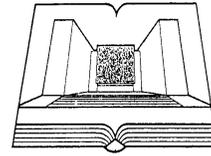




R E D I P A L

CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-33-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

Enero-agosto 2013

Ponencia presentada por

Carlos Gómez Díaz de León

“INSTITUCIONES PÚBLICAS Y GOBERNANZA: LA GESTIÓN DE LA ÉTICA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS”

Abril 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

INSTITUCIONES PÚBLICAS Y GOBERNANZA: LA GESTIÓN DE LA ÉTICA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Carlos Gómez Díaz de León ¹

Resumen

El trabajo considera vector de argumentación la importancia que tienen las instituciones públicas en la conducción del progreso social como componente del sistema político y su estrecha relación con la ética para cumplir sus cometidos de eficiencia, eficacia y legitimidad. El marco teórico fundamental se basa en la importancia de las instituciones públicas por una parte y en estudios recientes sobre el concepto de gobernanza y su vinculación con valores actuales del servicio público tales como, ética, rendición de cuentas, transparencia y profesionalización, por otra. La hipótesis central del trabajo consiste en afirmar que existe una estrecha relación entre la ética y la efectividad de las instituciones públicas que es uno de los atributos del modelo de gobernanza. Así, no puede concebirse un gobierno, abierto, transparente y ético, que no se convierta en un modelo democrático en el que el espacio público y la participación constituyen su base de legitimación.

Palabras clave: *Instituciones, administración pública, ética, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.*

¹ Miembro de la REDIPAL. Investigador de la Universidad Autónoma de Nuevo León UANL. Monterrey, Nuevo León, México.

Instituciones públicas y Gobernanza: la Gestión de la Ética en las Organizaciones Públicas

El fin último del Estado y de las instituciones que lo integran, es promover el progreso, el bienestar social y en general el desarrollo humano, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales. Esto significa proveer estos bienes públicos en condiciones de equidad, seguridad y justicia. Un sistema democrático se consagra a materializar estos fines de tal suerte que todos y cada uno de los integrantes del cuerpo político estén en condiciones de lograr la realización personal, la prosperidad colectiva y la paz social con garantía de participación que le permitan expresarse libre y espontáneamente. La realización personal implica la accesibilidad a mínimos de bienestar traducidos en salud, educación, trabajo, alimentación, seguridad, equidad, ingreso, un medio ambiente limpio, entre otros bienes públicos.

Sin embargo estos fines los cumplimenta el Estado a través del funcionamiento de sus instituciones, las cuales a su vez se integran con normas, recursos, procesos y sobre todo seres humanos que tienen motivos, sentimientos, emociones y caracteres diferentes entre sí, lo cual los lleva a comportamientos singulares que muchas veces van en contra de los intereses y las expectativas de otros, generando en esta forma cierta tensión social. Una de las instituciones más importantes para tales propósitos es la administración pública (Gómez, Carlos: 1997). La administración pública como componente fundamental del sistema político se convierte como lo señalaba atinadamente Woodrow Wilson en el “gobierno en acción, (...) es la fuerza suprema, actuante y permanente de la decisión estatal” (Uvalle, 1984: P. 19). Las instituciones y específicamente las instituciones gubernamentales, no solamente reducen la incertidumbre en las transacciones económicas, políticas y sociales, como lo señala North (1994: 227-228), sino que también tienen como propósito potenciar los esfuerzos y capacidades de la sociedad civil y política para conducirla a estadios de progreso colectivo y bienestar social mediante el ejercicio de la gobernabilidad democrática ejercida en acuerdos, compromisos, recursos y acciones colectivas.

Marco General de la Ética en las instituciones públicas

Un pilar entre las instituciones lo constituyen precisamente las administraciones públicas² como componentes del gobierno y como medios que materializan la acción gubernamental en políticas y programas que atienden las demandas y necesidades de la población (Uvalle, 2007: 86). En este sentido, resulta indispensable detenerse en el marco conceptual del modelo institucional y de la ética a efecto de comprender con mayor nitidez el papel de los valores en la ética y su relación con el desempeño gubernamental y el proceso de gobernanza.

