

## **Capítulo 8**

### **LA ÉTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*“Si la Ley es la maestra del gobierno el futuro es promisorio  
y los gobernados recibirán los beneficios”*  
Platón

La *Ética*, tema recurrente en el *desarrollo* de la humanidad, ha cobrado enorme importancia en los últimos años dada la multialudida complejidad a lo largo de este libro. Los *principios* y valores han sufrido cambios muy importantes en lo que tiene que ver con la convivencia *social*, con las relaciones entre las distintas instituciones, así como entre gobiernos y pueblos, y particularmente en las transacciones económicas y financieras que viven de y a la vez nutren a la *globalidad*<sup>308</sup>.

Genéricamente pensamos en la *Ética* como un cuerpo de valores y *principios* cuya comprensión plena incluye a sus contrarios<sup>309</sup>. Así la *Ética* es un concepto explicable en tanto se aboca a dilucidar dónde se encuentra la razón entre dos fuerzas, la del bien y el mal en constante choque. Imaginemos a la *Ética* como una canasta en la cual se depositan valores o *principios* “bipolares” (esto es, portadores, en sí mismos, de una carga positiva y una negativa). Así, cada persona física o *moral* será responsable de hacer realidad lo positivo o negativo y ello se vuelve objetivamente tangible porque toda conducta tarde o temprano es constatable en los hechos<sup>310</sup>.

En su conjunto estos valores y *principios* orientan la vida en sociedad. Por ejemplo, el asunto de la *honradez* no se podría entender sin incluir a su

308 Al respecto podemos consultar tres obras comprensivas sobre el fenómeno ético contemporáneo: Bilbeny, Norbert, **La Revolución en la Ética**, Editorial Anagrama, Barcelona, 1997. Bauman, Zygmunt, **Ética Posmoderna**, Siglo XXI Editores, México, 2005. Merino, Mauricio, “Los desafíos de una nueva ética pública” en Merino, Mauricio (ed.), **Los desafíos del servicio profesional de carrera en México**, CIDE-SFP, México, 2006. Otra fuente que muestra la naturaleza gananciosa del capital actual es la de José Vidal – Beneyto (“Fondos-Buitre”, **El País**, 7 de julio de 2007, p. 10).

309 Heráclito opina que el universo está conformado por contrarios en perpetua oposición, lo cual es condición del devenir de las cosas y, al mismo tiempo, su ley y principio; pero los contrarios se ven conducidos a una síntesis armónica por el logos. Cada par de opuestos es una pluralidad y, a la vez, una unidad que depende de la reacción equilibrada entre ambos. Heráclito, “De la Naturaleza”, en **Textos Presocráticos**, Ed. Edicomunicación, Barcelona, 1998.

310 “... el objeto formal de la *Ética* es la bondad o maldad de los actos humanos. Las ciencias se especifican por su objeto formal, pudiendo coincidir varias ciencias, en parte o totalmente, en su objeto material (actos humanos) y en su objeto formal (bondad o maldad de los mismos)”. Gutiérrez Sáenz, Raúl, **Introducción a la Ética**, Ed. Esfinge. 19<sup>a</sup> edición, México, 1987, pp. 22-23.

contrario, la *deshonestidad*. Cuando se establece el contraste y se analizan sus características, es posible entender por qué la *honradez* es un principio ético. A mayor abundamiento, si este valor es observado por los actores sociales y gubernamentales en realidad se trabaja a favor de la armonía y equilibrio en la comunidad. Pero antes, ese colectivo *social* habrá de cumplir un requisito previo: haber consensuado e interiorizado lo referente al concepto de *honradez*, e igualmente manifestado su aprobación para asumir las *prácticas* de su realización. Igualmente, la *sociedad* habrá de estar de acuerdo con el tipo y carácter de las sanciones a quienes incumplan con los compromisos éticos<sup>311</sup>.

Evidentemente, los valores se encuentran inmersos en la cultura forjada a lo largo de la historia de cualquier sociedad, de ahí la imposibilidad de asumir o tratar de imponer conductas que no responden a la lógica de dichos valores, pues la forma de ser no puede disociarse de lo conocido como “usos y costumbres”, es decir, las tradiciones, leyendas, mitos, ritos, en fin, de las formas de hacer las cosas. No obstante, dichos usos y costumbres están más propensos a modificarse en sociedades abiertas y a permanecer más estables en grupos cerrados (comunidades indígenas, religiosas, sociales, políticas, artísticas, económicas, etc.)<sup>312</sup>.

Los claroscuros de la *Ética* se aprecian en todo su esplendor o profundidad en la gran literatura clásica universal o en el llamado séptimo arte. Se trata de obras cumbres de inmenso calado *moral*<sup>313</sup>. Pero retomemos la discusión.

¿El asunto de la *Ética* debe interpretarse por igual para todo y todos? Dar respuesta a esta interrogante es tan complejo como el fenómeno mismo. Veamos la Figura 30, que trata sobre los valores y *principios* éticos manifestados en tres ámbitos: el *íntimo*, el *privado* y el *público*<sup>314</sup>.

311 “... los valores son bipolares; pero el valor negativo es sólo una privación del correspondiente valor positivo... [los valores] son trascendentes, es decir, sólo se dan con toda su perfección en su propia esencia; pero en su existencia real se dan con una gama muy variada de perfección. ... [los valores] Son preferibles, lo cual indica la base de una relación con el hombre, que se inclina hacia ellos en cuanto los capta... Y, [los valores] con todo, son objetivos, o sea, no dependen, en su existencia y grado, del conocimiento o juicio que de ellos profiera alguien en particular”. *Ibid.*, p. 97.

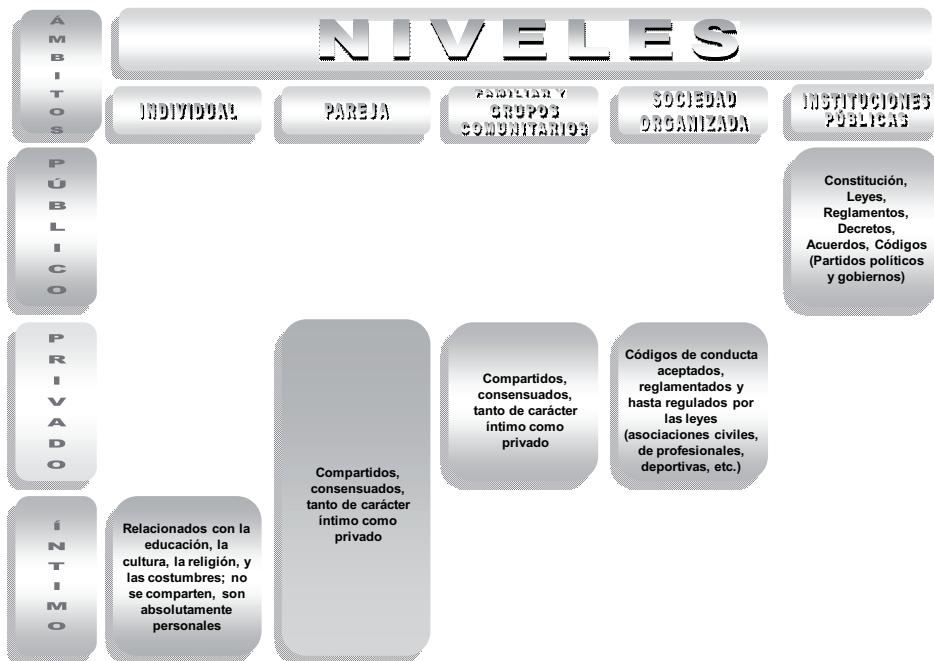
312 Sociólogos, antropólogos y polítólogos han establecido claramente las características y diferencias entre las sociedades abiertas y cerradas, lo cual se ha complicado en el posmodernismo a partir de la desestructuración *social* generalizada. Castells, *op. cit.*

313 Basta con recordar a los Dante Alighieri, Cervantes, Sor Juana, Víctor Hugo, Dostoevsky, Tolstoi, Flaubert, Camus, Malraux, Cortázar, Fuentes, Coetzee, entre muchos otros. Entre los cineastas que tocan el tema destacan Bergman, Visconti, Truffaut, Buñuel, Kurosawa, Lynch y otros.

