



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones

SERIE PRAXIS 125



SERIE PRAXIS

125

Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

**Buen Gobierno y
Función Pública:
dos Reflexiones**

**Buen Gobierno y
Función Pública:
dos Reflexiones**

Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 00 ext. 2614
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente para los IAP's

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Oscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

MIEMBROS FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga Saucó
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	13
La Revaloración y Prestigio de la Función Pública en la Democracia <i>Manuel Quijano Torres.</i>	17
Los Caminos hacia un Buen Gobierno <i>Merilee S. Grindle</i>	53

PRESENTACIÓN

Actualmente los conceptos de “buen gobierno y función pública” han captado el interés y preocupación por darle sentido a este nuevo enfoque del quehacer administrativo gubernamental, a tal grado que en la Cuarta Conferencia Internacional Especializada del International Institute of Administrative Sciences (IIAS), con el tema de Ayuda Internacional y Administración Pública llevada a cabo en Ankara, Turquía, el 23 de junio de 2008, destacados investigadores y representantes de instituciones de diversos países, dedicados a las Ciencias Administrativas, entre los que se encuentra el INAP, presentaron diferentes experiencias y propuestas dirigidas a “mejorar la administración del sector público en todo el mundo”.

Entre los trabajos presentados destacó el de Merilee S. Grindle, Profesora de Desarrollo Internacional de la John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, quien enfatiza la necesidad de ubicar las agendas de los gobiernos en la realidad de cada uno de los países y sobre todo a la viabilidad y prioridad de los asuntos públicos, así como el desarrollo de instituciones justas, congruentes, transparentes, responsables, participativas y eficientes.

Esta reflexión se complementa con el artículo del Maestro Manuel Quijano Torres, Vicepresidente del INAP quien plantea la necesidad de revalorar el prestigio de la función pública en la democracia, arguyendo el papel fundamental del servidor público y la responsabilidad que este tiene de servir con vocación bajo preceptos éticos. Así el prestigio de la función pública, la

democracia y la ética, se concatenan en la práctica, fundamentalmente por el consenso civilizado de los diferentes actores políticos concientizados de las necesidades sociales.

Ambas propuestas armonizan en la clara idea de que en la Administración Pública recae la responsabilidad gubernamental y de su actuación resultan los efectos negativos o positivos de un buen gobierno, así como una eficaz y eficiente función pública, considerando siempre la experiencia histórica, la viabilidad, la capacidad de los gobiernos y prioridades reales de cada sociedad.

“Praxis” recoge en este número 125 ambas propuestas con un llamado a la reflexión de los servidores públicos respecto al presente y futuro de la tarea administrativa pública.

José R. Castelazo
Presidente del Consejo Directivo

La Revaloración y Prestigio de la Función Pública en la Democracia

Manuel Quijano Torres*

* Manuel Quijano Torres es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Realizó estudios de Posgrado en Informática e Investigación de Operaciones en Versalles, Francia. Ha sido servidor público en la Presidencia de la República y en el Instituto Mexicano del Seguro Social por citar algunas instituciones. Es Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM desde hace 23 años.

Introducción

De las virtudes esenciales de la función pública aludimos a una de ellas cual si fuera un espíritu contemplativo, quizás con el propósito de disfrazar cierta timidez que evoca el deseo de servir con vocación y por amor a la patria y, tal vez un poco de timidez, a fin de soportar la agresión de la que, hoy en día, somos sujetos quienes nos dedicamos al servicio público.

Agresión que no deja de tener algo de razón, ya que –en efecto– muchas de las acusaciones en contra de los servidores públicos son verdad. Pero es de justicia reconocer que son muchos más los individuos que en la Administración Pública realizan acciones eficaces y honestas que, sin embargo y no por falsa modestia se deben callar, porque la responsabilidad de un servidor público es ejecutar convencidamente sus funciones mediante un acto de devoción cotidiana y voluntaria para su hermano el hombre y su valor descansa en el siguiente principio ético: si los resultados del trabajo son los adecuados, solo cumple con una obligación y si son los inadecuados es su responsabilidad.

Consecuentemente es casi imposible encontrar a alguien en esta época que no profese ser partidario de la ética. El uso mismo de la palabra se ha vuelto fuente de legitimidad, como si bastara con calificar algo de ético para hacerlo válido y justificable. A nosotros –especialistas en Ciencias Políticas y Administración Pública– por nuestro oficio, corresponde describir, desmitificar y situar el fenómeno de la ética y la revaloración del prestigio de la función pública en toda su variedad, explicarlo en sus causas y consecuencias, sin olvidar que la realidad es infinitamente más rica que la teoría.

La ética en el servicio público no es un fenómeno dado como un acto espontáneo, sino un sistema de afirmación constante, es un proceso dinámico que implica valores y principios

La ética en el servicio público no es un fenómeno dado como un acto espontáneo, sino un sistema de afirmación constante, es un proceso dinámico que

implica valores y principios de ejercicio continuo y del reconocimiento social. Lo anterior implica distinguir los distintos rubros que sustentan al prestigio de la función pública. Algunos de ellos son: 1) la democracia; 2) la administración pública; 3) la Administración Pública y los valores éticos imperantes en el servicio y en la democracia.¹ Así pues, el objetivo del presente ensayo es analizar los tres elementos arriba mencionados y su articulación.

¹ En este artículo cuando cite *administración pública*, con minúsculas, me referiré a la disciplina de estudio y *Administración Pública*, con mayúsculas, contemplada como la acción de los servidores públicos.

1. La Democracia

La democracia abierta y cerrada. Tan abierta como la pluralidad de los protagonistas que formulan un acuerdo de convivencia pacífica y tan cerrada como el rigor con el que han de acatarse las reglas del juego: no hay opción posible, con la renuncia al acuerdo civilizado puede llegarse a cualquier régimen de gobierno, menos al democrático.

Pareciera ocioso vincular la democracia con la ética, pues el supuesto sostiene que —de suyo— nacieron unidas. Pero no necesariamente se articulan en la práctica, o mejor dicho, hay individuos que no las entienden ni separadas ni juntas; por lo que considero importante precisar que la democracia se afirma al rechazar dogmas y ortodoxias. El proceso de democratización consiste, entonces, en una complejidad que abarca los ámbitos político, económico, jurídico, administrativo y social. Es, en pocas palabras, una forma de ser, hacer, actuar y pensar dentro de un tejido social establecido y regulado.

Resultado de lo anterior, la democracia es un deber ser en el sólo puede tener cabida como parte de una concepción ética de las actitudes democráticas de los individuos, al reconocerla como parte de la política y la posibilidad de conducir a la sociedad, conciliando intereses y encontrando soluciones pacíficas a los problemas sociales y a las controversias.

La democracia es una acción política que consiste en el traspaso del poder de un grupo de individuos a otro grupo bajo reglas específicas

La democracia es por lo tanto una acción política que consiste en el traspaso del poder de un grupo de individuos a otro grupo bajo reglas específicas acordadas por todos los actores que participan en la misma.² De forma más evidente se refiere a aceptar la incertidumbre de ganar

² Esta idea se desarrolla ampliamente en la obra de Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

o perder el poder frente a las elecciones cuyo resultado nadie puede conocer de antemano. Por eso la democracia se consolida éticamente cuando los perdedores del proceso electoral desean intentarlo de nuevo y dentro de las mismas instituciones con las que acaban de perder. Por su parte, los ganadores se comprometen a trabajar para todos procurando integrar a todas las fuerzas políticas relevantes a fin de que —mediante la crítica, el consenso y el acuerdo— concluyan que lo mejor es someter sus intereses y valores a los resultados electorales y a los intereses nacionales.

El camino del triunfo político no termina con una elección, el siguiente paso es que los ganadores valoricen ética y permanentemente la función pública

El camino del triunfo político no termina con una elección, el siguiente paso es que los ganadores valoricen ética y permanentemente la función pública, pues ésta se construye por elementos que van desde la educación y for-

mación de los servidores públicos hasta el enriquecimiento del espíritu por el placer de servir.³

La historia no conoce ningún otro medio para alcanzar ese arreglo institucional, en la que los actores políticos compiten por el poder a partir de reglas básicas aceptadas, supervisadas y respetadas por todos. Toda la literatura académica que se ha producido acerca del tránsito hacia un régimen democrático en la segunda mitad del siglo XX y lo que ha transcurrido del actual, destaca invariablemente la importancia de que los pactos entre adversarios como cimienta y motor de la democracia se deben respetar o no se logra la transición. No hay autores, ni ejemplos históricos, ni criterio objetivo alguno que escape de esa lógica pactada como principio indispensable del régimen democrático. De hecho sería imposible entenderlo de otra manera. Democracia abierta y estricta a la vez: tan abierta como la pluralidad de los protagonistas que formulan un acuerdo de convivencia pacífica y tan estricta como el rigor

³ Mary Warnok, *Guía ética para personas inteligentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

con el que han de acatarse las reglas del juego. No hay alternativa posible, la renuncia al acuerdo civilizado puede llevar a la sociedad a la ruptura del pacto y de la paz social.