Aunque el concepto institución se encuentra ampliamente utilizado en el contexto de las ciencias sociales, aquí nos referiremos al marco conceptual derivado del nuevo institucionalismo cuyo principal expositor es Douglass North, y que rebasa la concepción de institución asimilada a organización. En este sentido, el concepto hace referencia a un conjunto de reglas, formales e informales, así como rutinas, costumbres, ritos y tradiciones, que generan patrones de comportamiento en una comunidad de individuos (Vergara: 2010, p. 35).

Las instituciones se integran básicamente con las reglas formales e informales, y con características de refuerzo que contribuyen a la estabilidad social, son en última instancia su estructura (North: 2005). Esta estructura que ordena el entorno político, económico y social es la base determinante del desempeño económico. Se va a erigir precisamente en el andamiaje del marco institucional. Como elementos de éste encontramos el capital material y el capital humano. El primero considerado como todos aquellos artefactos materiales que la humanidad ha acumulado (herramientas, técnicas e instrumentos) y que le permiten controlar su entorno, mientras que el segundo es el conjunto de conocimientos que los humanos poseen, que toma forma en las creencias y las instituciones que establecen para representar esas creencias. El capital humano por su parte, constituye el recurso fundamental que le da el dinamismo, la intencionalidad y la congruencia a los objetivos del gobierno con las políticas y programas y a la estabilidad en la sociedad. Por tal razón, la gestión gubernamental se ve determinada por la ética en los sistemas democráticos y ésta, a su vez determina la confianza, la legitimidad y en última instancia, la eficacia de las instituciones. Las organizaciones, por su parte, constituyen los

² Por administraciones públicas nos referimos a éstas en sentido amplio, es decir no solamente al aparato ejecutivo. Por ello integra todos los organismos gubernamentales que contribuyen con sus funciones al cumplimiento de los fines del Estado y que por ello desarrollan actividades administrativas.

“jugadores” a los cuales se les aplican las reglas del juego. Al respecto, señala este autor, el cambio institucional que se da con relativa gradualidad, es la consecuencia de la interacción entre las reglas (instituciones) y los jugadores (organizaciones). Las instituciones representan las restricciones impuestas a la interacción humana. Las organizaciones, entonces, se integran con los grupos de individuos que comparten objetivos comunes (North: pp. 155). Las oportunidades y restricciones de la matriz institucional determinarán los tipos de organizaciones que surjan, sus influencias y la dirección del cambio a través de presiones al sistema político o de la propia modificación a las reglas. La percepción, las creencias y la ideología constituyen las fuentes de las reglas formales e informales. En esta lógica, la cultura juega un papel fundamental en este cuerpo teórico. Concebida como la transferencia intergeneracional de normas, valores e ideas, es el componente que mayormente influye en la estabilidad y en el cambio social. Si bien esta clara la relación entre instituciones y creencias, hace falta subrayar que las reglas y normas informales son las que determinan con mayor intensidad las conductas y comportamientos sociales. Las instituciones informales conforman los códigos morales del sistema de creencias cuya transformación no se puede establecer por decreto como el caso de las formales. Por lo tanto, en la medida en que están determinadas por los valores imperantes resulta un componente fundamental en la ética social. En resumen, la estructura política que establece la manera en que desarrollamos y sumamos opciones políticas; la estructura de derechos de propiedad que fija por su parte los incentivos económicos formales; y la estructura social, finalmente con las normas y convenciones sociales, que define los incentivos informales de la economía, integran en esta forma el marco institucional. Como podemos percibir, las reglas formales reflejan su herencia cultural, mientras que las restricciones informales materializadas en las normas de comportamiento, las convenciones y los códigos de conducta autoimpuestos son los más importantes portadores de la estructura artificial, aquella que determina en última instancia el comportamiento social. Las primeras pueden cambiar rápidamente mientras que las segundas cambian a un ritmo mucho más lento, y juegan un papel fundamental en la evolución de las políticas (North: 145).