314 Véase Garzón Valdés, Ernesto, *Lo Íntimo, lo Privado y lo Público*, Cuadernos de Transparencia No. 6, IFAI, México, 2005. Este autor disecciona puntualmente los tres ámbitos: el primero (íntimo) “escapa de toda valoración *moral*...”, el segundo (privado) es una “condición necesaria para el ejercicio de la libertad individual...”, y el tercero (público) es “...un principio jurídico y al mismo tiempo ético [para evitar] la injusticia que amenaza a todos...”

En el cuadro se puede observar (margen derecho superior) como la *Ética de la Administración Pública* es la establecida en el Derecho Público (sea Constitucional o Administrativo, aunque esto parezca tautológico)<sup>315</sup>.

**Figura 30**  
**CARACTERÍSTICAS DE LOS VALORES Y PRINCIPIOS ÉTICOS**



La *Ética* se concreta en los denominados *códigos de conducta*<sup>316</sup>. Dichos códigos existen para el ejercicio de todo tipo de profesiones, empresas, deportes, por supuesto religiones, en los partidos políticos, en la banca, en los medios de comunicación *social*, etc. Sin embargo, hoy en día muchos ámbitos carecen, propositivamente o no, de tales códigos por así convenir a sus intereses, como es el caso de los llamados poderes fácticos, proclives a actuar en la penumbra, al margen del derecho.

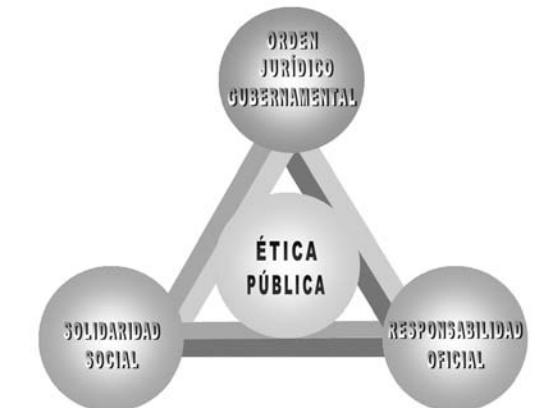
315 Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, Porrúa, 38<sup>a</sup> Ed., México, 1998, pp. 138-140. El autor es prolífico en demostrar cómo las *normas* son indispensables para regir la vida institucional y las responsabilidades personales de y en el *gobierno*..

316 Los códigos de conducta son documentos oficiales orientadores, motivadores, pensados para establecer límites dentro de los cuales los servidores públicos pueden moverse en su propio espacio sin alterar o poner en riesgo la Institución donde laboran o el papel público que representan. Generalmente no hay sanciones expresas para quien rompe las reglas, mas sí las hay de carácter moral. Para mayor información ver: [www.gopacnetwork.org/programing/programing\\_codes\\_sp.htm](http://www.gopacnetwork.org/programing/programing_codes_sp.htm).

En el *gobierno* y la **Administración Pública** los *códigos de conducta* descanzan ineludiblemente en la Ley, la cual establece los qué, los cómo, los cuánto, los quiénes, los porqué, los dónde, etc. El sistema internacional de códigos de la *función pública* y de los servidores públicos no es una moda mundial, sino una forma indispensable de conducir al *gobierno*<sup>317</sup> y de conducirse en él, dondequiera que los actores involucrados se encuentren.

Al referirnos a la *Ética* en su relación con el *gobierno* y la **Administración Pública**, reflexionaremos sobre tres características útiles en la tarea de construir el concepto: 1) la relacionada con el *Estado de Derecho*, específicamente observando el *Orden Jurídico Gubernamental*; 2) la denominada como *Responsabilidad oficial*; y 3) la *solidaridad gubernamental*, estrechamente vinculada a la tarea esencial de todo *poder público*.

**Figura 31**  
**CARACTERÍSTICAS DE LA ÉTICA PÚBLICA**



### **Orden Jurídico Gubernamental**

El *Estado de Derecho*, protector de los *principios* esenciales de la democracia, es el orden constituido al provenir de la Ley y está estructurado en una Constitución Política. En este camino, el *orden jurídico gubernamental* da

317 Vázquez Cano, Luis y José Luis Soberanes Fernández (comps.), **Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos**, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994. En este libro se hace una compilación en donde se pueden revisar, desde la perspectiva del Derecho Comparado, los *principios* éticos del *gobierno* y la **Administración Pública** de Argentina, Brasil, España, Estados Unidos de Norteamérica, Francia y desde luego los relativos a México (tener en cuenta, no obstante, que el trabajo tiene en cuenta sólo los *principios* vigentes en su fecha de edición).

cuenta consciente y concienzudamente de las reglas a las que ha de sujetarse cada uno de los poderes públicos en los distintos ámbitos de *gobierno*. Estas *normas* permiten establecer las relaciones intergubernamentales y las de los poderes con la sociedad, como revisábamos en el Capítulo 4 de este trabajo.

Las leyes constituyen el puente a través del cual podemos transitar a favor del interés general al estar establecidas en ellas las facultades, atribuciones y funciones de los órganos del *poder público* y de quienes ahí laboran, operan, y en última instancia le inyectan vida (me refiero a los servidores públicos). A estas leyes, las estructuras administrativas les dan forma, fondo y contenido, y así las decisiones y procesos pueden fluir ordenadamente y las obligaciones y derechos de los servidores públicos estarán identificados. A tales leyes han de servir, como apuntábamos líneas arriba, los *códigos de conducta*, herramientas orientadoras del quehacer cotidiano atendiendo a los valores y *principios* pre establecidos en el orden jurídico mencionado.

En otros términos, el *orden jurídico democrático* resulta de combinar adecuadamente la técnica legislativa con ingredientes idóneos contenidos en *principios* y valores democráticos, antiautoritarios, libertarios, humanitarios, transparentes, de control *social*, etc. En este contexto la *Ética* y la **Administración Pública** se engarzan fuertemente a fin de garantizar a la sociedad una convivencia armónica privilegiando el *logos* e inhibiendo el uso de la fuerza del *Estado* para el logro de sus propósitos.

Este fin superior sería inaccesible en ausencia de cuadros profesionales en la **Administración Pública** y el *gobierno*, al tanto y atentos del *bienestar* general. La *masa burocrática* (en el buen sentido del término) no debe ser acrítica y por eso requiere de herramientas conductuales, mas no conductistas<sup>318</sup>, destinadas a regular su comportamiento como servidores públicos. Los *códigos de conducta* al definir y desmenuzar, por ejemplo, el principio de la *honestidad* en el ejercicio de la *autoridad* y a su contrario, la corrupción, incluyen los estímulos al mérito de observar los *principios* así como las sanciones por caer en *prácticas* atentatorias de la estabilidad social y del buen *gobierno*.

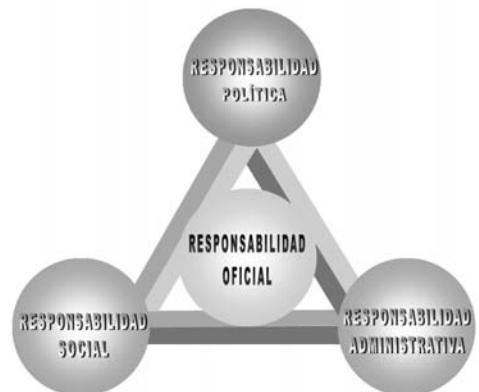
Insisto, son las *normas* decretadas por los órganos competentes las que fijan la base *Ética* de la **Administración Pública**.