Sin embargo, la democracia no nace de cualquier pacto. Mucho menos de uno basado en el predominio tenaz y casi violento por la movilización de masas. Ni supone tampoco un arreglo aislado de las redes que forman el sistema institucional. La democracia consiste en un pacto animado que procura la gobernabilidad, el desarrollo integral de una nación y la mejora continua de la calidad de vida de sus habitantes. Por eso es muy superior a la organización de comicios y el recuento periódico de los votos. Naturalmente las elecciones respetadas y respetables forman el núcleo básico de dicho régimen que en gran medida es de origen cuantitativo, pero los pactos que se requieren para convertir a la democracia en un proyecto de largo plazo son mucho más amplios, complejos, profundos y fundamentalmente cualitativos. Por lo anterior, la democracia no ha de pasar únicamente por las casillas electorales, sino por el equilibrio entre las instituciones que actúan dentro del Estado y por la gestión de la supervisión pública capaz de garantizar la responsabilidad cotidiana de quien ejerce el poder.⁴

Para ser democráticos, en otras palabras, esos pactos no pueden suponer un cheque en blanco para el triunfador en las elecciones, sino la entrega de un mandato público tan observado como el sufragio. Pactos de civilidad en un sentido muy amplio: no sólo para cancelar la confrontación violenta sino para convertirla en algo socialmente útil. En la democracia no se pierde el poder de una vez y para siempre. Tampoco se gana para perpetuarse en él. En la democracia, el otro no es el enemigo irconciliable, sino tan sólo el adversario legítimo, el interlocutor válido

En la democracia, el otro no es el enemigo irconciliable, sino tan sólo el adversario legítimo, el interlocutor válido

⁴ José R. Castelazo, *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007.

válido. Por lo anterior, en los regímenes democráticos ninguna de las fuerzas políticas puede volver a tomarlo todo, pues todos (mayorías y minorías) tienen derecho a ocupar un sitio legítimo dentro de la red institucional del Estado. De ahí la enorme dificultad para establecer los primeros acuerdos que exigen el conocimiento previo de la fuerza del adversario y la obligación de ceder ante ella una parte de las ambiciones políticas propias. La democracia es el producto de una serie de pactos, por lo que su origen está en un conflicto entre fuerzas equivalentes. Pactos que no intentan liquidar el conflicto, sino que tratan de orientarlo por otros cauces: los que producen reglas válidas para todos y que requieren también una evaluación seria sobre las posibilidades de perder el poder frente al crecimiento de las opciones.

Una confrontación y, enseguida, una reflexión –incluida ante todo la ética– capaz de llevar al abandono de la lógica del “todo o nada” que suele esconder, entre algunos individuos, la contienda política. Por eso el nacimiento de las democracias tardías no ha sido un proceso sencillo; no ha habido en ellas una historia previa de conocimientos políticos entre partidos opuestos, sino una lucha abierta para arrancar del poder a un grupo o partido a fin de instalar en su sitio a otro. La democracia como la organización civilizada del conflicto político exige, por principio, un acto público, político, abierto y transparente.

La contienda democrática no solo debe superar el primer escollo que es el proceso electoral y los resultados del mismo, pues una vez superado el primero debe enfrentar un segundo reto al que podría denominarse la democracia económico-administrativa; es decir el partido político triunfador del proceso electoral hecho gobierno, enfrenta a la legítima oposición de los partidos políticos y a inevitables resistencias de grupos de interés y de presión que luchan entre sí, quienes quieren influir en las decisiones gubernamentales y al mismo tiempo, paradójicamente, simbolizan un amplio abanico de la trama de valores y propuestas encontradas en la sociedad.

Esos grupos sociales se organizan para conquistar y conservar sus intereses, de modo que no sólo es natural que desconfíen de sus adversarios, de los partidos políticos y del gobierno, sino que se manifiesten también en calidad legítima de oposición contra el gobierno.

Pedir que los diversos sectores económicos y sociales convivan en plena armonía con la Administración Pública pareciera un despropósito por la naturaleza de esos grupos que desean ganar cada vez más espacios posibles a favor de sus intereses, pues saben que, por principio ético, la propia Administración Pública tiende a dar cauce, en lo posible, a la mayor parte de las demandas y necesidades sociales; pero ésta debe ver siempre por los valores supremos de la nación, por el desarrollo y por las mayorías.

Por lo tanto, el paso decisivo hacia la democracia es, por un lado, el arbitraje constitucional y con ello la definición de prioridades, la anteposición de los intereses supremos de la nación y, por el otro, la fijación de reglas con el objetivo de evitar la ingobernabilidad. ¿Pero quién fija esas reglas? He aquí uno de los problemas más graves para la democracia: la definición de un camino planeado para el establecimiento de instituciones políticas con sentido de desarrollo social.

El camino es cada vez más difícil de transitar pues se enfrenta, en muchos casos, a trasnacionales con gran poder económico y tecnología de punta que operan de tal manera que son vanguardia en sistemas, medicina, apoyos para la educación y, que en ocasiones para ciertos individuos, se convierten en referencias ideológicas. De hecho no se les puede acusar de que violan la Ley o que rompen el Estado de Derecho, pues se cuidan bien para evitar problemas, pues son famosas por contratar buenos abogados y ser grandes corruptoras. En consecuencia, si todo dependiera de la buena voluntad de la Administración Pública, esas reglas pudieran producirse con sencillez a través de un pacto racional entre los distintos actores económicos bajo la consigna de que ninguno

actuará más allá de los límites acordados conjuntamente, aunque tuvieran los medios y recursos para hacerlo (sobre todo los de comunicación masiva). Un pacto racional y ético entre los mismos sería así, el ideal y origen básico de las reglas que habrían de dar paso a la democracia con justicia social.

Pero en las democracias tardías es cada vez más difícil lograr el pacto bajo los intereses de los grandes consorcios locales e internacionales y, por lo mismo, deben aprender a imponerse, sortear, conciliar o, en ocasiones, ceder ante esos embates que desean una Administración Pública disminuida y plegada a las visiones gerencialistas.

A fin de evitar el reduccionismo de la acción gubernamental, la cultura política concibe a la democracia como la participación activa y comprometida de los habitantes de una nación en los procesos políticos, económicos, administrativos, jurídicos y sociales cotidianos. Implica una serie de estrategias que hagan frente a dichos embates.⁵

La democracia es por definición conciliación política y fomento del desarrollo, pues por su esencia evoca más a los sentimientos, creencias y valores

La democracia es por definición conciliación política y fomento del desarrollo, pues por su esencia evoca más a los sentimientos, creencias y valores que al simple concepto o manejo categórico de los enunciados. Así tenemos que

palabras tales como: conciencia, libertad, responsabilidad, igualdad, tolerancia, justicia, pluralismo, participación, información y dignidad son mucho más que simples adjetivos, son la invocación íntima de la vertebración moral de un saber al servicio del hombre, de su país y de la humanidad entera.

En pocas palabras, la democracia representativa y participativa es un valor ético cuyos principios y valores aludidos son un deber que al cumplirse en actos de gobierno para beneficio social y

⁵ José Sosa, *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, DIF y FCPyS/UNAM, 2006.

económico desacreditan a los demagogos, a los importadores de métodos y técnicas gerencialistas de baja sensibilidad respecto a la relación costo-beneficio que en poco mejoran a la Administración Pública y a los exaltados del egoísmo y el individualismo.

Así, las contribuciones que la sociedad ofrece a la democracia y la Administración Pública son una polifacética manifestación a la superación social, a la permanente mejora de la calidad de vida y un deseo, intacto en el transcurso del tiempo, de la realización humana.

Entender y convivir con los valores democráticos de la sociedad tiene mayor sentido en la medida en que esos valores se reflejan en espacios públicos de participación social y en sus impactos en las instituciones político-administrativas. El problema está en que algunos dirigentes de esas instituciones ignoran los argumentos y sentimientos que le dan su razón de ser pública y separan lo administrativo del sentido político y social del Estado; lo cual puede acabar en catástrofes sociales.

La sociedad, en una democracia, ratifica o rectifica con su voto la decisión de quien la gobierna. Consecuentemente los gobernantes, por su parte, deben ser servibles receptores de la dádiva popular, es decir, servidores con capacidades técnicas y sentido político que los perfila en un deber ser congruente con el compromiso de ser eficaces en sus labores y con la responsabilidad ética e histórica de que han sido depositarios de conducir a la nación hacia mejores niveles de calidad de vida.⁶ En otras palabras su obligación es mantener en alto los valores democráticos que la sociedad fecunda y una forma de lograrlo es con una Administración Pública que, en la medida en que logra resultados evaluables cotidianamente, se legitima a sí misma y a la democracia.

