

LA ÉTICA PÚBLICA EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Roberto MORENO ESPINOSA*

SUMARIO: I. *Planteamiento introductorio*; II. *La transición a la democracia en México*; III. *La ética como factor fundamental en la sociedad democrática*; IV. *Ingredientes de la ética pública en el régimen político mexicano de fin de siglo*; V. *Consideraciones finales y propuestas*; VI. *Fuentes empleadas*.

I. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO

La ética pública ha tenido una importancia que podemos considerar como permanente; sin embargo, en los regímenes democráticos contemporáneos adquiere una relevancia creciente y se erige en un factor fundamental que impacta la capacidad de gobierno y gestión con base en mayores o menores índices de credibilidad y confianza en las instituciones gubernamentales, dado su carácter público abarca tanto al sector público como al tradicionalmente considerado como privado y al social, de esta manera tiene claras implicaciones en la gobernabilidad democrática en donde las instancias, dependencias y entidades estatales concurren con un conjunto creciente de organizaciones de la sociedad civil. Puede afirmarse que la ética pública constituye uno de los factores centrales que es indispensable atender en un momento histórico en el cual lo público tiende a una dilatación en ascenso, así el tradicional monólogo que caracterizó a los regímenes latinoamericanos, incluido el mexicano, el cual inclusive se desarrolló en un modelo

* Coordinador de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y Doctorado con Orientación en Administración Pública del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

endogámico, se ha transformado para perfilar otros de corte más abierto, público y democrático en donde la participación y la interlocución con la sociedad civil entra en un proceso de intensificación.

Asimismo la responsabilidad de la administración pública en las esferas económica, política y social también se ve incrementada en un escenario de mayor intensidad y participación ciudadana. Cabe destacar, en el primer caso, que el Estado mexicano ha asumido una estrategia de franca apertura hacia el exterior y procedido a la negociación, firma y puesta en marcha de tratados de libre comercio con países de al menos tres continentes; las implicaciones, retos y desafíos que de ello se desprenden son múltiples; de manera inmediata la elevación de los estándares de calidad en la producción de bienes y servicios, la protección de los derechos de propiedad, la vigencia del Estado de derecho, la preservación irrestricta de los derechos humanos y la promoción de los principios de la democracia se tornan en un imperativo, y si México ya había sentado bases fundamentales de su transición a la democracia con la reforma política promovida desde finales de la década de los setenta, la apertura comercial y el nuevo modelo económico en el contexto de la globalización, añaden nuevos elementos que perfilan y catalizan los procesos democratizadores, tal como lo plantea Arnaldo Córdova al referirse a la inserción de México en la globalización, la cual

es ante todo, un proceso de economía política. Y, como tal, produce muchos efectos colaterales que acaban cambiando la faz de los propios Estados que la conducen. El caso de México no podía ser una excepción... El Estado mexicano, para tener éxito en el proceso de globalización, debía reformarse a sí mismo, democratizándose. Ello quiere decir que la oportunidad de la globalización equivalía, exactamente, a la posibilidad real de una democratización a fondo del Estado y de la vida política en México. Lo trágico —añade Córdova— fue que ambos objetivos jamás coincidieron y, en gran medida, siguen sin coincidir.¹

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

1 Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1999.

En el ámbito político las transformaciones del régimen político mexicano son múltiples y han aportado su cuota para crear las condiciones que han perfilado el cambio de uno en donde la moral prevaleciente se veía fuertemente determinada por el denominado sistema político, en donde las piezas centrales, como en su momento lo señaló Daniel Cosío Villegas, eran el presidente y el partido y donde prevalecía el *estilo personal de gobernar*, todo ello imprimía en el manejo del gobierno y de la administración pública una alta discrecionalidad, lo que se traducía en un componente público de baja intensidad; formalizaba en exceso el principio de la división de poderes de lo que se desprendían múltiples aspectos, como la limitada fiscalización del legislativo y de la propia sociedad civil, por tanto un débil control externo, entre otros.