318 El conductismo busca el control mediante la observación del comportamiento sin recurrir a la conciencia o a la introspección, lo cual priva al individuo de asumir su *responsabilidad* para trasladarla a la organización. *Diccionario de la ... op. cit.*, p. 356.

## La Responsabilidad Oficial

La llamada *responsabilidad oficial* es considerada como el principio cardinal del *republicanismo*<sup>319</sup>, es decir lo opuesto al *absolutismo* en donde el monarca era responsable sólo ante Dios, o sea ante su propia conciencia, aboliendo así la necesidad de justificar sus actos y decisiones. En la *república*, por otro lado, el gobernante es responsable ante el pueblo al estar ejerciendo el mando mediante la fórmula de la democracia representativa con todas sus variables<sup>320</sup>. Una de las claves de la *responsabilidad oficial* es la rendición de cuentas y la otra consiste en el acceso a la información pública gubernamental (como revisamos en el capítulo anterior). Para explicar este concepto podemos recurrir a otra triada, que se ilustra en la Figura 32.

Figura 32  
ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL



- *Responsabilidad política*. Normalmente este tipo de *responsabilidad* se rige por y está detallada en *normas* especiales, al tratarse de –o pertenecer a– un ámbito diferente al destinado a perseguir y castigar los delitos del orden común (que son de la competencia del Derecho Penal), o bien a los derivados de las relaciones entre particulares

319 Borja, Rodrigo. *op. cit.*, pp. 880-882.

320 Morlino, Leonardo, **Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe**, Oxford University Press, 1998, pp. 44-48. Este autor, basado en varios estudios publicados desde 1982 (Powell, Lijart, Linz y Valenzuela, Sartori y otros) clasifica seis posibilidades de arreglo de la democracia representativa vinculadas al sistema electoral prevaleciente: *presidencialismo* basado en un sistema electoral exclusivamente mayoritario; *semipresidencialismo* con el mismo tipo de sistema de mayoría; *semipresidencialismo* con un sistema mixto de mayoría con representación proporcional; *semipresidencialismo* sustentado únicamente en la representación proporcional o en el parlamentarismo puro con representación proporcional, y *presidencialismo y/o parlamentarismo* fundamentado sólo en la representación proporcional.

(Derecho Civil). En otras palabras, el *gobierno* y sus funcionarios por su naturaleza y objetivos no son responsables sólo ante sí mismos, sino como apuntábamos, ante la *sociedad*, al ejercer un *poder* delegado. Ser servidores públicos significa estar sujetos a dos tipos de regímenes legales: los del orden propiamente público y los del orden común. Lo anterior se refleja claramente cuando se aborda la materia laboral o administrativa. En la primera, el derecho de huelga afronta restricciones en la práctica por el riesgo implícito de dejar a la comunidad sin servicios públicos, aun cuando estos estén concesionados, pues el hecho no libera al *gobierno* de la *responsabilidad* de prestarlos. En la segunda, la *responsabilidad administrativa* es exclusiva del *gobierno* y por ende inaplicable a los trabajadores comunes<sup>321</sup>.

La *responsabilidad política* está íntimamente enlazada con la *moral pública*, la que atañe a todos y por lo tanto se encuentra protegida por el derecho común y también, como se ha implicado, por valores no escritos. El *gobierno* y sus representantes han de apegarse a dichas *normas* a manera de ejemplo de comportamiento. “La mujer del César debe ser y *parecer honesta*”, es una máxima atribuida a la época de la dictadura romana la cual es posible interpretar dentro de una lógica muy simple: quien ostente un cargo público no tiene vida privada o ésta estará eclipsada en todo momento por su quehacer oficial.

Las conductas fuera de borda cometidas por hombres y mujeres en el servicio público dan cuenta de la calidad *moral* de un sistema político o de un *gobierno*, quiero decir que si ante la corrupción hay impunidad; si ante la degradación hay indiferencia; si ante la negligencia hay tolerancia, entonces se trata de un *gobierno* ubicado en el filo de la navaja a menos que aplique la Ley y rectifique imponiendo sanciones tan duras como lo merezcan las faltas<sup>322</sup>.

Más allá de la conducta privada de los servidores públicos, la *responsabilidad política* es imputable a quienes ejercen la *autoridad* en sus distintas modalidades siempre a nombre de la sociedad, pero también tiene que ver con la corresponsabilidad entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En el *Pacto Constitucional* se establece que cada *poder* posee ciertas atribuciones que en sentido estricto pertenecen a las otras dos ramas. Por ejemplo,

321 **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Su Artículo 123-b norma las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del *Estado* y se encuentra vinculado al Título IV (de las Responsabilidades de los Servidores Públicos).

322 Ejemplos de tales situaciones sobran en el mundo, pero hay algunos que por su importancia trascienden: Nixon-Watergate, Clinton-Lewinsky, Wolfowitz-Shaha Ali Riza, etc.

el Ejecutivo tiene la capacidad de iniciar leyes, publicarlas, legislar administrativamente (emitiendo acuerdos, decretos, reglamentos, circulares, etc.). Igualmente está facultado para vetar decretos o leyes ya aprobadas, etc. En las cuestiones de orden judicial, puede indultar a sentenciados en casos especiales. En algunos sistemas persigue el delito de oficio o por demandas específicas a través de procuradurías o fiscalías especiales (cuestiones fiscales, laborales, electorales, agrarias, etc.)<sup>323</sup>.

El Legislativo desempeña funciones administrativas vinculadas a la aprobación de los ingresos y egresos del *Estado*, fiscalización del gasto, la auditoría de la cuenta pública y la permanente vigilancia a los otros dos poderes. De las funciones judiciales, el Legislativo asume la *responsabilidad* de llevar a cabo el juicio de desafuero, entre otros<sup>324</sup>. En algunos sistemas, sobre todo parlamentarios, la Asamblea puede refrendar o rechazar decisiones del Ejecutivo, emitir un voto de censura al *gobierno* y obligarlo a cambiar sus políticas o incluso convocar a nuevas elecciones.<sup>325</sup>

El Poder Judicial, al igual que el Legislativo y el Ejecutivo, puede crear sus propios reglamentos y ejercer autónomamente las funciones de recursos humanos, materiales, financieros y contar con la facultad de anular decisiones de los otros dos poderes cuando no se apeguen a Derecho<sup>326</sup>.

Lo destacable de los tres poderes –y sus equivalentes en las entidades federativas en los casos de una república federal o bien la *autoridad administrativa* delegada territorialmente en los casos de repúblicas centralistas– es cómo comparten la *responsabilidad* oficial, clasificable como “*política*”, a partir del *desempeño* de funciones pertenecientes a la *polis*.

Vista desde este ángulo, la *responsabilidad política* es compartida institucionalmente. Ahora bien, las leyes expresamente señalan que algunos funcionarios (e incluso candidatos a cargos de elección popular), por su rango y campo

323 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Arts.89 y 90, sobre Facultades y Obligaciones del Presidente de la República.

324 *Ibid.*, Arts. 50 al 70. En estos se expresan las facultades y obligaciones del Congreso de la Unión así como de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

325 Como en el caso del sistema Inglés.

326 El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.”

de acción pueden suceder, si rompieren las reglas, en sanciones estrictamente políticas independientemente de las derivadas de sus acciones que caigan en el campo administrativo, penal o civil. Así, los poderes públicos están legalmente estructurados con una serie de capacidades que les permiten establecer los pesos y contrapesos de control político, tanto como las compensaciones para cada uno de ellos.