⁶ José R. Castelazo, “La ética de la Administración Pública”, *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007.

2. La Administración Pública

En los estados contemporáneos los gobiernos nacionales son los garantes de la dirección y la coordinación de lo público. La acción del gobierno, por medio de la Administración Pública, es entonces estabilizadora de la perpetua afirmación democrática que representa, por un lado la consecución permanente de la legitimidad a través de decisiones correctas y acciones eficaces y, por el otro la impulsora de las elecciones en el mundo moderno, la igualdad de oportunidades, la libertad y la politización.

De ahí que la Administración Pública deba dejar atrás viejos modelos excesivamente injerencistas, radicalistas, intimistas y de botín. Hoy en día debe reflejar al menos dos principios básicos: a) Los clásicos principios administrativos de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad con resultados de calidad óptima, con la cantidad suficiente, en la oportunidad deseada y con el trato educado; y b) los valores democráticos de trabajar y colaborar con las organizaciones sociales, con la utilización de mecanismos y usos tecnológicos y sin olvidar que los servicios otorgados deben facilitarse con instituciones políticas-democráticas, con servidores públicos motivados y un espíritu profesional.

La profunda reforma por la que atraviesan las sociedades latinoamericanas (México no es la excepción) les exige a sus administraciones públicas, de manera urgente, encontrar nuevas formas de análisis y comprensión de los problemas sociales con el propósito de evitar que las decisiones y las intervenciones que realice provoquen efectos desfavorables sobre los habitantes de nuestros países. Esto implica una transformación de los modelos y esquemas con los que hemos de trabajar y actuar en el ámbito de lo público de manera más cercana con los actores sociales y políticos.

Lo anterior obliga a reconocer que la Administración Pública se ubica en un contexto organizacional dentro de ciertos espacios

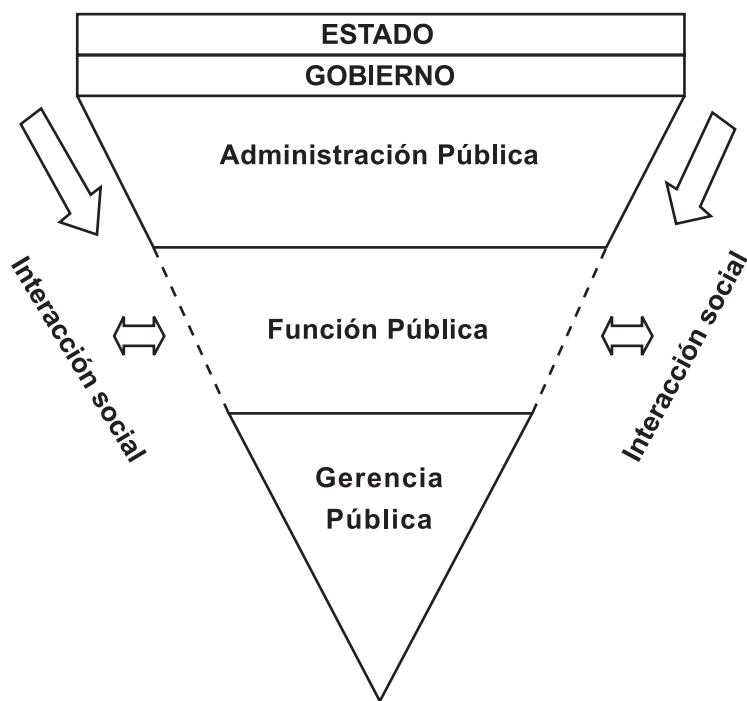
y tiempos predeterminados, de múltiples factores y prácticas de acción e interacción social e incluso individual que se dan por medio de complejos mecanismos de interrelaciones de poder. Aceptar que la realidad es mucho más compleja que cualquier plan de gobierno o algún esquema de análisis de relaciones de poder es reconocer que la Administración Pública es un asunto de políticos. Por lo tanto, para ésta se hace obligatorio repensar las estrategias, tácticas y formas de interacción con la sociedad; en otras palabras, es necesario innovar y definir los espacios propios de lo público gubernamental y de lo público social.

Analizar las propuestas metodológicas acerca del conocimiento y la aplicación de esos espacios implica reconocer tácitamente otro rubro en el análisis metodológico que es el de conceptualizar cuáles deben ser los nuevos límites entre ambos espectros. Además, sugiero actualizar el diagnóstico y las consecuencias del agotamiento y caída del Estado de bienestar, pues paradójicamente el Estado neoliberal tampoco ha resuelto temas vitales para el desarrollo humano como la pobreza, la crisis ecológica o migraciones, entre otros.

La necesidad de conciliar la racionalidad y la técnica administrativas con la acción de la política se vuelve, por lo tanto, imperativa. Sobre todo porque el análisis de los impactos que una acción de la Administración Pública provoca sobre la vida de la sociedad es de carácter político, ideológico, social, administrativo, jurídico, económico y cultural; y debe ser evaluada desde una visión multi e interdisciplinaria y dentro del marco de la relación costo-beneficio. Entonces, el perfil de los funcionarios públicos debe tener, entre otras cualidades, una alta capacidad negociadora sustentada en los conocimientos básicos de la teoría social y de la historia y, fundamentalmente, con un alto aprecio por la sociedad y compromiso con el servicio público. En ese sentido la Administración Pública permite la conciliación de la acción pública con los intereses de los diversos grupos sociales.

Dicha concepción –a mi parecer– puede esquematizarse de la siguiente manera y en la inteligencia de que sólo se trata de una representación convencional.

Figura I



La Administración Pública, Función Pública y Gerencia Pública

2.1 El Estado

El origen de la pirámide es el punto nodal en la representación. Todo parte del Estado que representa a la sociedad políticamente organizada; sobre todo porque el Estado es, ante todo, la posibilidad lógica de explicar la significación concreta de la presencia política del hombre y de la sociedad, en él residen las instituciones más allá de una coyuntural asociación de individuos. En otras palabras es un sistema cambiante⁷ condensado de aspiraciones que articulan códigos multitemporales y multifuncionales de una comunidad que tiene un pasado común, un presente de convivencia pacífica y el firme deseo de pactar la unidad como sociedad futura en un acuerdo de signos, valores, usos y costumbres.

Después de todo no podría ser de otra manera, pues los objetivos del Estado son mitigar la escasez y el conflicto social.

2.2 El Gobierno

De ahí que el segundo escalón sea el instrumento ejecutor de la construcción del Estado: el gobierno. Allí se revelan un conjunto de grupos sociales que permanentemente están en proceso de encontrar vías equilibrantes de reciprocidad, afinidades, circulación y comunicación ante los inevitables conflictos sociales e intereses económicos y políticos. Consecuentemente, el gobierno es la revalorización política del Estado en tanto logra gobernabilidad, desarrollo y fortalecimiento de valores como libertad, tolerancia e igualdad; ya que es esencia de la representación del Estado y vaso comunicante del mismo a través de su organización en poderes, instancias de gobierno e instituciones.

No me extenderé en la descripción de las formas de gobierno, pero sí en su acción, es decir, la capacidad de asimilar las políticas de

⁷ George Jellinek, *Teoría general del Estado*. Segunda reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004

Estado que ya no está representada en el esquema como cimiento de la pirámide, sino como principio de la misma.

2.3 La Administración Pública

En la Administración Pública es donde se ejecutan las decisiones que la sociedad demanda de su gobierno. Se trata de una base institucional, organizacional, jurídica, sólida y que tiende a fortalecerse permanentemente, pues su estructura y tamaño reflejan, en última instancia, el deseo social de una Administración Pública de resultados.

La Administración Pública debe ser, ante los ojos de la sociedad, el cimiento que garantiza certidumbre

La Administración Pública debe ser, ante los ojos de la sociedad, el cimiento que garantiza certidumbre, de alguna manera es la prueba tangible de la consolidación benéfica que delimita la propiedad privada, regula las relaciones entre los factores de producción y fomenta, reorienta y dirige el desarrollo nacional. Entonces, es un artificio fundamental por el cual la sociedad exige el cumplimiento de la transición permanente hacia la modernidad.

Una sociedad no es moderna porque tenga acceso relativamente fácil a instrumentos científicos y tecnológicos, lo es por su capacidad de participar en calidad de ciudadanía comprometida con la conducción firme y acertada de la vida de una nación; a su vez, una Administración Pública es moderna porque proporciona confianza⁸ y seguridad (jurídica, económica, social y pública) presente y futura al individuo, la familia, a la sociedad y al Estado.

