

de los derechos de grupos indígenas, de la tercera edad, etcétera, se han transformado en materia frecuente de diversos grupos sociales. Es palpable también la toma de conciencia de corporaciones de todo género, grandes, medianas y pequeñas, las cuales están asumiendo responsabilidades que impactan el ámbito de lo social, la preservación ambiental, entre otras, lo cual se sintetiza en un campo emergente: la responsabilidad social corporativa.

Todo lo anterior, evidentemente perfila una nueva ética pública que hay que analizar, debatir y estudiar a fondo.

La ética como factor fundamental en la sociedad democrática

La nueva ética que se está extendiendo prontamente en los albores de este siglo XXI constituye un corolario de múltiples cambios, transformaciones y luchas que las sociedades han impulsado en sus respectivos estados nacionales y cada vez más en el concierto de un conjunto de estos, producto de las tendencias mundializadoras y globalizadoras que tenemos a

la vista; se trata de una ética que se puede analizar y estudiar desde una perspectiva más integral dadas sus múltiples facetas; así, no es posible gozar de las posibles ventajas y oportunidades de la globalización, o de las bondades que propicia el siglo del conocimiento y de la información, en una palabra de los logros de la tercera revolución científico-tecnológica que se agrega a las que le precedieron y seguir, como humanidad, arrastrando millones de congéneres que se encuentran y debaten en la franja de la marginación e inclusive de la exclusión. Es indispensable fomentar en el más amplio sentido del término una ética abarcativa e inclusiva que de lugar al derecho a la diferencia pero también a la inclusión de los marginados y excluidos de los tiempos actuales.

Es indispensable fortalecer los ingredientes que consolidan la democracia moderna y no sólo porque se trata del sistema político o forma de gobierno que ha demostrado ser más funcional con las tendencias globalizadoras dominantes, sino más bien por que estamos frente a una forma de vida, de cara a "un sistema de gobierno

y de convivencia que tiene múltiples facetas y que no se agota en el derecho al sufragio universal, a través del cual la ciudadanía dispone del medio más directo y accesible para elegir a sus gobernantes en las complejas sociedades contemporáneas... —que propicia tener acceso— a las condiciones y disponer de las instituciones que permitan a los individuos y a los pueblos desplegar integralmente sus facultades, apropiarse y ser arquitectos de su propio destino, constituye el escenario que, en buena medida, se busca construir colectivamente para acceder a etapas inéditas propias de la modernidad y posmodernidad en las que ya transitamos en los albores del siglo XXI" (Moreno, 2003).

Sobre el particular es pertinente tener en cuenta un conjunto de iniciativas que se están generando a nivel nacional y mundial en torno a la ética pública, al capital social y al desarrollo humano. Me gustaría hacer referencia, por ejemplo a la denominada *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual cuenta con el apoyo del Gobierno de Noruega y "está

orientada a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y el capital social en los países de la región" y que, además tiene entre sus metas algunas ampliamente identificadas con una nueva cultura del y en el servicio público que conviene tener en cuenta:

- Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos, y también la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decisores;
- Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales.

De igual manera, como parte de la Misión de la Iniciativa, cabe subrayar que esta "aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos, entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades

religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente” (página WEB de la Iniciativa).

En suma, hoy la ética constituye un factor presente en múltiples esferas de la vida social y personal, para la función y el servicio públicos, es un ingrediente aún de mayor trascendencia que va desde contar con los perfiles requeridos para un alto desempeño, hasta un ejercicio transparente y de cara a la ciudadanía de los quehaceres publiadministrativos y de gestión, además como elemento básico para incrementar la legitimidad, recuperar la confianza en las instituciones públicas y hacer una categórica realidad del concepto de Buen Gobierno.