Desde otra perspectiva, en el mundo han venido surgiendo un tipo de órganos socio-gubernamentales –denominados de esta forma porque pertenecen a la esfera propiamente oficial y viven del presupuesto público–, cuyos cuerpos directivos están integrados por ciudadanos propuestos y/o avalados por los órganos legislativos. En el caso de estos órganos la *responsabilidad oficial* se comparte ya no sólo entre poderes públicos, sino con ciudadanos reconocibles y reconocidos y por lo tanto sujetos a la rendición de cuentas y al juicio político<sup>327</sup>.

Como parte del entramado de la *responsabilidad oficial*, vale la pena encuadrar a los partidos políticos y candidatos, estrictamente dentro de la esfera de la *responsabilidad política*. Los partidos son los conductos mediante los cuales se integran los poderes públicos y los candidatos encarnan la posibilidad del ejercicio del *poder*. En este contexto, los partidos y candidatos están reglamentados dentro de los asuntos públicos y por ello resultan ser sujetos del orden jurídico de *gobierno*, aunque se encuentren en sus orillas. En este aspecto la *responsabilidad política* es evidente no sólo al considerar el financiamiento público a elecciones, partidos y candidatos, sino por la posible inobservancia de las reglas electorales, lo cual es riesgoso para la estabilidad del sistema.

En el tema de los procesos electorales (antes, durante y después) es el *Estado*, a través de un órgano independiente de los tres poderes (pero dotado de facultades específicas), el responsable oficial y político de entregar buenas cuentas. Más aún, los ciudadanos como integrantes de una comunidad

327 Ackerman, John, **Organismos autónomos y democracia: el caso de México**, 1<sup>a</sup> Ed. Siglo XXI Editores, México. Se trata de un estudio exhaustivo sobre el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Auditoría Superior de la Federación. El aspecto que nos ocupa, la *responsabilidad*, está implícita y explícitamente tratado a lo largo de toda la obra, de suerte que resulta útil su lectura. Por otro lado, quien esto escribe ha publicado en **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública** (coordinador Ricardo Uvalle Berrones), IAPEM, México 2005, el trabajo intitulado “Organismos Constitucionales Autónomos: una reflexión” (pp. 159-185). En dicho trabajo también se trata a fondo el tema de la *responsabilidad política*.

políticamente organizada, resultan ser también corresponsales de la vigencia del sistema como un todo, al ejercer o no su voto<sup>328</sup>.

A través de esta breve descripción es posible identificar la *responsabilidad política* que tiene el *gobierno* –y sus adláteres– en tanto *gobierno*. Desde el momento en que alguno de los funcionarios públicos pierde de vista dicha *responsabilidad*, automáticamente recae sobre él una *responsabilidad* distinta, penal o civil pero no oficial y mucho menos *política*.

Por un lado, la Ley protege al *gobierno* imponiendo procedimientos singulares garantes de la exigencia de cumplir la *responsabilidad* conducente a sus integrantes y representantes, y en la otra cara de la moneda, también obliga a instituciones y servidores públicos a ser fieles intérpretes de la letra y el espíritu de las leyes.

Veamos a continuación cómo la *responsabilidad social* se complementa con la de carácter político.

- *Responsabilidad social*. Este tipo de *responsabilidad* constituye el rasgo distintivo de cualquier *gobierno* y **Administración Pública**, ya que es el nutriente esencial de su naturaleza y objeto. Es ineludible; obligación de todos los días y horas de cada año.

Es posible definir a la *responsabilidad social* por la capacidad de construir condiciones de convivencia armónica entre los habitantes de un país. Tal propósito es inalcanzable en ausencia de estabilidad *política*, paz *social* y bienestar socioeconómico. (Ver Capítulo 1).

A estas alturas de la evolución histórica, se ha demostrado que el *gobierno* es el único agente *social* formalmente responsabilizado (en el marco del *Estado* de Derecho), a asumir la atención integral de las comunidades políticamente organizadas y de los ciudadanos en lo particular. El *gobierno* ha de estar presente en la población en todo momento, desde muy temprano, aún antes de nacer un ser humano, en el transcurso de su vida, al morirse y después de ese hecho. Me refiero a las etapas de gestación de la vida, nacimiento, niñez, adolescencia, juventud, madurez temprana, madurez total, adultez mayor,

328 En México existe el Instituto Federal Electoral, responsable de atender lo relacionado a las elecciones federales. En cada *Estado* de la República existe un órgano correspondiente para el ámbito local. Por lo que respecta al ejercicio del voto, éste es tan importante que en algunos países es obligatorio, como en el caso de Chile.

ancianidad, pérdida de la vida, atención a viudas, viudos, deudos, etcétera. Esto no necesariamente significa el *Estado de Bienestar* o paternalista, sino el reconocimiento de una realidad: habrá gobiernos más o menos intervencionistas, pero la *responsabilidad social* siempre recaerá en ellos.

La *responsabilidad social* del *gobierno* se entiende en su complejidad al revisar la estructura de la **Administración Pública**. Basta darle una simple ojeada al listado de organismos, dependencias y entidades públicas para darse cuenta de los ámbitos funcionales a atender, su penetración o profundidad, así como la importancia o la trascendencia de su acción<sup>329</sup>.

Horadando en la cuestión de este tipo de *responsabilidad*, vale la pena determinar que todo gasto público es *social*. No obstante, las necesidades de puntualizar su destino han llevado a considerar como gasto *social* sólo aquello que incide directamente sobre los grupos y personas<sup>330</sup>. Lo aparentemente indirecto, esto es, los gastos en los cuales incurre cualquier país para su correcto funcionamiento, son igualmente clasificables como sociales. No es posible soslayar que las demandas y necesidades de la gente son los motivos de la existencia del *gobierno*, aunque el *Estado* requiera de controles en la canalización de recursos con el fin de evitar su desviación o la corrupción en los procesos de la distribución de la riqueza.

329 En la Constitución Política mexicana, Art. 90, se señalan las modalidades de la **Administración Pública** Federal (centralizada y paraestatal) y se remite a la Ley Orgánica para ver la distribución “de los negocios de orden administrativo a cargo de las Secretarías de la **Administración Pública** Federal de *Estado* y Departamentos Administrativos (Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, *Desarrollo Social*, Procuraduría General de la República, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Agricultura Ganadería, *Desarrollo Rural*, Pesca y Alimentación, Educación Pública, Salud, Turismo, Reforma Agraria). Todos estos órganos integran la **Administración Pública** Centralizada. En el mismo artículo se señalan “las bases generales de creación de las entidades paraestatales (entre la que destacan: Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional de Vivienda, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Mexicano de Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del *Estado*, Comisión Nacional de Electricidad, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Nacional Financiera, Sistema Nacional para el *Desarrollo Integral* de la Familia, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Comisión Nacional del Deporte, Procuraduría Federal del Consumidor)...”. En la Ley Orgánica de la **Administración Pública** Federal y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se identifican las funciones de cada órgano. En los Reglamentos Internos de cada dependencia y Manuales de Organización y Procedimientos se especifican claramente sus atribuciones y obligaciones. En decretos y acuerdos, circulares y oficios, se encuentran un sinfín de ordenamientos que permiten ahondar sobre la cuestión de la *Responsabilidad Social*.