La Administración Pública es un crisol donde caben la universalidad del conocimiento y la convivencia de las disciplinas; por lo mismo cumple con su razón de ser a partir de su alteri-

⁸ Tomás Miklos, Coord. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, IFE y Siglo XXI Editores, 2000.

dad y su capacidad de mediación. Inclusive más allá, “responde al problema de la diversidad y no intenta reducir la variedad a la unidad homogénea, necesariamente crea o permite cierta libertad”.⁹

2.4 La Función Pública

El siguiente nivel es el de la función pública, que es el contacto directo y cotidiano del ciudadano con los servicios públicos gubernamentales y con los burócratas. La función es el desarrollo de actividades que se despliegan en materia de interacción y definición de tácticas de acción a fin de satisfacer las demandas y necesidades sociales. Es en otras palabras, el nivel donde se manifiestan y materializan los intercambios de acción entre las políticas gubernamentales, la comunidad organizada o un individuo.

La función es el desarrollo de actividades que se despliegan en materia de interacción y definición de tácticas de acción a fin de satisfacer las demandas y necesidades sociales

Los productos de dichos intercambios son fundamentalmente las políticas públicas, sobre todo porque es en ese nivel de la pirámide donde, además, se definen las herramientas cuantitativas y cualitativas que permiten, entre otras virtudes, destacar la conciliación, la calidad de los servicios, la oportunidad y la satisfacción de los mismos.

La función pública y las políticas públicas han sido explicadas muchas veces como una receta metodológica para la acción gubernamental y se les ha criticado como funcionalistas y utilitaristas. Éstas –me parece– no deben verse así, pues son el eje fundamental de los procesos de la democratización económico-administrativa. En otras palabras, ese nivel de la pirámide es uno de los nervios políticos más sensibles de la acción estatal, pues permiten reconocer las carencias, inequidades e injusticias que

⁹ Bernard Crick, *En defensa de la política*, Barcelona, España, Tusquets Editorial, 2001.

existen en nuestra sociedad y, por lo tanto, es la búsqueda permanente de una relación más equitativa, directa y transparente entre gobernantes y gobernados.

La función y las políticas públicas deben ser entendidas, en mi opinión, como una categoría analítica que va más allá de las herramientas o esquemas de carácter técnico-metodológico. Son un esfuerzo analítico que nos permite comparar y analizar las actividades que se deben realizar con el objetivo de armar el complejo rompecabezas de la acción pública, política, administrativa, jurídica y económica de un Estado.

Por lo anterior, las políticas públicas, como parte que son de la función pública, deben capitalizarse como un instrumento de descentralización hacia el ámbito local y su consecuente fortalecimiento. Por lo tanto, es una de las oportunidades de transformación más positivas del Estado. La afirmación es práctica y universalmente aceptada, ya que la descentralización de los programas de gobierno a los gobiernos locales aumenta su efectividad, puesto que los acerca más a la atención de las necesidades y demandas de la población.¹⁰ Desde un punto de vista político-administrativo, la descentralización permite mayor eficiencia, eficacia, flexibilidad y capacidad de respuesta.

Hoy tenemos la necesidad de replantear el estudio y la práctica de los alcances de la función pública de manera más eficaz, práctica y legal, es decir, como un avance crítico e innovador de la democracia económica-administrativa en Administración Pública.

Además, como puede apreciarse en la pirámide, el hecho de que la función pública sea la que más promueve la interacción social, fomenta a la vez la organización comunitaria y consecuentemente permite mayor capacidad de influencia de los

¹⁰ Fernando Pérez Correa, *Temas del federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación?*, México, FCPyS/UNAM, 2003.

programas y proyectos de la Administración Pública, logrando participación social comprometida y que los resultados sean superiores a los que se basan en estructuras jerárquicas, burocratizadas y poco abiertas.

Precisamente la permeabilidad y el intercambio de opiniones y posiciones que deben darse entre la función pública y la participación social podrán permitir la formulación de programas con mayor y mejor impacto social y establecer con precisión acerca de cuáles son las necesidades prioritarias de la agenda política y social. Por lo anterior, es en la función pública donde se implantan los sistemas de información en el momento de la acción; es el nivel intermedio de la pirámide donde se apoyan los proyectos con ideas innovadoras. Es el nivel que se potencia con el apoyo de la comunidad, pues orienta, evalúa y audita planes y programas públicos. Además, al lograr lo anterior, la participación ciudadana levanta la autoestima de sí misma.¹¹

Como ya lo mencioné, en los Estados contemporáneos los gobiernos nacionales son los garantes de la dirección y coordinación de lo público, entonces la acción del gobierno por medio de la Administración Pública es el estabilizador del perpetuo fortalecimiento democrático y en el que, por supuesto participan los partidos políticos y la sociedad organizada. Es muy probable que el mejor medio que se ha encontrado para lograr la estabilidad y coherencia en la acción de la Administración Pública sea el establecimiento —en el nivel de la función pública— de un servicio civil ágil, flexible y acorde con la realidad de los sistemas políticos y no de los partidos o camarillas.

En los Estados contemporáneos los gobiernos nacionales son los garantes de la dirección y coordinación de lo público, entonces la acción del gobierno por medio de la Administración Pública es el estabilizador del perpetuo fortalecimiento democrático

¹¹ José R. Castelazo, “La ética de la Administración Pública”, *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007, pp. 311-312.

La implantación de un servicio civil profesionalizado en la función pública ha sido, en algunos casos, una larga lucha que encuentra enormes obstáculos formados por la corrupción y la resistencia al cambio. Es necesario que con la democratización se le otorgue a la ciudadanía y al sector productivo la certidumbre de que encontrarán estabilidad y coherencia en los servicios que presta la función pública.

Si reconocemos al servidor público como el elemento esencial en nuestras administraciones públicas, debemos convenir que para promover una función pública de resultados es necesario que el gobierno garantice a los ciudadanos, acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social.

Profesionalizar, significa entonces la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las desempeñan; así como transparencia y apertura en los criterios de incorporación al sector público a fin de asegurar que realmente lleguen, permanezcan y asciendan los mejores servidores públicos y, por lo tanto, sean evaluados en su desempeño y premiados cuando realmente se sirva a la sociedad y no a intereses inmediatos de cualquier signo; profesionalismo que es también formación permanente y educación continua. Con lo anterior se combate la improvisación y se aspira a hacer mejor lo que ya se sabe; profesionalización en un marco de leyes y de seguridad laboral, que signifique, en el marco de la ética pública, demostrar la vocación de servicio y la posibilidad de prestarlo cada vez con mejores calificaciones. Profesionalizar para darnos la oportunidad de poner en marcha un nuevo código ético y activo, capaz de inspirar a quienes se desempeñan en la Función Pública y ponerla decididamente al servicio de la democracia y de la nación.

2.5 La Gerencia Pública

Tal vez uno de los capítulos más relevantes y que mayor fuerza ha asumido en el estudio del Estado, el Gobierno y la Administración

Pública es el referente al que se encuentra en la parte más baja de la pirámide: La gerencia pública, que –a mi parecer– tiene que ver con el micro-cosmos administrativo; es decir, con los asuntos pormenorizados de los sistemas y procedimientos que procuran satisfacer y atender los asuntos públicos gubernamentales y públicos sociales. La gerencia pública es, entonces, una vertiente administrativa que requiere –por principio– ser entendida en el ámbito de los métodos y técnicas sofisticados de los procesos administrativos, pues su función es controlar y evitar en lo posible que la utilización de los recursos se confunda con los fines. Debe ser comprendida como la controladora de las funciones cotidianas que realizan los servidores públicos. Consecuentemente, la gerencia pública es importante porque sus acciones y funciones son de carácter administrativo.

En otras palabras se trata de un asunto público que requiere atención de las partes más detalladas y minuciosas del proceso administrativo, porque la gerencia pública descansa su legitimidad, en buena medida, al lograr que los bienes y servicios que produce y ofrece la Administración Pública se generen básicamente con eficiencia y eficacia, a fin de que el manejo de los recursos sea óptimo y potencializado. Esto le exige a la gerencia pública ser un capítulo fundamental en la administración de la pertinencia y la calidad. Por lo mismo, es necesario el establecimiento de controles internos que eviten cualquier tipo de desviación de la normatividad establecida o en el manejo de los recursos. Pero es preciso aclarar cuanto antes que se concibe como una virtud para definir los márgenes de maniobrabilidad en la aplicación de criterios y en la autonomía de gestión con el sabio propósito de no asfixiar a la función pública.

La sociedad legítimamente demanda a su gobierno que le facilite el derecho de supervisar y enterarse acerca del proceso de toma de decisiones, los criterios respecto a la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos, a participar e influir en las prioridades de la agenda nacional, a conocer el comportamiento

público de quienes administran sus recursos y a evaluar los resultados de la acción gubernamental.