Ingredientes de la ética pública en el régimen político mexicano de fin de siglo

Los avances de la gobernabilidad democrática en el país tiene cada vez expresiones palpables, en el presente apartado voy a referirme a varias de ellas que a mi juicio tienen una estrecha relación con una nueva ética pública con una

responsabilidad pública a toda prueba, esencialmente destaco las identificadas con la ética y responsabilidad pública-gubernamental, y en menor medida la ética y responsabilidad pública-social. En primer lugar es importante analizar los factores que fuerzan y presionan al gobierno a rendir cuentas, toda vez que se hace cada vez más evidente que el gobierno y la administración pública que le es inherente a través de la cual logra el Estado sus fines, se deben a la sociedad de la cual emana y de donde provienen los recursos fundamentales para su preservación; queda claro que la ciudadanía en realidad son socios que a través del contrato social delegan un conjunto de mandatos a las instancias gubernamentales, ni más ni menos. Por lo que corresponde a la normatividad y condiciones actuales que prevalecen de transparencia y acceso a la información pública-gubernamental, nos acercamos a escenarios que propician el paso a una sociedad informada, que entre otras acciones y procesos potenciará el gobierno con base en políticas públicas cada vez más consensadas; incrementará las posibilidades de desarrollo de

la contraloría social y propiciará, desde la perspectiva gubernamental, aportar su respectiva cuota a hacer del presente siglo el de la información. En torno a la responsabilidad pública-gubernamental también se ha cobrado conciencia y legislado en la materia, a fin de asentar puntualmente el conjunto de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y como consecuencia las sanciones a que se hacen acreedores en caso de cometer algún ilícito, lo que a mi parecer también está directamente vinculado a la observancia, o no de una ética en el servicio público cada vez más necesaria en el desempeño público.

Lugar importante en el desarrollo de la responsabilidad y ética públicas se encuentra la profesionalización o más bien la alta profesionalización que requieren los servidores públicos ante la complejidad de la sociedad moderna y los retos y desafíos que ello representa en la función y el servicio públicos y que, hasta antes de entrar en vigor la actual Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,

prevalecía un esquema de botín político, lo cual es inadmisibles en pleno siglo XXI y que para el país ha representado costos sociales verdaderamente elevados, en virtud de la reiterada práctica de formar cuadros de alto nivel para enviarlos a la calle, una vez que era concluido un sexenio en el ámbito federal y de las entidades federativas, o un trienio en el caso de los ayuntamientos y administraciones municipales.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas tiene cabida en un concepto más amplio la responsabilidad pública (*Public Accountability*), término que “nos refiere a una responsabilidad que se extiende a todos los componentes del Estado y que no lo remite solamente al manejo de los recursos, sino a los resultados obtenidos a partir de su utilización extendiéndose a todos los que confluyen en el mundo de lo público, por mínima que pudiera ser su participación en el mismo, y comprende una gama infinita de acciones, que van desde la planeación hasta la satisfacción de necesidades, pasando por el diseño, presupuestación, realización, control, decisiones,

fiscalización... —entre otras múltiples— (Alpuche Hernández, 2003).

En efecto, la rendición de cuentas en nuestro medio ha adquirido nuevas expresiones y fundamentalmente una importancia creciente; abarca todo aquello que hace el gobierno y lo que deja de hacer, no basta con disponer de los motivos y argumentos que fundamentaron la toma de decisiones para proceder a llevar a esta o aquella acción, esta o aquella obra. Es indispensable argumentar por que se dejaron de lado otras que pudieron, a lo mejor, ser tanto o más benéficas para el conjunto de la ciudadanía. La rendición de cuentas se erige hoy en uno de los ingredientes básicos de la gobernabilidad democrática y en un pilar básico de expresión de la nueva ética pública, “la rendición de cuentas es parte vital del poder democrático porque alude a los tiempos, modos, procedimientos y procesos que deben cumplirse, para que las instituciones se desarrollen de manera prudente, seria y legítima. La rendición de cuentas —*accountability*— sitúa la relación compleja entre el ejecutivo y el legislativo; entre los

ciudadanos y las autoridades electas; entre la responsabilidad que tienen los políticos electos y los funcionarios designados para entregar resultados diáfanos al público ciudadano” (Uvalle, 2003).

En suma la rendición de cuentas, no sólo es un ingrediente fundamental de la gobernabilidad democrática a la que me he referido, sino elemento fundamental que permite apuntalar —reitero— la confianza en las instituciones públicas; enfatiza el carácter público del poder el cual debe ejercerse con reglas claras, transparentes, “la rendición de cuentas se inscribe en la cultura de la democracia, y, a partir de la misma, se constituye en una diversidad de prácticas que reflejan cómo la sociedad y el gobierno articulan su responsabilidad para preservar la utilidad y eficacia de las instituciones públicas” (*ibid*).