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

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

do social cobra múltiples expresiones, todo ello de cara a las condiciones de todo género que prevalecen en los albores del ya arrancado siglo XXI.

En la presente ponencia me propongo desarrollar un conjunto de planteamientos en torno a la ética pública en las condiciones que actualmente caracterizan al régimen político mexicano, lo que desde mi perspectiva agrega ingredientes sustantivos a la que dominó y se impuso en lo que fue el régimen corporativo prevaleciente a lo largo de siete décadas del pasado siglo XX. La estructura de la misma parte por un breve análisis de la transición a la democracia en el país; a continuación efectúo un análisis en torno a la ética como eje y factor básico en una sociedad democrática. Parte fundamental de la ponencia radica en una puntualización de las expresiones que en materia de ética pública gubernamental se desprenden y relacionan con la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información, la responsabilidad de los servidores públicos, el nuevo equilibrio entre los poderes públicos y la necesidad de la profesionalización creciente de la función pública. Por último, desarrollo un conjunto de planteamientos a título de consideraciones finales, así como algunas propuestas que me parecen pertinentes.

II. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

No cabe duda que la ética pública emerge de manera fundamental y cobra mayor relevancia cuando un mayor número de actores políticos y sociales participan en los asuntos de carácter público, cuando éstos se los arroga y reserva el Estado-gobierno y sus instituciones; además de que son interpretados y gestionados por la clase política en el poder, no sólo se limita la creatividad, la participación y se desprecia y desperdicia la energía social sino que incluso el desarrollo democrático también se ve fuertemente limitado y la ética que se extiende y promueve, es aquella que es más acorde y congruente con los intereses políticos y económicos dominantes. En el caso mexicano transitar de un régimen político autoritario y fuertemente centralizado en los aspectos político económico y cultural a otro más abierto, descentralizado, federal, con reglas del juego más claras y transparentes, en donde el poder público se encuentra más equilibrado, donde el poder contrapesa al propio poder, donde las mayorías y las minorías políticas disponen de medios, dispositivos y formas de representación, donde se reconoce y aprecia la presencia, participación, formas de pensar, actuar y

de cultura del otro, donde existe y se acepta una ética de la alteridad, ha sido un proceso dilatado, pausado, lleno de avatares y de costos sociales elevados.

Para llevar a cabo un breve análisis de la transición a la democracia en México, partiré esencialmente por destacar una serie de procesos, hechos y acciones que tienen como escenario histórico los últimos 25 años, los que han sido determinantes para proyectar al país a una atmósfera democrática que conjunta una serie de ingredientes que para generaciones relativamente recientes eran, para decir lo menos, sólo un sueño, quizá un lejano sueño y que con los pasos que se han dado actualmente, los cuales, es indispensable ponderarlos en toda su magnitud, con el objeto de preservar y desarrollar aquellos aspectos que permitirán a la sociedad mexicana fortalecer su democracia y extender los beneficios de ésta al conjunto de la población, donde prevalezca una ética orientada al desarrollo y calidad de vida.

Es importante tener en cuenta que durante la primera mitad de la década de los setenta del siglo XX, el régimen político mexicano vivía años difíciles en múltiples planos, se perdía legitimidad a pasos acelerados, el juego político era más virtual que real, el *que se movía* —se decía—, *no sale en la foto* y los que se atrevían a hacerlo o caían en desgracia o eran de plano eliminados, tales fueron los efectos de la denominada guerra sucia que se extendió fundamentalmente en el periodo antes señalado, lo predominante en el ámbito político era un esquema abiertamente degenerativo, endogámico, de crecimiento hacia dentro del mismo sistema; formaban parte de éste no sólo las piezas fundamentales a las que ya he hecho referencia, era parte fundamental todo un esquema enfrascado en una corrupción sistemática desde la cúspide hasta el agente de tránsito y la sociedad envuelta en este torbellino de complicidades forzadas. La ética pública en este escenario era en todo caso *sui generis* y funcional al modelo en su conjunto.