Lo anterior significa que la relación gobernantes-gobernados debe sustentarse en la confianza que la sociedad deposita en sus representantes; pero ésta no es ingenua y demanda que el manejo de los recursos se sujete a controles de gerencia pública permanentes y observables por cualquier ciudadano.

En efecto, los controles se concibieron, en buena medida, con la finalidad de acotar el poder del soberano, de conocer el destino de los impuestos y debido a que en la historia de la Administración Pública fácilmente se detectan bochornosos pasajes de corrupción, mala calidad en la elaboración de los bienes o pésima atención en la prestación de un servicio.

México no ha sido la excepción respecto a la desviación de los recursos y a la opacidad en el proceso de la toma de decisiones. Por lo mismo, con el fortalecimiento del sistema de partidos políticos y la alternancia en el poder, los controles jurídicos y administrativos se fortalecen cada vez más con la gerencia pública, lo cual, por supuesto, es muy plausible.

Sin embargo, se puede mal interpretar a la gerencia pública como Gerencialismo Empresarial y caer en el fenómeno de la “controlitis”, es decir, una sobredosis de controles que terminan por yuxtaponerse y contradecirse; con lo cual no sólo se anquilosa y esclerotiza a la gerencia pública, sino que el efecto deseado que es el del impacto social termina por desdibujarse.

Nadie en su sano juicio propone que desaparezcan ciertos controles “*ex ante*, durante y *ex post*” en las acciones gubernamentales. Y a la vez nadie desea la inmovilización de la acción del gobierno y mucho menos en una sociedad democrática.

El “eficientismo por el eficientismo” en la vida de un gobierno es un absurdo y la gerencia pública no tiene cabida en esa visión unidimensional, pues ésta es parte de un componente de poder y enmarcarse en los valores de la democracia y de la Administración Pública. En otras palabras, la consistencia de la gerencia pública consiste en encontrar el justo medio que requiere, por un lado, el aparato burocrático de controles y supervisión y, por el otro, la amplitud de criterio con el fin de que los actos de gobierno sean lo suficientemente eficaces sin violentar la eficiencia y las normas.

Tal vez sea adecuado reorientar las acepciones que tiene el concepto “control” en la gerencia pública, pues son muchos los autores y las escuelas administrativas que se refieren a su uso y aplicación y ésta debe utilizarlas con sensibilidad.

Para la gerencia pública existen, al menos, seis acepciones:

- 1) Cuando se refiere a la fase del proceso administrativo y cuya aplicación consta de tres instancias: la preventiva mediante el establecimiento de indicadores que eviten la desviación de las metas propuestas, la aplicativa que se refiere a la intervención, inspección y vigilancia durante el desarrollo de los programas operativos y la correctiva, cuando se detectan incumplimientos respecto a lo que se había programado para lograr los resultados deseados en un tiempo determinado, con recursos financieros presupuestados y con recursos materiales asignados.
- 2) La que alude a situaciones de dominio o preponderancia de una persona o de una organización sobre otras personas u organizaciones y cuyo mando es observable y ostensible.
- 3) Aquella que manifiesta la acción de controlar en calidad de órgano administrativo y que usualmente audita y supervisa.
- 4) La que se refiere a la misión de leyes, reglamentos, normas o manuales administrativos y cuya razón consiste en definir por un lado los límites y márgenes de operación, acción y maniobrabilidad de un individuo acerca de la toma de decisiones y el manejo de recursos y, por el otro, evitar

amplios y laxos espacios de discrecionalidad respecto a los resultados que se esperan de sus acciones. 5) Cuando se está hablando de dispositivos físicos restrictivos tales como el acceso a ciertas áreas o espacios o por lo que respecta a controles estratégicos o tácticos tales como los económicos, políticos o militares. 6) Y el denominado tablero que permita observar el desarrollo, avance o retroceso de un fenómeno natural o humano y que puede ser manipulado o no.

Seguramente existen más acepciones al concepto “control” en la gerencia pública, pero con los arriba mencionados podemos tener una idea bastante aproximada de lo que implica su importancia y lo grave que puede ser extralimitarse con su omisión o con su exceso.

Los controles son, entonces, herramientas administrativas útiles a la sociedad y al gobierno. Inclusive son indispensables y valiosas para la gerencia pública, al permitir crear indicadores necesarios para la evaluación de un trienio o de un sexenio y de la marcha de una política de Estado. Cabe destacar que dichos indicadores permiten, por ejemplo, identificar los resultados de gestión, de eficiencia, de eficacia y de calidad.

Una sociedad democrática no es aquella que demanda controlar toda acción gubernamental. Lo que demanda es una gerencia pública de calidad que le permita colaborar responsablemente y por lo mismo lograr una democracia participativa.

A mi parecer, una sociedad democrática no es aquella que demanda controlar toda acción gubernamental. Lo que demanda es una gerencia pública de calidad que le permita colaborar responsablemente en el proceso de planeación, organización, control y evaluación; y por lo mismo lograr una democracia participativa.

Con base en la explicación del esquema que he propuesto, quiero dejar en claro que la democracia es el punto de referencia que orienta, no sólo en el espacio de lo público, sino en el de la historia de las organizaciones gubernamentales.

Por todo lo anterior, y como corolario al esquema de la pirámide invertida, me parece importante señalar que de alguna manera muestra el carácter de la Administración Pública mexicana, pues ésta no es uniforme, ni la determinan o predeterminan criterios o elementos comunes a administraciones públicas de otros países. Nuestra Administración Pública se nutre de ideas, pensamientos, métodos y técnicas creadas y asimiladas en otras latitudes, muchas de ellas se fortalecen por su carácter generoso de apoyo a la sociedad y otras tantas se extinguen debido –en gran medida– a nuestra heterogeneidad cultural¹² y nuestra originalidad, en muchos sentidos plagada de eufemismos en la solución, postergación e incluso administración de los problemas nacionales.

3. La Administración Pública y los Valores Éticos Imperantes

El tiempo que hoy vivimos tiene como constante el cambio que convulsiona y sorprende, que trasciende y da continuidad a la creación.

Los cambios además de dinámicos son inusitados y –en gran número de ocasiones– impredecibles. La interpretación y, en su caso, la resolución de los problemas que se generen con esos cambios implica necesariamente la participación y el consenso de las partes en conflicto.

En la historia quedó plasmado cuando los dirigentes, los representantes populares y los funcionarios públicos, conducían o creían conducir los cambios.

Vivimos ya el recuerdo de un Estado excesivamente interventor en el cual las burocracias eran las generadoras de dogmas que intentaron homogeneizar a la sociedad y arroparla con paternalismo.

¹² Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, Quinta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

La sociedad es cada vez más crítica y su reflexión y actitud se establece con el aparato gubernamental de manera clara y en atención no sólo a los resultados, sino a los procesos, conductas y aptitudes de quienes dirigen y toman decisiones.

La sociedad ya no se conforma con obtener de su Administración Pública productos socialmente necesarios de mediana calidad. Tampoco acepta la productividad enajenante de la eficacia tecnológica. En efecto, demanda eficacia, eficiencia y productividad del gobierno, pero con sentido humanista y social. Es decir, rechaza la fría interpretación de gráficas, indicadores y estadísticas.

Por su parte los servidores públicos saben que en este mundo cambiante las preguntas que se formulan son tan importantes como las respuestas y que sus perfiles de conducta profesional habrán de adecuarse a los cambios, no sólo sociales, políticos y económicos, sino también culturales, científicos y tecnológicos.

Tal es la razón para la búsqueda de un perfil del servidor público que se sustente en un ejercicio profesional inmerso dentro de las finalidades sociales. Mixtura, por una parte, de una ética con valores políticos y, por la otra, de principios administrativos a la sociedad y al Estado¹³.

El servidor público actual debe olvidar el burocratismo insensible y autoritario y asumir la responsabilidad histórica de conducir a la sociedad a mejores niveles de calidad de vida.

En todos los países y en todas las épocas y, sobre todo en la actual, se encuentra que el servidor público realiza funciones y labores que no pueden ser exclusivas de un gremio. De ahí la posibilidad de encontrar generalistas y especialistas.

¹³ Mary Warnok, *Guía ética para personas inteligentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

En consecuencia, el servidor público que ha de gobernar o prestar sus servicios tiene como obligación solucionar los problemas de índole político-administrativo, pues siempre le debe quedar claro que su función es parte de un componente de poder.

Producto de lo anterior, los servidores públicos han de auto-configurarse un perfil de políticos críticos y asignarse un papel de comportamiento y compromiso de cambio. Los servidores públicos permanentemente deben idear propuestas de atención social y de desarrollo organizacional, concibiendo nuevos caminos administrativos y aceptando el reto de la creatividad política planteadas por grupos y asociaciones de la sociedad civil o los partidos políticos.