330 Ver ONU-PNUD, que define el gasto *social* como: “es el que realizan los países en su esfuerzo por mejorar de manera directa la calidad y el nivel de vida de sus respectivos habitantes”. Incluye el gasto realizado por el *Gobierno* a través del presupuesto general de la Nación en las áreas de educación, salud, protección social, trabajo y vivienda. Hay cinco aspectos considerados prioritarios: educación, salud, combate a la pobreza, nutrición, agua potable y saneamiento urbano. Fuente: <http://www.gastosocial.org>

A mayor argumentación, por ejemplo, pensemos en la *política* de Seguridad Nacional. En un sentido restringido se ciñe a la inteligencia estratégica, diplomático-militar y se concentra en el poderío de las armas a objeto de prevenir los movimientos que pudieran realizar entes antagónicos. Se trata de un ejercicio siempre al pendiente del equilibrio entre la fuerza y la razón, de un juego de *poder* hoy exponenciado a nivel global y con la participación de actores fuera del control formal de las instituciones<sup>331</sup>. En el sentido amplio, la Seguridad se encuentra entreverada en situaciones que atañen directamente a la *responsabilidad social* del *Estado* al ser un tema íntimamente relacionado al resguardo del territorio (incluida la infraestructura comunicacional inter e intraurbana), así como de la sociedad. Su objeto, decíamos, comprende adelantarse en la identificación de problemas e impedir la consumación de amenazas externas y/o internas; esmerarse en atender los casos de desastres naturales; prevenir y perseguir el delito; rehabilitar a los delincuentes; garantizar seguridad pública a las personas físicas, morales y a sus bienes patrimoniales. ¿Quién podría discutir en contra de la *responsabilidad social* del *gobierno* y la **Administración Pública** en la garantía de los Derechos Humanos?

Reflexionemos ahora en torno al campo del *bienestar* general (apegados al concepto de la *responsabilidad social*), del cual forman parte la salud pública, la educación pública, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la infraestructura (física, material y humana) para dar cauce a la práctica organizada del deporte, la recreación y la cultura. También lo integran el cuidado de la nutrición infantil el de los adultos mayores, la provisión de oportunidades de formación, capacitación y profesionalización a los jóvenes, etcétera.

Ampliemos el análisis para abarcar la materia económica, la producción y la productividad, en sus brazos financieros y bancarios, en la cual participan los sectores público, privado y *social*. Situémonos en el sector primario y veamos los apoyos al campo, a la explotación de especies marinas, a la explotación forestal, entre muchos otros aspectos. En el sector secundario, midamos el *desarrollo* de la investigación con el fin de poseer una industria agropecuaria y manufacturera tecnológicamente mejor equipadas. En lo respectivo a los servicios comerciales, turísticos y de telecomunicaciones, consideremos las ventajas competitivas de los países emergentes. En la explotación racional y sustentable de la generación de energía, pensemos en un futuro poco promisorio que hace imperativo canalizar inversiones sustentables creadoras de fuentes

331 Ver Kissinger, *op. cit.*, y Nye, Joseph **Soft...**, *op. cit.*, p.191.

de trabajo. En fin, aceptemos la realidad de la globalidad económica para actuar en ella con *responsabilidad social* como hemos venido discurriendo en capítulos anteriores.

Por otro lado, es *responsabilidad del gobierno* dar facilidades a las expresiones sociales más diversas, por lo cual debe promover la organización *social*, fortalecerla en sus redes, atender sus causas e inquietudes, sin menoscabo del disfrute de las libertades para dicha expresión.

El *Estado*, sustentándose en el *gobierno* y la **Administración Pública**, ha de acometer el gran reto de la educación ciudadana, porque no puede haber democracia sin demócratas.

Para toda colectividad es evidente la importancia de encontrar en el *gobierno* y la **Administración Pública** a su mejor aliado. La sociedad y el *gobierno* enlazados en propósitos comunes serán capaces de promover y garantizar aquellos equilibrios indispensables al funcionamiento del sistema, pues el mercado no puede –o mejor dicho no está en su naturaleza– compensar a quienes menos tienen.

En los últimos años el mundo ha sido testigo del deterioro devastador del medio ambiente, del calentamiento global, de la explosión de la enfermedad y la pobreza extrema, del abandono de pueblos completos, etc. Esto se debe precisamente a que el *Estado* se ha sustraído de aspectos de la *responsabilidad social* correlativos al *gobierno*. En los hechos no se sustenta el dogma de la doctrina económica liberal. Ahí donde se ufana del equilibrio macroeconómico, encontramos desequilibrio *social*; donde pronuncia el verbo construir, hallamos la destrucción del entorno y la desintegración *social*; si busca lograr opiniones positivas a su actuar inescrupuloso, va a encontrar, en la tercera realidad, respuestas negativas<sup>332</sup>.

En otros términos, rehuir la *responsabilidad social* en el *gobierno* es accionar fuera de la *Ética*.

A continuación abordaremos la *responsabilidad administrativa* y su dependencia mutua con la *responsabilidad política y social*.

- *Responsabilidad administrativa*. Este tipo de *responsabilidad* tiene ligas directas con las posibles irregularidades en que incurren servidores

332 Stiglitz, Joseph, **El Malestar de la Globalización**, Editorial Taurus, Madrid, 2002.

públicos de varios niveles en los campos de la *responsabilidad política y social*. Por otro lado, la *responsabilidad administrativa* tiene una tarea que cumplir a propósito de acrecentar la eficacia en los resultados del *gobierno*.

La *responsabilidad administrativa*, así catalogada en el Derecho Público, es aplicable por omisiones en el cumplimiento del deber, falta de escrupulosidad en la revisión de requisitos varios, no realización de eventos de vigilancia o fiscalización, ausencia en reuniones obligadas, alteración de órdenes, interpretación torcida de la Ley, etc., etc. Casi todos estos actos están motivados por la idea equivocada de que los asuntos en manos del *gobierno* están en venta y que por extensión la corrupción de los servidores públicos está justificada.

No sólo las omisiones dan lugar a la corrupción, sino también las comisiones, es decir, aquellas decisiones equivocadas<sup>333</sup>, aquellas malas *prácticas* realizadas; aquellos hechos que en su concreción causan un daño al *Estado* o provocan un deterioro en su imagen pública. Todo ello y más está señalado en las *normas* y también es materia de *responsabilidad administrativa*. Otra conducta que también es materia de dicha *responsabilidad* es la negligencia, traducida, entre otras cosas, como el conocido “tortuguismo”.

Las sanciones aplicables van desde una llamada de atención, la amonestación verbal, la escrita, la suspensión o inhabilitación temporal o definitiva para continuar en el servicio público, sin dejar de lado la posibilidad de configurar una demanda civil o penal en contra del o los servidores públicos involucrados.

Los cínicos han dicho que “la *moral* es un árbol que da moras”<sup>334</sup> o que “los *principios* son para los principiantes”<sup>335</sup>. De seguir su escuela, no habría *Ética en la Administración Pública* por falta de valores. Pero afortunadamente no es así pues todo sistema político ha tenido sus altas y bajas en materia de corrupción y lo atendible para juzgar cualquier situación es ver y estudiar los resultados en un largo periodo de tiempo. Tal ejercicio sin duda

333 “En el mundo académico las ideas falsas no son más que falsas y las inútiles pueden ser divertidas, pero en la vida *política* pueden arruinar la vida de millones de personas” [a propósito de la guerra de Irak]. Ignatiess, Michael. “*Una autocritica intelectual*” en **El País**, Madrid, España, Lunes 6 de agosto de 2007, pp. 1-6.

334 Santos, Gonzalo N., **Memorias. Una vida azarosa, novelesca y tormentosa**, 2<sup>a</sup> Ed., Grijalbo, México, 1998.

335 Aguilar Camín, Héctor, **La Provincia Perdida**, Ed. Planeta Mexicana, México, 2007, p. 318.

mostrará avances y retrocesos en la lucha permanente contra la corrupción e igualmente demostrará que esta *patología* es inherente al uso y abuso del *poder público*<sup>336</sup>.

¿Qué es lo que en materia de *responsabilidad administrativa* puede atenuar las fallas de los servidores públicos en el *gobierno*?