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

fuerzas políticas encontraron en las instituciones de educación superior los espacios más adecuados y críticos para extender su militancia, etcétera.

No obstante, en el ambiente antes de manera brevemente descrito, la clase política logró abstraer y entender que la reforma del sistema político era una necesidad creciente, so pena de incrementar la presión social y política y llegar hasta un estallido de alcances incalculables. Fue así que se fue gestando la Reforma Política que tuvo lugar en el seno del sexenio lopezportillista. Una nueva legislación electoral se puso en vigor que sentó nuevas reglas del juego político; se dio cabida a una recomposición de la Cámara de Diputados en la cual la cuarta parte de sus integrantes provenían de partidos políticos diferentes al entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), amo de los comicios político-electorales en el periodo 1929-1977 y cuya preeminencia en decadencia y desgaste logró prolongarse hasta 1997. De esta manera, la sintomatología que se dejaba entrever en la primera década de los setenta no correspondía a una fase terminal sino a señales preventivas a las que había que atender y poner remedio, en todo caso dicha fase terminal aun tendría que esperar, al menos dos décadas —cabe considerar que una vuelta al principio, al prisma recalcitrante, corrupto y dinosáurico, es poco probable—.

Buena parte de la Reforma Política se dirigió y orientó a cooptar a la izquierda a institucionalizarla; ésta misma depositaba pocas expectativas en dicha Reforma, tanto es así que algunos analistas políticos han afirmado que la Reforma se hizo para la izquierda, pero quien más la ha aprovechado es la derecha, lo que en perspectiva histórica sucedió, es que se sentaron las bases fundamentales que han dado lugar a un juego político más parejo, a una alternancia política en los tres órdenes de gobierno, al reconocimiento de las minorías políticas, en suma, a la diferenciación y pluralización de la sociedad mexicana. De igual manera, paralelamente al desarrollo de la reforma política y las diferentes fases por las que ha atravesado, el fortísimo poder presidencial se ha ido acotando, el país de un solo hombre parece que se está superando y ya se están dando muestras y manifestaciones de que la forma de Estado federal empieza a perfilarse.

Asimismo, a lo largo del periodo histórico, objeto de análisis, se han venido concretando una serie de procesos y acciones como una genuina alternancia política en el ámbito municipal, es más, se puede afirmar que buena parte de la alternancia en los otros dos órdenes de gobierno: estatal y federal, partió precisamente del juego político que dio lugar a que en los muni-

cipios diversos partidos políticos centraran su actividad orientada a ganar y controlar un mayor número de éstos, lo que a la postre fue determinante para efectivamente lograr una alternancia inclusive en el ámbito federal en el año 2000.

También es importante destacar que en las etapas por las que se ha hecho transitar a la Reforma Política, se dio lugar a la creación de un organismo público autónomo que se ha convertido en pieza y factor fundamental para hacer de las elecciones unas más creíbles y transparentes que paulatinamente están ganando la confianza de la ciudadanía, ésta misma ha dado su anuencia a través de sus representantes para invertir buena parte del presupuesto público con el fin de canalizarlo a las organizaciones, partidos políticos y al Instituto Federal Electoral (IFE), y los institutos estatales electorales y el del Distrito Federal para fortalecer los procesos político-electorales. Dicho sea de paso, es comprensible también que en la medida en que se va ganando confianza y se va consolidando la democracia en este país, los costos de dichos procesos deberán ser cada vez más económicos, donde en ello subyace a todas luces una ética pública en tales procesos.

Destaca, por otra parte, la paulatina atención creciente a la preservación y promoción de los derechos humanos como un elemento clave para consolidar al país en lo interior y en el concierto internacional en materia de conservación y defensa de las libertades individuales y ciertamente colectivas propias de las democracias modernas, además, como dispositivo básico para posicionar al país en un mundo más abierto que día con día añade nuevas formas, tecnologías y dispositivos para acortar las distancias e incrementar, acentuar y fomentar la comunicación individual, grupal e institucional; el aislacionismo no es ya propio de los tiempos actuales y mucho menos de los que están por venir, así se ha dado forma a otro organismo público autónomo en el ámbito federal y a nivel de las entidades federativas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el primer caso y a las comisiones homólogas en los estados federados.