Los límites entre un Estado interventor y uno regulador son tan amplios y tenues como la sensibilidad de sus actores. En consecuencia, el papel de los gobernantes, al asumir su responsabilidad político-administrativa y, por supuesto, en todos los demás órdenes de la actividad socioeconómica y jurídica, lleva de manera substancial la necesidad de actualizar y, en su caso, repensar las funciones, actitudes y aptitudes de sus cuadros institucionales, a fin de lograr el cumplimiento eficaz de las funciones públicas.

Consecuentemente, propongo considerar tres elementos que fundamentan una Administración Pública de resultados éticos.

El primer elemento que consideraría es la formación, capacitación y educación continua. De la profesionalización del servicio público se espera un arquetipo de individuo que enfatice sus decisiones en el ámbito de la sociedad y la cultura. Lo que obliga a las instituciones educativas formadoras de servidores públicos a contar con un cuerpo de profesores e investigadores conocedores de la teoría y práctica de la Administración Pública.

La enseñanza de cualquier disciplina no puede dissociarse de la realidad nacional. Por ello es necesario –no obstante la contracción

del sector público— ampliar los mecanismos que faciliten el flujo permanente del conocimiento intelectual inherente al trabajo de la acción gubernamental.

El segundo elemento es el del objeto de estudio en la Administración Pública, pues hoy en día implica lo mismo en toda disciplina: hacer conocido lo desconocido, lo cual no es tan fácil si lo que suponemos ya conocido cambia, se transfigura y se trasmina permanentemente con otras disciplinas. Entonces, la textura del conocimiento varía en sus límites, sus contenidos e inclusive en sus núcleos y, por lo mismo, lo conocido como supuesto puede ser ya desconocido.

Hemos creado convencionalismos y paradigmas de eso que denominamos lo “básico”, lo cual significa —para el caso de la Administración Pública— referirnos a los millones de posibilidades que tenemos para tomar decisiones en el ámbito de la lucha permanente por el poder, en la conducción de la sociedad, en la forma de estructurar los aparatos de búsqueda del poder en maquinarias de organizaciones más o menos burocratizadas y eficaces y en las relaciones de convivencia gobernantes-gobernados.

La Administración Pública es reflejo del poder político de la sociedad y, por lo mismo, una especie de *aleph*, ese punto del conocimiento donde conviven derecho, sociología, economía, relaciones internacionales, antropología, contaduría, medicina, arquitectura y todas las áreas del conocimiento que tiene un mismo sentido y destino: el desarrollo del ser humano.

Afirmo, entonces, que la Administración Pública es amalgama de la naturaleza humana que busca el perfeccionamiento del individuo al reclamar que su ejercicio requiere honradez en el manejo de los recursos y honestidad en la toma de decisiones.

Los paisajes del objeto de estudio y de la utilidad social del administrador público (léase gobernantes) son un ideal que grandes

filósofos como Platón, Aristóteles y Confucio perfilaron hace siglos. Lo hicieron porque quienes se dedicaban desde entonces a la administración de la cosa pública eran incompetentes, corruptos, flojos y cortesanos con el príncipe en turno.

Entonces, el tercer elemento que propongo es el jurídico— administrativo. Esto significa para el caso mexicano lo que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dice en su artículo 123, apartado B fracción VII “El Estado organizará escuelas de Administración Pública”, no quiere decir que se trate de una disciplina con un objeto de estudio especulativo, por el contrario ésta tiene un sedimentado bagaje cultural producto del amplio abanico de las ciencias experimentales y sociales que la alimentan y un conocimiento detallado y especializado en los procesos técnicos y administrativos que le permiten al estudioso y al practicante de la disciplina tomar decisiones en el ámbito de lo público.

La Administración Pública distingue y se deslinda cualitativa y estructuralmente de la visión de la empresa privada y de su sentido de la administración, porque los motivos, los objetivos y la sustancia de lo social las aleja y ensancha. La sociedad política, en efecto, demanda eficiencia, eficacia y honradez a sus servidores en el manejo de los recursos públicos¹⁴, sobre todo en un mundo globalizado, pero dicho ánimo no puede ni debe plegarse a las grises consonantes del capital.

La Administración Pública distingue y se deslinda cualitativa y estructuralmente de la visión de la empresa privada y de su sentido de la administración, porque los motivos, los objetivos y la sustancia de lo social las aleja y ensancha

Reconozco y aplaudo las ventajas que la gestión pública ofrece a los procesos técnicos y controles especializados dentro del aparato gubernamental, pero siempre y cuando se enmarque dentro del sentido que la función pública señala: el bienestar social.

¹⁴ Mary Warnok, “¿De dónde surge la ética?”, *Guía ética para personas inteligentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 116.

Minucioso trabajo tiene, entonces, acercarse al objeto de estudio de la Administración Pública con los valores éticos imperantes¹⁵. Se trata de ver y entender que el Estado es su ámbito de acción; que sus decisiones están en función de la ideología del partido que gobierne; que la legitimidad de la misma está, en gran medida, en el desarrollo que promueve; que su identidad está indisolublemente vinculada con la política; que su carácter racional se fundamenta en las relaciones intergubernamentales; que ensancha su presencia en la medida que respeta la división de poderes; que se legaliza sólo y exclusivamente dentro del Estado de Derecho; que se fortalece, en buena parte, al promover políticas públicas viables, deseables y posibles; que se fortalece

No comparto la visión de que el mejor gobierno es el gendarme y que la Administración Pública debe cederle el paso a la gerencia privada en nombre del eficientismo

con políticas gubernamentales económicas sustentables y sostenidas y, que utiliza y optimiza las tecnologías y los recursos en función de la relación costo-beneficio.

Lo que no debe hacerse con la Administración Pública es dejarla morir –como lo sugieren ciertas visiones empresariales– cual caso de eutanasia, mediante la supresión de asistirle

con líquidos y alimentos. Es decir, no comparto la visión de que el mejor gobierno es el gendarme y que la Administración Pública debe cederle el paso a la gerencia privada en nombre del eficientismo.

Ambas tienen un objeto de estudio diferente y su utilidad social también es diferente. La responsabilidad social en la Administración Pública es una vocación y razón de ser. De la empresa privada la rentabilidad contable.

La Administración Pública es una concepción de bondades que los seres humanos hemos creado y, en efecto, representa para

¹⁵ Jonathan Wolff, *Filosofía política. Una introducción*, Barcelona, España, Editorial Ariel, 2001.

cierto tipo de intereses, un obstáculo que debe ser superado. Pero el compromiso de ésta es con los valores éticos imperantes y el bienestar social.

No trato de imponer una visión unidimensional de la Administración Pública, ni sueño con el pasado, ni creo en monotemas; lo que sugiero es que los estudiantes y los estudiosos de la disciplina mantengamos una visión participativa, responsable y, por supuesto, crítica del gobierno en acción. Soy vergonzante por las fallas que se han tenido y las repruebo, pero no por dicha razón propongo sustituir una disciplina que tiene un objeto de estudio por otra, y –mucho menos– por el simple hecho de que ambas inician con un mismo nombre, pero de apellido y abolengo diferentes.

El orgullo de un gremio no debe estar, exclusivamente, en función de sus personajes, sino de los logros y –sobre todo– en la razón de ser ética de su disciplina, de sus ideales, de su utilidad social y de su futuro. Su identidad la ha de encontrar en su objeto de estudio y, para el caso de la Administración Pública la fundamenta, sin duda alguna, con valores democráticos, con visión de largo plazo, con principios republicanos y en su capacidad de investigar y de servir a la ciudadanía desde las instituciones del Estado con ética, pasión, emoción y vocación.

Conclusiones

Hablar de la revalorización y prestigio de la Administración Pública en la democracia es –de suyo– una conclusión y asumir una posición desde el principio de este ensayo.

Revalorizar el servicio público es recuperar el prestigio y el decoro de una idea, de un anhelo y de algún pasaje histórico que está por llegar. Por supuesto que la reconstrucción de algo que se derrumbó, por los motivos que sean, puede ser causa añeja y carente de sentido, inútil romanticismo o pérdida de tiempo. Pero, estoy convencido de que no es el caso del servicio público y de la función pública.

El arquetipo del servidor público en la democracia finca su formación en conocimientos tales como la historia, la economía, el derecho, la sociología y la administración. Su esmero en la dedicación, superando la improvisación y la ligereza es con el fin de atender a una población cada vez más participativa. Por ende, el perfil requiere de habilidades técnicas, conocimientos administrativos, destrezas de negociación y compromisos políticos, sociales y éticos.

No creo exagerar al afirmar que el servicio público reclama la intención y el espesor significativos de participar corresponsablemente en el continuo fortalecimiento de la democracia y de una vida pública politizada con base en información sólida, objetiva y veraz.