Precisamente el otro lado del asunto, la cara positiva, la destinada a los logros institucionales y personales, al aceptar el compromiso del cumplimiento del deber como parte ineludible de la *función pública*. Es decir, al admitir, los servidores públicos, ser responsables administrativos. Desde esta posición, resulta clara la importancia de prevenir la comisión, omisión o negligencia en las actividades laborales. Estamos hablando de la necesidad de convencer a los funcionarios y empleados públicos de efectuar sus tareas por vocación de servicio más que por temor a incurrir en responsabilidades. Desarrollemos el argumento basándonos en tres *principios*:

- *Principio de Legalidad-Jerarquía-Orden*. Este largo nombre da cabida a tres aspectos fundamentales en el quehacer público cotidiano: primero, ya hemos señalado como en la **Administración Pública** se opera dentro de los márgenes establecidos en las *normas*. Segundo, ceñirse a la jerarquía, al cumplimiento estricto de las órdenes recibidas por el superior jerárquico y a su transmisión por la cadena de mando establecida en el organograma, lo cual significa respetar la unidad de mando. Tercero, dirigir, coordinar y supervisar a los subordinados, en todos aquellos asuntos públicos sobre los cuales tanto la institución como el servidor público se encuentren facultados para su atención. Orden se traduce en estrategia, programa, división del trabajo, delegación, en suma, la cristalización de todo aquello que nos señala la Teoría de la Organización<sup>337</sup>.

336 Lord Acton, *Select... op. cit.*

337 En el origen y evolución de las organizaciones se dan una multitud de factores que según algunos autores se pueden resumir en cuatro: factores técnicos, factores legales, factores estructurales y factores individuales. Todas las organizaciones reposan sobre aspectos técnicos y así dan valor, por lo general, al avance de la tecnología, a la vez que dependen de una normativa legal y están definidas por la estructura *social* que a su vez pueda facilitar el *desarrollo* de dichas organizaciones. De esta manera, aspectos del individuo, tales como la racionalidad y la inclinación por alcanzar metas mediante la utilización de los medios de los que se disponga, contribuirán al *desarrollo* de las organizaciones. **Teoría de la Organización**. Fuente: [www.gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com). Al respecto también se puede consultar la obra de March, James y Herbert A. Simon, **Teoría de la Organización**, Ariel, Barcelona, 1980 (1961). Particularmente el Capítulo Primero, pp. 2-13. Dicha obra es absolutamente vigente en sus apreciaciones.

- *Principio de Eficiencia-Eficacia-Calidad.* Aquí quisiera destacar la eficiencia<sup>338</sup> como sinónimo de austeridad, así como de realizar las tareas al mínimo costo posible, en tiempo y forma, cumpliendo los objetivos propuestos. En cuanto a la *eficacia*<sup>339</sup>, está atada a la oportunidad y a la entrega del bien y/o servicio en las fechas previstas y en las mejores condiciones posibles, pues suele suceder que “lo perfecto suele ser es enemigo de lo oportuno”. La *eficiencia* es un valor económico mientras que la eficacia es un valor político. Estas dos características se encuentran coronadas con la *calidad*<sup>340</sup>, mensurable a través de varios indicadores dependiendo del bien y/o servicio que la **Administración Pública** esté obligada a prestar. Por supuesto la modernización y actualización en los procesos se incluyen en este principio, un ejemplo de las cuales es el *gobierno electrónico*. El equilibrio entre estas tres características se puede encontrar en el siguiente principio:
- *Principio de Agregación Social.* Esta cuestión tiene un valor importantísimo ya que consiste en pensar todo el tiempo en la población o ciudadano que recibe el bien y/o servicio, sea cual sea su condición socioeconómica, profesión, religión, edad, sexo, etc. Las preguntas a responder son: ¿cómo beneficia este proceso administrativo a la persona?, ¿en qué le ayuda?, ¿cómo le facilita su vida, su trabajo, su convivencia?

En síntesis, la *responsabilidad administrativa* consiste en hacer las cosas y hacerlas bien, o en su defecto ser sujeto de *responsabilidad* o, en otras palabras, convertirse en un riesgo más que en una oportunidad de servicio.

### ***Solidaridad Gubernamental***

Este tan traído, llevado, partidizado y politizado concepto, tiene, sin embargo, dos acepciones perfectamente aplicables a la **Administración Pública**. La

338 *Vid supra* 62.

339 De acuerdo con el **Diccionario de Política y Administración Pública** (*op. cit.*), la *eficacia* es “el grado en el cual una organización realiza sus metas”.

340 La *calidad* es un término que hoy día encontramos en multitud de contextos y con el que se busca despertar en quien lo escucha una sensación positiva, trasmitiendo la idea de que algo es mejor, es decir, la idea de excelencia. El concepto técnico de calidad representa más bien una forma de hacer las cosas en las que, fundamentalmente, predominan la preocupación por satisfacer al cliente y por mejorar, día a día, procesos y resultados. El concepto actual de *calidad* ha evolucionado hasta convertirse en una forma de gestión que introduce el concepto de mejora continua en cualquier organización y a todos los niveles de la misma, y que afecta a todas las personas y a todos los procesos. Fuente: <http://calidad.umh.es/curso/concepto.htm>. Por otro lado, como iniciativa de Carlos Madrazo Limón y Carlos Gadsden, en 2005 se publicó la Norma IWA-4, relativa a la *calidad* de los Gobiernos Locales en los sistemas ISO 9001:2000, la cual brinda directrices de gestión de calidad para elevar la *confianza* en los gobiernos locales. Fuente: [www.economia.gob.mx/work/normas/ISO9000/Directrices.pdf](http://www.economia.gob.mx/work/normas/ISO9000/Directrices.pdf).

primera se remite a establecer un compromiso “*in solidum*”<sup>341</sup>, es decir sólido, fuerte, constante, con el fin de consolidar, es decir, fortalecer permanentemente su cumplimiento. Este compromiso deriva de la Ley y del convenio electoral establecido periódicamente con la *ciudadanía*. En él se conjugan obligaciones esenciales relativas a una democracia así como nuevas tareas y retos adquiridos por cada *gobierno*, los cuales se establecen vía un diagnóstico de demandas y necesidades reales, independientemente de si estas últimas aparecen o no durante la contienda electoral.

La capacidad de respuesta del *gobierno* se fortalece al enriquecer constantemente la vida institucional republicana. Un país, cualquiera que sea, que tenga instituciones sólidas se encontrará bien parado y será sostenible en lo interno y en la globalidad. En sentido contrario, un país con instituciones débiles o de pacotilla estará a la deriva y será fácil presa de la especulación y el abuso de naciones más poderosas. Las Instituciones no se edifican o levantan de una vez y para siempre. Es necesario retroalimentarlas de manera permanente, modificarlas, perfeccionarlas conforme las circunstancias lo exijan y las posibilidades lo permitan. De ahí la trascendencia de solidificarlas todos los días.

El segundo significado de la solidaridad consiste en “adherirse a la causa de otros”<sup>342</sup>.

Aquí cabe hacer un paréntesis. Cuando se habla de *solidaridad* normalmente se interpreta o confunde con Filantropía (amor al género humano)<sup>343</sup>. Esta última se entiende como aquellos actos, actividades o programas de personas u organizaciones (sociales y empresariales) que legítima y sinceramente están preocupados por sus congéneres más desvalidos. La actividad filantrópica consiste en canalizar recursos varios a fin de asistir y aliviar a los desvalidos de sus condiciones de pobreza, abandono o damnificación debida a la violencia social o siniestros naturales.

No obstante la evidente función humanitaria de la Filantropía, la *solidaridad gubernamental* tiene que ver con ella de manera indirecta; la promueve como

341 **Diccionario Manual e ilustrado de la Lengua Española**, 2<sup>a</sup> Ed., Espasa-Calpe, S. A., Madrid, España, p. 1409.

342 *Ibid.*

343 *Ibid.*, p. 732.

una *política* de apoyo a los grupos más rezagados o menos favorecidos<sup>344</sup>, en el entendido de estar conscientes de su limitada eficacia en términos de *desarrollo integral*<sup>345</sup>.