Transparencia y acceso a la información

Un factor indispensable en la vía de consolidación e institucionalización de la gobernabilidad democrática y de la ética pública lo constituye el acceso a la información

pública gubernamental, toda vez que la transparencia no se da sólo en el manejo de los recursos públicos, en una agenda gubernamental inclusiva y eficiente, y a través de la actividad desplegada por servidores públicos de un alto profesionalismo, para señalar sólo algunos aspectos, es indispensable que la ciudadanía disponga en todo momento de la posibilidad de acceder a la información que cotidianamente generan las instituciones público-gubernamentales, aspecto que en los nuevos escenarios de mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad, de un incremento de nuevos actores políticos y sociales en el espacio de lo público, por tanto del aumento de interlocutores entre ambas entidades. En suma, de escenarios de una acción colectiva y ciudadana de mayor intensidad, las demandas por información pública gubernamental tenderán a un incremento geométrico.

Sobre el particular, es pertinente tener presente que la multialudida información pública gubernamental, en el pasado, ha sido altamente restringida y también, al igual que muchos otros aspectos,

fue manejada de manera patrimonial, era frecuente que funcionarios de alto, mediano y bajo rango dispusieran de la información de manera discrecional y el saqueo de que eran objeto las instituciones públicas abarcaba por igual bienes materiales como documentales con lo que se perdía gran parte de la memoria histórica de este país, lo que ocurría en los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal. De esta manera la nueva legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, constituye un paso cualitativo de gran relevancia. Es pues manifiesto que prevaleciera en antaño una ética *sui generis* en el manejo de la información que iba muy de la mano con las condiciones prevalecientes en el régimen político dominante.

Abundando en torno a la importancia del acceso a la información pública gubernamental, es indispensable enfatizar que en materia de políticas públicas, y más específicamente en la formulación, implementación y evaluación de estas, se utilicen “volúmenes amplios de información tanto por parte de

los actores políticos como de los sociales, difícilmente se puede imaginar una toma de decisiones sin el concurso de analistas de altos perfiles, es decir con una sólida formación para tales efectos, tampoco lo podemos hacer sin el sentir de los actores interesados, afectados o beneficiados, sin una clara evaluación *ex ante* y *ex post* de los efectos, impactos e implicaciones de las decisiones a adoptar, habida cuenta que algunos de los demandantes serán tomados en cuenta y sus demandas serán contempladas e incluidas en la agenda gubernamental, en tanto que otros y sus respectivas demandas necesariamente quedarán fuera y, de manera fundamental, el acceso a la información, constituye un requisito tan esencial para documentar las decisiones, para ilustrar a los actores participantes, que no se puede, en estricto sentido, imaginar políticas públicas sin contar con los ingredientes de información del caso, de esta manera, el acceso a la información que plantea la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (Moreno, 2003) propicia ya en el presente y más en el futuro

inmediato el gobierno y administración con base en políticas públicas más consensadas.

Así, no me parece exagerado afirmar que en la medida en que la ciudadanía haga uso intensivo de su derecho al acceso a la información pública gubernamental, estaremos perfilando a este país hacia una gobernabilidad democrática donde la corresponsabilidad en los asuntos públicos constituya una palpable y categórica realidad; donde la responsabilidad y ética públicas disponga de mayores elementos para ser exigida en ambos sentidos: de la sociedad al Estado y viceversa.

Responsabilidad de los servidores públicos

En el ámbito de la administración pública, como es sabido, hoy existe un Código de Ética en donde están incluidos los rubros vinculados al denominado bien común, referido a que "Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad... -

se busca— que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen bienes individuales" (Código de Ética del Gobierno Federal). Otros elementos están referidos a la integridad, la honradez, la imparcialidad, la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, el entorno cultural y ecológico, la generosidad, la igualdad, el respeto, y el liderazgo (*Ibid*). Sin embargo, no es suficiente tal Código, podemos afirmar que se trata de un requisito necesario pero insuficiente para lograr un comportamiento ético de los servidores públicos, por lo cual también existe una amplia legislación en materia de responsabilidades de dichos servidores, desde el conjunto de artículos constitucionales que norman las responsabilidades administrativas de los servidores públicos (artículos 108 a 114).