El pensamiento crítico, la negación a la homogeneización y el rechazo a la uniformidad de criterios son bastiones que caracterizan a la democracia. Las libertades de expresión y de acceso a la información –entre otras– son parte de los pesos y contrapesos que diseñan públicamente a los gobiernos y perfilan el deber ser de los servidores.

Consecuentemente, la Administración Pública en la democracia es la articulación de una tríada: civismo, civilización y cultura. Con ello tiene sentido el significado de la política y la politización del individuo como elementos fundamentales de la vida del Estado. De ahí la enorme dificultad para construir sociedades democráticas, politizadas y corresponsables del ámbito público; de ahí la gran necesidad de revalorizar ética y permanentemente al servicio y al servidor público.

La Administración Pública en la democracia es la articulación de una tríada: civismo, civilización y cultura

Bibliografía

Castelazo, José R., *Administración Pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007.

Crick, Bernard, *En defensa de la política*, Barcelona, España, Tusquets Editorial, 2001.

Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, Segunda reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Miklos, Tomás, Coord. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, IFE y Siglo XXI Editores, 2000.

Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, Quinta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Pérez Correa, Fernando, *Temas del federalismo. ¿De la centralización a la fragmentación?* México, FCPyS/UNAM, 2003.

Sosa, José, *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, FCPyS/UNAM, 2006.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Warnok, Mary, *Guía ética para personas inteligentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Wolf, Jonathan, *Filosofía política. Una introducción*, Barcelona, España, Editorial Ariel, 2001.

Los Caminos hacia un Buen Gobierno

Merilee S. Grindle*

* Profesora de Desarrollo Internacional de la John F. Kennedy School of Government,
Universidad de Harvard.

Es un honor hablar con ustedes hoy en la Cuarta Conferencia Internacional Especializada del International Institute of Administrative Sciences (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas). Deseo agradecer a los organizadores de esta conferencia, al IICA y al Instituto de Administración Pública de Turquía y el Medio Oriente, por la invitación y por su compromiso de mejorar la administración del sector público en todo el mundo.

La agenda de buen gobierno

Esta mañana, me gustaría referirme al tema del buen gobierno con un poco de escepticismo. Espero que ustedes y los organizadores me perdonen. Mi propósito, espero, es bueno. Creo que podemos hacer un mejor trabajo que el que hemos realizado al llevar a cabo la investigación y el proporcionar consejos prácticos a las autoridades en cuanto a mejorar la administración. Soy escéptica porque creo que la agenda de buen gobierno, como se entiende actualmente, es profundamente irreal.

Una variedad de reformas que afectan:

- o Instituciones que ponen las reglas del juego
- o Estructuras de toma de decisiones
- o Organizaciones que administran y entregan bienes y servicios
- o Recursos humanos que proporcionan personal al gobierno
- o La interacción de oficiales y ciudadanos
- o Instituciones políticas que representan intereses y se ocupan del debate público

Permítanme comenzar afirmando que un buen gobierno es una muy buena idea. Estaríamos mejor y los ciudadanos de muchos países en desarrollo estarían mucho mejor, si la vida pública estuviera dirigida por instituciones que fuesen justas, sensatas, transparentes, responsables, participativas, bien administradas y eficientes. Para los millones de personas en todo el mundo que viven en condiciones de inseguridad social e inestabilidad, corrupción, abuso de la ley, deficiencias en el servicio público, pobreza, e inequidad, el buen gobierno es un poderoso bastión de lo que debe ser. Pero “lo que debe ser” no se debería confundir con “lo que es” o lo que “puede ser”. Permítanme explicar.

El Crecimiento de la Agenda de Buen Gobierno

Debido a su percepción atractiva, el buen gobierno ha crecido rápidamente para convertirse en ingrediente importante en el análisis de lo que está faltando en los países que luchan por el desarrollo económico y político. Los investigadores han adoptado el concepto como una manera de explorar las fallas institucionales y las restricciones al crecimiento. El poner la gobernanza en primer lugar se ha convertido en el aspecto más importante de la asistencia para el desarrollo. Sus partidarios han relacionado el avance de una variedad de temas con la mejora del gobierno. En países desarrollados así como en países en desarrollo, el buen gobierno se ha convertido en un grito de guerra para aquellos que desean que su gobierno funcione mejor.

Ciertamente el buen gobierno es una idea seductora... ¿quién, después de todo, puede defender razonablemente un mal gobierno? No obstante, creo que la popularidad de la idea ha sobrepasado su propia capacidad para ser útil mientras pensemos en las tareas de administración y reforma del sector público.

Lograr un buen gobierno demanda mejoras que toquen virtualmente todos los aspectos de la vida pública: desde instituciones que regulen las reglas del juego para la interacción política y económica, hasta las estructuras de toma de decisiones que determinen las prioridades entre los problemas públicos y financien recursos para responder a ellos, a organizaciones que manejen los sistemas administrativos y entreguen bienes y servicios a los ciudadanos, a los recursos que proporcionan personal de burocracias de gobierno, a la interacción de oficiales y ciudadanos en arenas políticas y burocráticas. Lograr un buen gobierno a veces implica cambios en la organización política, en la representación de los intereses y procesos para un debate público y política en la toma de decisiones. En suma, lograr un buen gobierno requiere pensar en la naturaleza del Estado y de su relación con la sociedad civil.

El constante crecimiento de la Agenda

Permítanme enfatizar este punto importante: la agenda de buen gobierno es contundente. Ha evolucionado en parte gracias a la investigación, cuando expertos han encontrado una asociación entre las clases particulares de políticas y arreglos institucionales con un crecimiento o reducción de la pobreza, o cuando un análisis indica que factores tales como la corrupción o la inestabilidad limita el desarrollo.

La agenda también ha evolucionado a través de la práctica, cuando las iniciativas para mejorar el gobierno han revelado debilidad institucional adicional que necesita ser dirigida. La agenda del buen gobierno también se ha expandido como resultado del buen apoyo de partidarios responsables del gobierno democrático, derechos humanos universales, desarrollo sustentable, otorgamiento de poder a los pobres, libre comercio, desarrollo participativo, entre otras deseables condiciones. De hecho, gran parte de la agenda ha emergido de investigaciones, experiencia y apoyo de las instituciones financieras internacionales, donantes multilaterales y bilaterales, ONG's internacionales, donantes reformadores y países en desarrollo. Aun así, esta agenda tiene un gran potencial en países en desarrollo y transición y en reformadores de gobiernos, en las ONG's y organizaciones sociales civiles, intelectuales y ciudadanos preocupados. Individualmente y colectivamente, muchos han abrazado la idea de la importancia de un buen gobierno como una precondition para un desarrollo efectivo, y le han agregado a la lista los factores que son esenciales para ello.

Como un simple e incompleto ejemplo de esta tendencia, veamos como evolucionó el concepto durante algunos años en el *Informe sobre el de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial. La tabla indica que la lista de lo que se necesita para un buen

¿Cómo es que la agenda de buen gobierno ha crecido tanto?

- o A través de la investigación
- o A través de la práctica
- o A través del apoyo

gobierno ha crecido significativamente a lo largo de los años. Resume las declaraciones acerca de “lo que se debe hacer” para lograr una aplicación de un buen gobierno que aparezca en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* desde 1997 a 2002/2003. Esto incluye las características de un buen gobierno y de instituciones, leyes políticas, servicio y estrategias que se necesitan para lograrlo.

Inflación: la agenda del buen gobierno crece

Informes de desarrollo Mundial	Reformas de Gobierno Recomendadas
1997	45
1998	75
1999/2000	66
2000/2001	106
2001/2002	100
2002/2003	116

En el reporte de 1997, se exhortó a los países en desarrollo a poner mucha atención en los 45 aspectos de un buen gobierno; para 2002, la lista había crecido a 116 elementos. Aun permitiendo una coincidencia considerable entre las categorías en la tabla, parece que los países que necesitan un buen gobierno deben asumir una gran responsabilidad para obtenerlo- y entre mas esperen, ¡más cosas habrá que hacer para conseguirlo!

¿Por qué es extenso y creciente, el problema de la agenda? En gran parte, la agenda es problemática porque coloca una carga irreal a muchos de los países más pobres del mundo y a aquellos que buscan mejorar su calidad de gobierno. Casi por definición, las instituciones en tales países son débiles, vulnerables e imperfectas; sus espacios en la toma de decisiones son estrechos por la presencia de actores internacionales con múltiples prioridades, sus organizaciones públicas están privadas de recursos, aquellos quienes trabajan para el gobierno pueden estar pobremente ins-truidos y motivados. A veces, la legitimidad de los gobiernos en países pobres se puede cuestionar y su capacidad de gobernar es diezmada por desacuerdos políticos; sus sociedades civiles pueden estar divididas y mal equipadas para participar efectivamente en política. La demanda social por un buen gobierno puede ser débil y pobremente informada. En tales contextos, obtener un buen gobierno puede abrumar la responsabilidad de hasta los más enérgicos reformadores.

