIÓN REGIONAL EN
IXTAPAN DE LA SAL**

Centro de Servicios Administrativos
Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan - Tonatico,
Comunidad El Salitre. C.P. 51900.
Teléfonos: (721) 141 16 95
(721) 141 14 50

colofon



www.iapem.org.mx

Visita nuestra página y encuentra información sobre publicaciones, revistas, eventos, boletines, cursos, diplomados y maestrías.



Casa abierta al pensamiento