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos contempla lo fundamental en la materia. Otra legislación que complementa a la anterior tal como la destaca el jurista Herrera Pérez comprendería las siguientes leyes y reglamentos: a) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; b) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; c) Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; d) Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; e) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; f) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; g) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; h) Jurisprudencia y Ejecutorias en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos; i) Jurisprudencia y Ejecutorias relacionadas con los pliegos de Responsabilidades; y j) Jurisprudencia y Ejecutorias relacionadas con la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Podemos pues afirmar que la legislación es abundante y constituye un marco de

referencia, en este caso normativo, para orientar la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento ético manifiesto que, en las condiciones actuales, constituye un factor esencial para tender hacia una gobernabilidad democrática, para recuperar la confianza en las instituciones públicas; elemento esencialísimo para pasar de una mera transición a la democracia a una institucionalización de esta, cuestión que ha costado a la sociedad mexicana costos muy elevados en los 25 años a los que me he referido de manera central; en contraparte, se empiezan a sentir los beneficios correspondientes a una sociedad democrática y de mayores libertades individuales y colectivas, así como de una nueva ética pública que abarca tanto al Estado como a la sociedad.

La profesionalización del servidor público

Me parece que uno de los factores, quizá aún poco estudiados que ha sido un impedimento determinante para inhibir el ascenso de una administración pública conformada por servidores públicos con una alta ética,

está representado por la falta de un servicio profesional de carrera en los tres órdenes de gobierno y administración del Estado federal mexicano. Como país nos hemos desenvuelto en la improvisación de cuadros en los ámbitos federal, estatal y municipal; las excepciones en las cuales se perfilaron dependencias y entidades en donde se implantaron servicios altamente profesionalizados, son pocas. Es hasta el pasado año cuando se discute, debate, sanciona y publica la novísima *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Como materia pendiente efectuaba a finales del 2002 los siguientes planteamientos:

La profesionalización, el impulso y el desarrollo de un genuino servicio público de carrera en México constituyen en buena medida asignaturas pendientes a pesar de que, al menos desde los inicios del México posrevolucionario, se hicieron esfuerzos importantes por perfilar tal desarrollo, sin embargo el afianzamiento paulatino

del régimen corporativo que sentó sus bases en 1929 fue inhibiendo a la par de su fortalecimiento el establecimiento de un servicio público de carrera, éste corrió una suerte inversa a la del propio régimen el cual optó por dar paso a una política de botón orquestada por los líderes de la *familia revolucionaria* que constituyó, hasta años muy recientes, uno de los pilares fundamentales de la prolongada vida de aquél, la distribución de cuotas de poder, curules en el poder legislativo y de puestos en la burocracia política al interior del ejecutivo, se fue haciendo una práctica inveterada e iterativa. (Moreno, 2002)

Tal panorama parece que está a punto de iniciar un proceso inverso con la publicación de la Ley antes mencionada, misma que ya ha iniciado su fase de implementación, es pertinente destacar que su cobertura está limitada a la administración pública federal centralizada, como también vale la pena destacar que ya son al menos siete entidades federativas que

han dado pasos fundamentales para disponer también de su respectivo marco normativo para perfilar sus propios servicios profesionales de carrera: Aguascalientes, Puebla, Tlaxcala, Quintana Roo, Sonora, Veracruz, y Zacatecas y se están observando avances fundamentales en varias más, todo ello hace suponer que a nivel nacional se vislumbra el tránsito a la integración en las administraciones públicas con servidores públicos con los perfiles adecuados, desempeño y elevada ética que requieren los retos y desafíos de la compleja sociedad contemporánea.

Desde luego, el marco normativo representado por las leyes del servicio profesional de carrera, es sólo el punto de partida, es indispensable que en la fase de implementación se lleven a cabo y se observen de manera cuidadosa todas y cada una de las etapas, desde la fase de planeación de recursos humanos, la de ingreso la cual debe hacerse a través de concurso público de oposición para, en efecto, lograr atraer y seleccionar a quienes demuestren que disponen de los conocimientos, habilidades y actitudes