A nivel práctico, la amplia y creciente agenda a menudo significa que para cada país una multitud de reformas administrativas se asuman al mismo tiempo, diferencialmente apoyados por una plétora de donantes, muchas veces con poco conocimiento de su secuencia, su interdependencia o sus contribuciones relativas a la meta principal de crear gobiernos que sean más eficientes, efectivos y responsables. La agenda no concede prioridades ni define secuencias de acciones. No separa actividades que son más fáciles de emprender de aquellas que son más difíciles, aquellas que se pueden lograr en el corto plazo, de aquellas que pueden tomar años o décadas en cumplirse. No proporciona información de las dinámicas que rodean los esfuerzos por cambiar las condiciones actuales. No toma seriamente la naturaleza discutible del cambio que recomienda. Y no separa un estado ideal de buena administración de uno que es posible en el mundo real. Creo que se necesita dar más atención a esta clase de temas para que el buen gobierno sea una meta realista para los países en todo el mundo.

¿Qué hay de malo con la agenda de buen gobierno?

o Para cualquier país, existe la posibilidad de que haya

- Una multitud de reformas de gobierno
- Apoyado por una plétora de donadores

o Sin atención a

- Secuencias
- Interdependencia
- Importancia relativa
- Factibilidad

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo (2005) reconoció la importancia de dirigirse a alguno de esos asuntos. Al mismo tiempo, se ha dado más y más énfasis a la idea de un buen gobierno como una pre-condición de crecimiento, para la democracia y el alivio de la pobreza. Esto simplemente ha reiterado la importancia de arreglar todo antes de que se pueda hacer cualquier progreso real en el desarrollo. Esto no es lo que sucedió históricamente y no es necesariamente lo que esté sucediendo en los países en vías de desarrollo hoy. Sólo unos ejemplos: hay países en crecimiento rápido que son desatinados en mucho asuntos gubernamentales; hay gobiernos democráticos que tienen un gobierno pobre, un mal gobierno; y hay otros países con un buen gobierno que no

se pueden considerar con éxito en el desarrollo. Hay países generalmente considerados por tener un buen gobierno que sufren de fallas de gobierno profundas, tal es el caso de Estados Unidos con el Huracán Katrina. ¿Sugiere esto que la relación entre el buen gobierno y otros aspectos del desarrollo no es tan fuerte como hemos sido persuadidos a creer?

Respuestas al Escepticismo

Dados estos problemas con la agenda de gobierno, ¿Hay algo que pueda efectuarse para hacer que sea menos contundente? Creo que si nos movemos hacia una agenda más realista para un buen gobierno, significa aceptar un entendimiento más matizado de la evolución de las instituciones y las capacidades gubernamentales y, siendo explícito, acerca del intercambio y prioridades en un mundo en el cual las cosas buenas no se pueden perseguir en conjunto; aprender a cambiar desde donde está funcionando en vez de enfocarse únicamente en huecos administrativos y triturar la acción en las realidades contextuales de cada país. No hay arreglos técnicos fáciles por lo que es inevitable, un largo, reversible y frustrante camino hacia gobiernos con mejor desarrollo, reduciendo la carga en aquellos que intentan emprender el viaje.

Primero, es importante ser muy explícito en cuanto a que el buen gobierno es un objetivo de largo plazo y los esfuerzos actuales contra el problema suelen ser vacilantes y reversibles. Los países que enfrentan actualmente el reto de instituir un buen gobierno no son los primeros en aceptar este reto. Por lo tanto, creo que el análisis histórico y el estudio de casos de países pueden proporcionar conocimiento para reducir la lista de cosas que “se deben hacer” así como también sugerir secuencias para colocar en su lugar las reformas. Más atención a la experiencia histórica y a las lecciones que se pueden extraer de países específicos o grupos de países cuando enfrentaron los déficit de gobierno ayudaría a aclarar el buen gobierno como obra en fase de creación.

Segundo, podemos tomar diferentes acercamientos a la búsqueda que se realiza actualmente, mediante algunas preguntas. El buen gobierno se ha desarrollado en gran parte mediante la evaluación de lo que no está funcionando y de lo que está funcionando perfectamente. Dado el gran número de asuntos que funcionan particularmente bien o no funcionan en lo absoluto, no sorprende que la lista de pendientes sea tan grande y que siga creciendo. Aun así, en casi todos los países, la mayoría de las actividades del gobierno funcionan mejor. Consultando esta experiencia podemos extraer lecciones valiosas de por qué se da este caso, qué factores pueden hacer que haya un mejor (si no totalmente bueno) desempeño y qué se necesita cambiar para que ocurra un progreso. Tales lecciones pueden sugerir los tipos o reformas que tienen más oportunidades promedio de hacer la diferencia, el tipo de condiciones que envuelven las actividades de éxito y los importantes ingredientes específicos de los esfuerzos para mejorar el desempeño.

Tercero, necesitamos dirigirnos a las prioridades desde una perspectiva contextual. A un nivel práctico, ajustar las prioridades para una buena y satisfactoria administración es extremadamente importante y aun extremadamente difícil, ya que significa adecuar las actividades en torno a una serie de criterios, de cómo países específicos o grupos de países han enfrentado los déficit de gobierno. Implica distinguir el corto plazo del largo plazo, las secuencias y jerarquías de las actividades de reforma, la viabilidad y la capacidad, e impactos políticos así como la eficiencia. Prioridades que ciertamente serán diferentes en cada país y aun en administraciones políticas dentro de países. Los esfuerzos por definir prioridades también generaran indudablemente conflictos. A pesar de estas dificultades, es esencial determinar las

Logrando que la agenda de buen gobierno sea más realista:
cinco sugerencias

- o Aprender más la historia de las secuencias, interdependencias, y factibilidad
- o Aprender de lo que funciona en lugar de catalogar todas las cosas que se necesitan “arreglar”
- o Comenzar con el contexto y considerar prioridades
- o Considerar las capacidades existentes
- o Considerar las fuentes internacionales del mal gobierno

prioridades dentro de contextos de países específicos para hacer progresos. Es necesario que las reformas sean incrementales y construir unas sobre otras.

Cuarto, necesitamos pensar en lo que lograremos, dadas las capacidades existentes en muchos países. Actualmente, muchos gobiernos están bajo intensa presión para introducir un rango de cambios que pueden fácilmente estar por encima de la capacidad de manejar las reformas y los conflictos que producen. Ciertamente hay mucho por hacer en la mayoría de los países y entre más pobres son, más necesitan cambios extensivos antes de que sus gobiernos trabajen bien. Pero es inverosímil que se pueda alcanzar mucho cuando dichos países están sobrecargados con responsabilidades de cambiar un gran número de condiciones al mismo tiempo. Esto es particularmente cierto con reformas que son de implementación intensiva, como lo son muchas de buen gobierno. Desde esta perspectiva, es mejor evaluar las capacidades y la viabilidad con más cuidado, fijar objetivos con cambios menores y trabajar hacia condiciones razonables en vez de condiciones ideales del gobierno.

Y quinto, necesitamos poner mucha atención a las fuentes internacionales de un mal gobierno. Las condiciones tales como el comercio internacional de armas, lavado de dinero y el contrabando, junto con los productos ilegales, contribuyen a las fallas del gobierno en los países en desarrollo pero no la originan. Más benigno, pero en ocasiones muy destructivo, son las políticas de los donantes, que colocan bajo estrés a los países receptores en términos de tiempo y energía que necesitan y los costos de oportunidad que se les impone.

En conclusión, apoyo completamente la importancia de un buen gobierno. Y creo, también, que la agenda actual agenda de buen gobierno es irrealmente extensa y que puede ser incluso destructiva de los esfuerzos que hacen los países que desean cambiar a un buen gobierno. Entre las reformas administrativas que se defienden para estimular al desarrollo hay una pequeña guía de lo que es esencial y de lo que no lo es, qué debe venir primero y qué lo debe seguir, qué se puede alcanzar en un corto plazo y qué en un largo plazo, qué es factible y que no. Creo que se necesita dar más atención a esta clase de problemas si el buen gobierno se debe considerar una meta real para los países en todo el mundo. Creo, que esto es un reto para aquellos de nosotros quienes estamos aquí en esta conferencia.

Buen gobierno: Un reto para nosotros

- o El buen gobierno es una meta loable sin embargo, para muchos países, puede ser una meta distante
- o ¿Podemos ayudar a hacerlo más viable para que estos países progresen?

SERIE PRAXIS 125

**Buen Gobierno y Función Pública:
dos Reflexiones**

Se terminó de imprimir en Octubre de 2008
por Mac Impresos Comerciales, S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP