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

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

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

III. 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 éstos, 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 ventajas de la globalización, o de las bondades que propicia el siglo del conocimiento y 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 dé 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.²

IV. 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 y 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

2 Moreno Espinosa, Roberto, “El papel de la sociedad civil en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México”, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, octubre de 2003.

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.

1. *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 resul-

tados 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—.³

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 qué 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.⁴

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 la confianza en las instituciones públicas; enfatiza el carácter público del poder el cual debe ejercerse con reglas claras, transparentes y de cara a la ciudadanía, “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 gobier-

3 Alpuche Hernández, M. Francisco, *Responsabilidad pública, ejercicio de gobierno y sociedad*, México, UNAM, 2004.

4 Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, IAPEM, 2003.

no articulan su responsabilidad para preservar la utilidad y eficacia de las instituciones públicas”.⁵

2. *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, sino que también 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

⁵ *Idem.*

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 propicia ya en el presente y más en el futuro inmediato el gobierno y administración con base en políticas públicas más consensadas.⁶

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.

3. 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

6 Moreno Espinosa, Roberto, *op. cit.*, nota 2.

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.⁷

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. 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, según lo 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 la democracia, cuestión que ha costado a la sociedad mexicana costos muy elevados en los 25 años a los

7 Gobierno federal, *Código de Ética*, s. p. i.

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.

4. *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 botín 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.⁸

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

⁸ Moreno Espinosa, Roberto, “Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, octubre de 2002.

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 seis 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, 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 requeridos para un alto desempeño en la función y el servicio públicos y donde se abran las posibilidades de acceder a un servicio profesional de carrera a un mayor número de aspirantes; la evaluación del desempeño también deberá constituir un factor fundamental para hacer del servicio profesional uno que esté acorde con las aspiraciones largamente acariciadas por parte de la sociedad.

Adicionalmente a lo antes mencionado, es esencial que en la fase de implementación se cuente con la participación de la sociedad civil, con el objeto de que se garantice tanto por la dependencia responsable del propio gobierno federal como de la sociedad civil y sus grupos organizados, moldear un servicio profesional sólido y eficiente. Respecto de la participación de la sociedad civil he destacado en otra de mis participaciones:

En suma, la participación ciudadana y la activación y protagonismo de la sociedad civil, constituyen de suyo uno de los grandes objetos de estudio de nuestro tiempo, dadas sus múltiples expresiones, cuestión que se redimensiona en sociedades democráticas o en transición a serlo; aquella también se manifiesta en mayor o menor intensidad en los procesos políticos, económicos y sociales; asimismo, la participación ciudadana representa un elemento básico de la vida democrática, por lo que existe, a nuestro parecer, una relación directa entre los ni-

veles de democracia prevalecientes y la intensidad de la participación ciudadana misma. De esta manera la participación de la sociedad civil mexicana en la fase de implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México constituye un ingrediente imprescindible para arribar a la conformación de un sistema consistente, eficaz y eficiente que despeje todo tipo de dudas respecto de su consolidación, tales como el que se esté trabajando en torno a un cuerpo privilegiado e intocable, el cual será difícil de reformar en un futuro mediato si no se alcanzan los resultados esperados y se concretan las expectativas que sobre el particular se tienen.⁹

Así pues, la conjunción de la labor de parte del gobierno federal de la Unidad del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de la Función Pública y la participación de la sociedad civil, deberán perfilar un servicio profesional con una alta eticidad, de manera fundamental.

V. CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS

Nuestro arribo al siglo XXI representó la conclusión de un régimen político de larga duración que prohió una ética pública *sui generis*, no podía ser de otra manera, gran parte de los pilares en que se sustentó se basaron en un fuerte desequilibrio de los poderes públicos; en un *statu quo* tanto de la propia clase política como del conjunto de la sociedad que hizo de ésta por mucho tiempo una sociedad *anestesiada*. Fue hasta muy entrado el pasado siglo XX en que se fueron sentando las premisas que proyectaron a la sociedad mexicana a una más abierta, plural y participativa y que en el cierre del siglo logró consolidar un régimen con alternancia política en los tres órdenes de gobierno, lo que estuvo precedido de la conformación de un sistema de partidos, de la creación de las instituciones que permitieran transparentar los procesos político-electorales. De igual manera, la apertura de México hacia el mundo en lo económico, político y cultural ha aportado ingredientes fundamentales para fortalecer la preservación de los derechos humanos, promover los principios y valores de la democracia y de una ética y responsabilidad públicas cada vez más necesarias y manifiestas.

Así, la conjunción de razones endógenas y exógenas se han sumado para gestar y desarrollar las condiciones para promover los principios y valores

⁹ Moreno Espinoza, Roberto, “El papel de la sociedad civil en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México”, Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, octubre de 2003.

de comportamientos y desempeños con altas tasas de eticidad tanto en la esfera pública gubernamental como la pública social, lo que se ha traducido en una corresponsabilidad ascendente en el desarrollo y consolidación de una nueva gobernabilidad democrática. Múltiples son las expresiones de la ética pública tanto por parte del gobierno y la administración pública como de parte de las organizaciones de la sociedad civil. Las nuevas responsabilidades administrativas de los servidores públicos; la rendición de cuentas; la alta profesionalización y desempeño en la función y el servicio públicos; la transparencia y acceso a la información pública gubernamental son sólo algunas de aquéllas. En el ámbito de lo público social también emerge la denominada responsabilidad social corporativa; el voluntariado social; las nuevas formas de organización de la sociedad civil que abrazan objetivos y metas de fuerte contenido social. Todo ello de conjunto permite apreciar la ética que subyace y se manifiesta en todas y cada una de las acciones y procesos. Es indispensable; sin embargo, continuar haciendo énfasis en el desarrollo de una sociedad más democrática y con altos índices de responsabilidad y ética públicas.

Algunas de las acciones que me parece imprescindibles son las siguientes:

1. Incluir en los planes y programas de estudios en el sistema educativo nacional y en los estatales asignaturas que tengan por objeto de estudio la ética y responsabilidad públicas, hacerlo a cuentagotas me parece que sería insuficiente.
2. Los subsistemas de formación y desarrollo de los sistemas de servicio público de carrera en el ámbito federal, en el estatal y municipal deberán tener amplios contenidos en la materia que nos ocupa.
3. Es indispensable ampliar los foros de carácter nacional e internacional, así como los medios impresos y virtuales de difusión orientados al fomento y promoción de la responsabilidad y ética públicas.
4. Hacer consecuentes los códigos de ética con el quehacer cotidiano del gobierno y de las administraciones públicas, contando con el concurso de la ciudadanía como dispositivo *sine qua non* para hacer realidad, evaluar y verificar los comportamientos éticos de los servidores públicos.
5. Conformar redes de cobertura nacional e internacional en las que participen servidores públicos, especialistas, colegios de profesionistas

y organizaciones de la sociedad civil cuya labor esté orientada al fortalecimiento de la responsabilidad y ética públicas.

VI. FUENTES EMPLEADAS

- ALPUCHE HERNÁNDEZ, M. Francisco, *Responsabilidad pública, ejercicio de gobierno y sociedad*, México, UNAM, 2004.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1999.
- GOBIERNO FEDERAL, *Código de Ética*, s. p i.
- HERRERA PÉREZ, Agustín, *Legislación federal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, IAPEM-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- MORENO ESPINOSA, Roberto, “Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, octubre de 2002.
- , “El papel de la sociedad civil en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México”, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, octubre de 2003.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, IAPEM, 2003.
- VALERO, Ricardo, *Globalidad: una mirada alternativa*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad, Miguel Ángel Porrúa, 1999.