En este ámbito, vale subrayar que casi todos los gobiernos asumen directamente la *responsabilidad* de organizar juegos de azar (loterías) con el fin de obtener recursos adicionales para las tareas sociales.

La *solidaridad gubernamental* tiene que ver con la distribución de la riqueza –sea ésta grande, pequeña o de tamaño intermedio– producida por un país<sup>346</sup>. Esta reflexión es elemental en términos éticos. El detalle se encuentra en ser capaces de responder, sin ruborizarse, a la pregunta esencial del *estado* de la *sociedad* en el sistema en cuestión.

Una de las situaciones más útiles creadas por el *desarrollo* tecnológico-informático, es la posibilidad de focalizar las prioridades de una sociedad con el fin de que el *gobierno* y su *autoridad* intervengan en la solución de problemas álgidos y urgentes, ciertamente estructurales, que no sólo son en términos económicos, sino también sociales.

En estos momentos ya es dable conocer con precisión quirúrgica hasta qué punto un *Estado* es solidario mediante la aplicación de fórmulas estadísticas, combinadas con estudios socioeconómicos muy sofisticados cuya utilidad radica en canalizar recursos escasos a grandes necesidades.

Éticamente corresponde al *Estado* velar por el sistema como un todo, garantizando equilibrios indispensables y a la vez teniendo como faro orientador el principio de *evaluación social*<sup>347</sup>. Dicho principio no debe

344 Es necesario evitar que la *filantropía* se convierta en negocio, pues con esa bandera se puede transitar a evadir impuestos aprovechando las disposiciones fiscales o promover bienes y servicios como parte de un mercado a conquistar posteriormente.

345 Al comparar las cifras destinadas por el *gobierno* a un sólo programa como el de Combate a la Pobreza (en operación en varios países) frente a las promovidas por la Filantropía es posible medir el impacto real de este tipo de ayudas.

346 Cuando en cualquier país la mayor parte del ingreso está concentrado en una población minoritaria, entonces su *solidaridad* se encuentra en entredicho.

347 Aquí es válido rescatar el punto número XII de los *Sentimientos de la Nación* difundidos en México por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, como lineamientos para la Constitución de Apatzingán (la cual nunca estuvo vigente): “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, *moderen la opulencia y la indigencia*, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”. Las cursivas son mías.

soslayarse, pues es el punto clave de la paz interna y de la adecuada y sólida inserción en la globalidad.

La forma más eficaz y eficiente de medir la *solidaridad gubernamental* es evaluando las políticas públicas definidas de común acuerdo con la *ciudadanía*, la sociedad organizada, el Congreso y el propio *gobierno*. Dicha evaluación ya no es una alternativa para la **Administración Pública**; es un requerimiento convertido en una obligación. Por otra parte, constituye en sí misma una *política de evaluación* consuetudinaria de las políticas públicas desde su concepción hasta su *instrumentación y resultados*<sup>348</sup>.

En tal circunstancia es posible derrotar a la demagogia; es posible evitar la improvisación; es posible levantar obstáculos reales a la corrupción, y es posible garantizar la calidad en los resultados gubernamentales. Pero lo más importante es la corresponsabilidad que se establece entre *sociedad* y *gobierno*.

Todo lo tratado en este Capítulo se sopesa cuando sometemos al *gobierno* a una prueba de “congruencia”, como se propone en la Figura 33 a continuación a manera de ejemplo: (Ver Figura 33)

La interpretación de la *solidaridad gubernamental* como la tarea de sumarse sin ambages a las causas sociales, es decir las de interés general (como las educativas, de salud, de seguridad social, de trabajo, de vivienda, de recreación y cultura, de servicios públicos, de infraestructura, y muchas otras), en forma plena, consciente y prioritaria es la razón de ser del *Estado*. Esta aseveración, que en su fraseo se antoja dogmática, no lo es, pues en el análisis honesto y profundo de las causas sociales encontramos razones éticas del actuar de todo *gobierno*.

Para finalizar, mencionaremos otro tipo de *Solidaridad*. Ésta ataña a los gobiernos del mundo. Una de sus expresiones más sólidas es el Derecho de Asilo

348 El objetivo de toda *política pública* “... debe ser la resolución de un problema *social*, definido éste como ‘un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada’... Esto permite establecer prioridades en la atención de los problemas y facilita la formulación de *políticas* para resolverlos”. Martínez, Alberto. **La Evaluación de Políticas Públicas** en *Tesis doctorales de economía*. Fuente: [www.eu.met.net/tesis/amc/21.htm](http://www.eu.met.net/tesis/amc/21.htm). Un trabajo que nos puede servir para orientar la *evaluación* de políticas públicas es el de Bardach, Eugene, **Los Ocho Pasos para el análisis de Políticas Públicas, Un manual Para la Práctica**, CIDE-Miguel Ángel Porrua, México, 1999. El apéndice A del paso 8 (“Algunas oportunidades genéricas para mejorar el *bienestar social* que a menudo pasan inadvertidas”), resulta particularmente interesante.

Figura 33  
CONGRUENCIA ENTRE ELEMENTOS  
DE SOLIDARIDAD GUBERNAMENTAL

ELEMENTOS	CONGRUENCIA
PERTINENCIA	De los planes, programas y presupuestos públicos: ¿Están suficientemente socializados? ¿Están legitimados? ¿Cómo tenemos la certeza de que así ha sido?
HONESTIDAD	Por la aplicación estricta de las normas y la conciencia de parte de los servidores públicos de la trascendencia de su responsabilidad: ¿Se conoce el resultado de las auditorías tanto por los servidores públicos como por la población? ¿Se sabe si se adoptaron o no las recomendaciones? ¿Se publican las sanciones? ¿Se conoce la declaración patrimonial de los servidores antes, durante y después de la gestión? ¿Se cotejan tales manifestaciones? ¿Se analizan sistemáticamente los medios de comunicación en cuanto a quejas y denuncias? ¿Se realizan encuestas periódicas para medir el grado de corrupción de las autoridades? ¿Cómo se garantiza el derecho de audiencia de la población? ¿Los servidores públicos están al tanto de sus responsabilidades legales? ¿Se difunden adecuadamente las normas entre la ciudadanía para que conozca la responsabilidad de los servidores públicos y sus posibles sanciones políticas, sociales administrativas, civiles o penales?
EFICIENCIA	De los procesos administrativos y el desempeño de los servidores públicos: ¿Se aplican las normas de austeridad? ¿Se reciben los recursos y se aplican con oportunidad? ¿Se verifica la calidad de los bienes y servicios? ¿Se adoptan prácticas innovadoras para una mejora constante? ¿Qué tan bien remunerados están los servidores públicos? ¿Qué tanto están capacitados y motivados para desempeñar sus tareas? ¿Cómo se evalúa su desempeño? ¿Qué tan comprometidos están con las tareas institucionales?
CALIDAD	¿Se atendieron las condiciones de gestación de la Política Pública en cuestión? ¿Se cuidaron todas las particularidades de un proyecto? ¿Participaron todos los involucrados? ¿Se programaron las supervisiones? ¿Se emitió un plan maestro? ¿Cada responsable sabía de su tarea y estaba capacitado para ello? ¿Se hicieron pruebas finales? ¿Estudios piloto? ¿Se comprobaron los resultados antes de implementar la Política Pública? ¿Se vigiló su instrumentación en todo momento?

(este Derecho tiene dos acepciones: a la primera se le llama asilo territorial y a la segunda asilo diplomático; en la vertiente territorial se garantiza la vida y bienes de un asilado en un país soberano, y en la diplomática, lo mismo dentro de los límites de una embajada en el país de que se trate).

Tal *solidaridad* se manifiesta también en la protección a refugiados por distintas causas de violencia bélica, *política* o socioeconómica. Dicha *solidaridad* se inscribe dentro del Derecho Internacional Humanitario. Generalmente se aplica durante los procesos de guerra y se extiende por ejemplo a la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias para garantizar sus actividades, o bien a las propias víctimas acogiéndolas en territorios de otros países<sup>349</sup>.

Asimismo, se ha hecho causa común la ayuda internacional en casos de desastres naturales<sup>350</sup>.

En este marco es obvio suponer que todos los gobiernos actuales comparten estrategias humanitarias y por lo tanto dedican estructuras, procesos y recursos públicos a tal fin de carácter y consecuencias éticas.

### ***Triángulo Virtuoso de la Ética y la Administración Pública***

En el tema que nos ocupa naturalmente emerge la voz conocida como “*integridad*”<sup>351</sup>, en su connotación de honradez, rectitud, probidad. Dicha *integridad* se palpa cuando la conducta de un ser humano o de una institución es comprobable en los hechos, sea que se trate de un servidor público de largo aliento, de muchos años en el *gobierno* y cuya fama pública resulte intachable, o se trate de una institución como la destinada a auditar a otras instituciones, la abocada a construir leyes o la destinada a aplicar la *evaluación*.

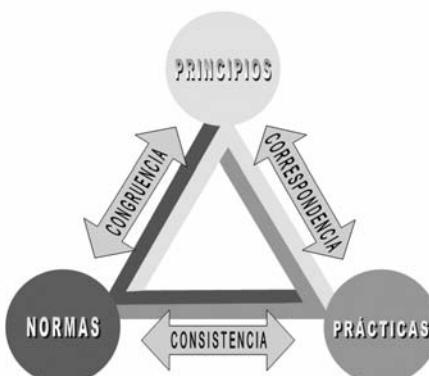
Si se cuestionare la integridad de una persona o una institución públicas, entonces estaríamos ubicados en un escenario de incertidumbre, desconfianza y probablemente de ilegitimidad. En este marco, cabe reflexionar sobre *principios, normas y prácticas* y sus interconexiones en la **Administración Pública**. Veamos la Figura 34.

349 Borja, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 51-55 y 250.

350 Hay innumerables casos de desastres naturales en todo el mundo que permiten observar las reacciones internacionales para proporcionar este tipo de ayuda. En la organización de las Naciones Unidas (ONU) existe una estrategia internacional para la reducción de riesgos, *Disaster Risk Reduction 2007*, Global ONU, Fuente: [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)

351 Corripio, Fernando, *op. cit.*, p. 517.

Figura 34  
FÓRMULA DE INTEGRIDAD PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



A lo largo de este libro hemos venido hablando frecuentemente de los “*principios*” de la **Administración Pública**, de las “*normas*” que la cobijan y de las “*prácticas*” aplicables. En un análisis de contenido diríamos que el principio (y fin) de toda **Administración Pública** es la sociedad; que las *normas* son sus ejes rectores y que las *prácticas* constituyen las herramientas de concreción de sus objetivos. Como se aprecia en el gráfico, los conectores entre estos tres elementos poseen en sí mismos una gran relevancia para calificar la *Ética* de cualquier *gobierno*: dichos conectores son la *congruencia*, la *consistencia* y la *correspondencia*.

Si deseamos aquilatar la “*congruencia*”<sup>352</sup> debemos asegurarnos de que los *principios* y las *normas* estén vinculados, es decir, que estas últimas contienen a los primeros y no los contradicen en ningún momento. Así todo el edificio jurídico debe reflejar como se hacen realidad los *principios* que aparecen en la Figura 1 de este trabajo, a saber: *soberanía, autonomía, democracia, autodeterminación, libertad, evaluación, seguridad, bienestar, desarrollo...*

Por “*consistencia*”<sup>353</sup> entre *normas* y *prácticas* vamos a interpretar la resistencia, la estabilidad y la firmeza, esto es, la comprobación objetiva del respeto a la observancia de la Ley en su espíritu y en su letra pues cualquier práctica no contemplada en el marco jurídico atenta contra la buena marcha

352 Casares, Julio, **Diccionario Ideológico de la Lengua Española**, 2<sup>a</sup> Ed., Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1994, p. 210.

353 *Ibid.*, p. 213.

de la **Administración Pública**. Por “*correspondencia*”<sup>354</sup> entre *prácticas* y *principios*, ésta se aboca a constatar que las acciones emprendidas y efectuadas todos los días literalmente corresponden al origen que les da sentido y contenido. Es juicioso establecer que una mala práctica lo es en virtud de no corresponderse en los hechos con las aspiraciones consensadas en una democracia (por ejemplo, un fraude electoral); o con la calidad de una obra pública destinada la *bienestar y desarrollo* de una comunidad (por ejemplo, la mala construcción de un puente); o porque promueve la corrupción (por ejemplo, el ofrecer dinero a gestores que operan fuera de la legalidad para facilitar trámites o ayudar a evitarlos).

No es fácil aplicar esta fórmula, pues se requiere de todo un aparato destinado a ello, como los tribunales de cuentas, las auditorías, los órganos de *evaluación* y el control institucional sobre el quehacer gubernamental. Si estas estructuras existen y operan en una sociedad, los resultados pueden ser devastadores para el ánimo *social* y el clima de convivencia, pero hay que hacerlo, además de que generalmente no todo el panorama está nublado; también suele haber buenas noticias en lo concerniente a los resultados gubernamentales<sup>355</sup>. Hay varias maneras de abordar la aplicación de esta fórmula. Destacan dos:

Una de ellas se refiere a la parte de la fiscalización, dedicada a observar, revisar, anotar, investigar, proponer enmiendas, sugerir sanciones y sancionar; en fin, es aquella destinada a mostrar la mano dura de la Ley (“*Dura Lex sed Lex*”).

La otra está instalada es la parte creativa, la destinada al *desarrollo administrativo, modernización, innovación, reingeniería de procesos, capacitación y profesionalización*.

Se trata, metafóricamente hablando, del juego entre la zanahoria (la parte tersa, motivante) y el garrote (la amenaza del castigo). En las grandes organizaciones

354 *Ibid.*, p. 226.

355 En México la evolución, cada vez más refinada, del control del quehacer gubernamental ha sido y es promisoria: primero fue la creación, en 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), destinada a fiscalizar; después, en 1994 amplió su panorama al agregar el *desarrollo administrativo* a su función (Secretaría de Control y *Desarrollo Administrativo*, SECODAM). En 2003 se convirtió en la Secretaría de la *Función Pública* (SFP), a la cual se ha sumado el Servicio Profesional de Carrera. Por otro lado en 2002 se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Recientemente, en 2007 se ha modificado el artículo VI de la Constitución General para dar cabida a la *evaluación* como *política* gubernamental de aplicación nacional. Además, a partir de 1998, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se convierte en Auditoría Superior de la Federación (ASF) con atribuciones de fiscalización sobre los tres poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos.

burocráticas, trabajan millones de personas y su conducción es difícil y compleja. Para dirigirlas es necesario estar consciente de que el ser humano actúa por temor al castigo o por la ambición legítima de crecer laboralmente. En este camino lo importante consiste en inyectar los valores inmersos en la *Ética Gubernamental* a los servidores públicos con el fin de dirigir sus neuronas y sus sentimientos hacia la vocación de servicio, convenciéndolos de coadyuvar a lograr un buen *gobierno*, socialmente responsable<sup>356</sup>.

En el Capítulo siguiente trataremos el tema de la *Profesionalización* de la **Administración Pública**.

356 Giner, Salvador y Sebastián Sarasa (eds.), *op. cit.* Los capítulos 1, “Ética del Buen *Gobierno*” (pp. 19-24), y 13, “Altruismo Cívico y *Política Social*” (pp. 209-234), dan cuenta de los valores que en este capítulo hemos querido distinguir.