Por otra parte, la ética como filosofía para la acción, y más específicamente la referida al ámbito de lo público, tiene una trascendencia fundamental en el ámbito político y económico. Así lo subraya Uvalle (2007: 91) al señalar “... la implicación ética en la política, concierne al hecho de que se entiende como una vía que permite conseguir

arreglos y negociaciones para dirimir controversias, conflictos y contradicciones”. Precisamente por ello, nos expresa este autor, esa utilidad social y pragmática es reconocida como una opción confiable para que la gobernabilidad sea el sustento de la vida social. Al contrario, la omisión ética en la política da lugar a prácticas corruptas como el cohecho, el clientelismo, el nepotismo, el abuso del poder, la arbitrariedad, y junto a todo esto, la impunidad. Todo esto afecta el prestigio de las instituciones político-administrativas. Por tal motivo, y por el desprestigio y desconfianza sufrido por las instituciones públicas en las últimas décadas (Uvalle, 2003: p. 139), el interés por la gestión de la ética y la vigilancia de los comportamientos en el servicio público han tenido un auge muy importante en las agendas gubernamentales internacionales y también en nuestro país³. En la medida en que gobernar implica un compromiso ético con la sociedad, el servicio público se convierte en un cuerpo de funcionarios honrado y competente que da dinamismo y sentido al gobierno en acción. Por ello es conveniente recuperar del propio Uvalle las 10 premisas de un servicio público abierto, equitativo y democrático (Uvalle, 2003: p. 150):

1. Provee trato considerado a los ciudadanos y al público en general.
2. Simplifica los procedimientos relacionados con la vida civil.
3. Vigila que las normas no inhiban las respuestas de la administración pública.
4. Evita la cultura del partidismo.
5. Evita el uso discrecional de los recursos públicos.
6. Establece la diferencia entre los cargos administrativos y políticos.
7. Diseña controles funcionales para ordenar sin frenar a la administración.
8. Diluye la impunidad en el ejercicio del cargo.
9. Escucha a la ciudadanía.
10. Formula políticas públicas de cara a la sociedad.

Como podemos apreciar, en estas premisas se encuentran presentes los atributos de ética, transparencia y rendición de cuentas, elementos fundamentales del modelo de gobernanza. En este contexto de gobernanza, el diseño de unas políticas públicas y sistemas de gestión de la ética y de la responsabilización que pretendan corresponder a un modelo democrático, abierto e inclusivo tiene en estas referencias un excelente paradigma para encontrar patrones institucionales que sean congruentes y legítimamente

³ Un claro ejemplo de ello es la publicación de la OCDE, *Ética en el Servicio Público*, 1997, así como la creación de Oficinas, Consejos, Comisiones y toda clase de organismos destinados a estos propósitos.

aceptados. Más aún, pudiéramos decir que prefiguran el modelo de gobernanza que ha venido construyéndose a partir de las reformas recientes en la gestión gubernamental.

Instituciones públicas y Gobernanza

En las últimas décadas, la estructura de las instituciones públicas ha sufrido una profunda transformación que ha venido a complementar el proceso de reforma del Estado que se ha llevado a cabo a partir de la década de los noventa, principalmente como una solución a la crisis política y administrativa que se vivía en ese momento, especialmente en América Latina, condición que se ha extendido hasta nuestros tiempos. Como consecuencia de la persistencia de problemas sociales como la marginación, la pobreza, la inseguridad, la ineficiencia administrativa, la falta de resultados que satisfagan plenamente las demandas sociales, la ciudadanía ha exigido profundas transformaciones institucionales que han impactado a toda la organización social. Desde la democratización paulatina de los órganos estatales y de la alternancia en el ejercicio del poder, hasta una cada vez más intensa participación social en organizaciones y movimientos espontáneos, la reforma del estado sigue siendo un fenómeno perceptible en nuestra vida diaria.

Las reformas al poder judicial a mediados de los noventa que incluyeron la creación del Consejo de la Judicatura, la ciudadanización del Instituto Federal electoral (IFE) y sus posteriores reformas, las modificaciones a la estructura del poder legislativo, la creación de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa, la creación de la Auditoría General de la Federación, del Servicio Profesional de Carrera y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), entre otros son algunos ejemplos de esta transformación institucional.

Paralelamente a este proceso se ha desatado un movimiento emergente de la sociedad civil tendiente a recuperar voz y presencia de la ciudadanía y las organizaciones sociales en el quehacer público. La creciente participación social en las diferentes fases del proceso de políticas públicas ha tenido como consecuencia la transformación del modelo de gobierno desde un esquema burocrático y centralizado a una gestión más abierta, horizontal y descentralizada. El desgobierno provocado por la ineficacia gubernamental, el alto costo de las instituciones públicas y la pérdida de legitimidad (Aguilar: 2007, p. 2), dieron lugar a un nuevo modelo de gobierno con una mayor participación y peso de las organizaciones sociales y de la ciudadanía no sólo en los proceso de interlocución sino

también en los de deliberación y evaluación de las políticas públicas. Esto significó entonces dirección social, es decir, conducción con elementos de la sociedad civil, dirección colectiva pero sin la eliminación del componente estatal, una nueva relación entre sociedad y gobierno. En esta forma se transita del modelo de *gobierno burocrático* al de *gobernanza*.

En razón del impacto que dentro de éste proceso tiene la reforma gubernamental resulta de particular relevancia la transición de la administración pública tradicional a la nueva gestión pública como modelo que ha revolucionado la concepción burocrática del gobierno y ha incorporado la gobernanza democrática.

Este nuevo concepto de gestión pública hace énfasis en las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas y crear una gestión pública orientada al ciudadano, enfocada a resultados y a procurar la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en la provisión del servicio público.

Esta centralidad en el ciudadano implica considerarlo en sus dos facetas, como titular de derechos y obligaciones por un lado, y como ciudadano cliente de servicios públicos, por otro. Debe ser una gestión abierta, constructiva y visionaria que le permita adecuarse a las futuras realidades públicas y políticas que los estados han de enfrentar para lograr una mejor gobernanza.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea⁴ ha definido cinco principios básicos para lograr una buena gobernanza, a saber:

1. **Apertura.** Impone a las instituciones gubernamentales trabajar de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa, de tal forma que conduzca a una mayor legitimidad en las instituciones.

⁴ Comisión de las Comunidades Europeas. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, 25 de julio de 2001.

2. **Participación.** Entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación, aunque a esto habría que añadir la necesidad e importancia de la participación en el seguimiento y evaluación de políticas públicas para otorgarle mayor legitimidad a las acciones gubernamentales.
3. **Responsabilidad.** Requiere clarificar el papel de cada una de las instituciones y actores que intervienen en la toma de decisiones, así como en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.
4. **Eficacia.** Implica resultados efectivos mediante el logro de los objetivos, y de una constante evaluación que permita reorientar las políticas y medir su impacto.
5. **Coherencia.** Requiere que las distintas políticas y acciones sean coherentes y fácilmente comprensibles.

En este contexto, las relaciones que se establecen entre las políticas públicas relativas a la ética, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen una triada fundamental en el desempeño democrático en condiciones de gobernanza. Todas ellas se han convertido en valores que caracterizan los modelos modernos de gestión en cuanto fortalecen la credibilidad, la confianza y finalmente la aceptación del gobierno y de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos.

Durante los últimos años, los estudiosos de la Ciencias Políticas y Administración Pública han considerado el tema de la rendición de cuentas bajo el debate entre dos diferentes perspectivas clásicas: aquellos que creen que la burocracia es capaz de auto controlarse y aquellos que argumentan que es necesario mantener una férrea supervisión externa sobre los organismos y servidores públicos. Debido a la debilidad institucional y a la propensión de nuestros servidores públicos y políticos a dar uso de los recursos públicos en un sentido patrimonialista y partidista, la balanza se inclina hacia el establecimiento de más y más controles que impidan los comportamientos indebidos y la impunidad.

En las democracias modernas la rendición de cuentas alude al control y la vigilancia de los gobernantes; a la presencia de frenos y contrapesos al poder político y a la posibilidad de que los ciudadanos refrenden su consentimiento o disentimiento por la vía electoral en torno de cómo ejercen el poder quienes ocupan los cargos públicos y de representación. La gestión de la ética en las organizaciones públicas y el desarrollo de la rendición de

cuentas dependen de la madurez de la sociedad civil y de la superación de una tradición centenaria por la falta de incentivos y participación popular, características del modelo autoritario que dominó los regímenes latinoamericanos durante varias décadas.

La gestión de la ética consiste en ese proceso mediante el cual los titulares de los órganos gubernamentales establecen una serie de mecanismos que reduzcan las posibilidades de comportamientos indebidos por parte de sus integrantes y generen a su vez conductas orientadas a la excelencia y la dignificación del servicio público. La rendición de cuentas, por su parte, es la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Se puede comprender que desde el punto de vista de los propios administradores, estos procesos complementarios, ofrecen una perspectiva en la cual la cuestión estriba en el continuo desafío de enfrentarse con distintas, además de conflictivas, e incluso, cambiantes expectativas de actores y otros participantes en las decisiones públicas. Una gran variedad de actores tienen legítimas bases para tener expectativas sobre el qué y el cómo deben los administradores públicos hacer o no. Estos actores, quienes son una fuente de control de la conducta de los servidores públicos, pueden incluir supervisores, los tribunales, organismos profesionales, clientelas, oficiales electos, prensa y público en general. Sus expectativas son típicamente percibidas como legítimos reclamos sobre las agendas de las instituciones gubernamentales y de sus administradores porque ellas se originan de fuentes que estos actores consideran que tienen una legítima demanda sobre la atención y desempeño de ciertos servidores públicos. Los servidores públicos se encuentran entonces enlazados a estas diversas fuentes de control y expectativas a través de complejas redes de relaciones de responsabilidad, de control, de socialización y de rendición de cuentas. En este marco, las relaciones emanadas de la gestión ética y la rendición de cuentas son los mecanismos establecidos por los cuales los funcionarios públicos están obligados a responder por su desempeño.

La gestión ética en las organizaciones públicas

La naturaleza de las instituciones públicas provoca que las decisiones tomadas por decisores públicos, sean estos funcionarios (directivos) o representantes (políticos),

tengan repercusiones en toda la comunidad, de ahí deriva la importancia ética del servicio público. En este sentido, se puede apreciar la función de gobierno, entendida como esa función de dar dirección común a las personas e instituciones para asegurar la coordinación y eficacia de los esfuerzos compartidos. De hecho, el gobierno se concibe como “un conjunto de organizaciones que deben funcionar de manera eficaz y eficiente para proporcionar los resultados que requiere la sociedad” (Vergara, R. 2010: p. 17). Llevada a un plano de excelencia se convierte en lo que conocemos como el arte de gobernar, definido como el conjunto de aptitudes orientadas a crear un sistema de protección, productividad y equidad para que el orden institucional no sólo sea perdurable, sino que tenga capacidades vigorosas para mantener la organización compleja de la sociedad contemporánea (Uvalle, 2011: p. 38). Así, la ética pública se relaciona con la gestión entendida como proceso inherente a las organizaciones, como la regulación de la conducta de los servidores públicos y, finalmente como la gestión de la responsabilización en los asuntos públicos.

El ordenamiento que se da en las sociedades, inicia desde la construcción de la ética social aprendida a través del sistema educativo formal, es ahí donde los individuos primero socializan y posteriormente institucionalizan y se convierten en reproductores de valores o antivalores sociales en razón del marco institucional al que nos referimos más arriba. Por eso, las políticas institucionales de gestión de la ética deben incluir la construcción de una cultura ética reflejada a través de valores institucionales respetados por todos los niveles administrativos dentro de la organización, expresada en los estatutos constitutivos y congruentes con la misión y visión del servicio público. Ello de tal manera que la consolidación de los valores democráticos y republicanos se aplique en la gestión política institucional.

Dicha cultura ética tiene implicaciones importantes con el concepto de responsabilidad, de igual modo las conductas éticas muestran a los individuos responsables en sus esferas de acción; en el plano de lo personal, lo comunitario y lo social. De acuerdo con Ferrer⁵ son tres tipos de situaciones en las que se distingue la responsabilidad; estas son: ser responsable consigo mismo; ser responsables con respecto a los demás; y por último, ser

⁵ Ferrer, J. S. *Eticidad en organizaciones humanas: reto en la construcción de un balance social de futuro*. Universidad de Zulia. Vol. 7, numero 003, Septiembre-diciembre 2007. P. 310-325. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=90470309>

responsable a un estado de cosas. Esta última está estrechamente ligada a las dos anteriores.

Podemos entonces considerar que la participación de los individuos en instituciones públicas debe estar cimentada en actitudes éticas que contribuyan a generar capital social a través de políticas institucionales que se desprendan de una cultura organizacional con valores sociales como la integridad, congruencia, honestidad, equidad, y así, fortalecer los tejidos sociales.

Como lo señala el enfoque neoinstitucional, un factor determinante dentro la ética de las instituciones públicas es la cultura organizacional, la cual de acuerdo con Guillén *“la configuran el conjunto de valores, creencias, tradiciones y modos de ejecutar las tareas que, de manera consciente o inconsciente, cada organización adopta y acumula con el tiempo, y que condiciona fuertemente el pensamiento y el comportamiento de sus miembros”*⁶. Es a través del desarrollo intencional de una cultura institucional que la ética emerge en la conducta de los individuos; ya que aporta guías al desarrollo de los miembros de la organización, y a su vez, en la medida en que las normas sociales y los códigos informales están suficientemente arraigados en los valores arriba mencionados, favorece que el desarrollo de cada acción se sustente en principios básicos del servicio público y de la ética pública. La ética desde la gestión burocrática fortalecería una cultura organizacional basada en valores éticos; ya que generaría una sinergia importante para traducir las conductas individuales a conductas éticas.

En relación con México, los retos que presenta la sociedad multicultural son enormes debido a las grandes asimetrías y desigualdades sociales que lastiman a grupos vulnerables en el país, que requieren de prácticas administrativas con una cultura organizacional regida por principios éticos como la responsabilidad, la solidaridad, la equidad, la confianza y la transparencia. Estos principios deben estar presentes en marcos normativos para que evidencien que el incumplimiento de los mismos atenta contra la vida ciudadana y se disminuyan los altos niveles de corrupción e impunidad en el servicio público.

⁶ Guillén, P. M. *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Pearson. España, 2006. P. 238.

Las acciones que realizan los servidores públicos en su comunidad deben cumplir con los compromisos establecidos con los ciudadanos a los cuales sirven, es decir, ésta relación entre la conducta ética y el compromiso con el bien común dentro de la interrelación del ciudadano con el servidor público da como resultado un círculo virtuoso ya que es a través de la ética de ambas partes que se genera la confianza, que es la base para el desarrollo del capital social. Para las organizaciones públicas la retribución que les provee el entorno social es la buena reputación y buena fama, que legitima su actuación en el entorno de lo público, con esto las organizaciones legitimadas generan confianza ciudadana en ellas, por lo que son percibidas por sus ciudadanos como eficientes, lo que da paso al cumplimiento de los fundamentos sociales de su creación. De otra forma, la poca legitimidad genera tensiones sociales entre las organizaciones o instituciones y los ciudadanos.

El reto de las organizaciones públicas radica en la implantación de un modelo de gestión ética que impacte de fondo algunas conductas arraigadas socialmente en dichas instituciones, como por ejemplo: la utilización de recursos con discrecionalidad y no basado en indicadores de gestión por resultados; la falta de evaluación dentro de ciertos rangos de puestos de la función pública donde prevalece la designación de puestos por lealtad política y no por medio de un proceso de evaluación del desempeño y de excelencia. Estas prácticas arraigadas inhiben el desarrollo de las organizaciones hacia la eficiencia y eficacia tan buscada en el entorno administrativo de la vida pública y deterioran sensiblemente su legitimidad y por ende la confianza ciudadana.

Cuando se vincula la gestión pública con la política, la gestión ética debe hacerse presente en dicha relación procurando que la política genere una cultura organizativa gubernamental con valores de servicio público claros en el ejercicio de las funciones. Todos los elementos que intervienen en una organización pública actúan en un ir y venir de negociaciones donde la ética pública debe estar presente. En este sentido, utilizando la analogía de que la gestión pública es como un engranaje, el elemento de unión es la ética, es decir la energía que motiva el movimiento de los engranes, la toma de decisiones determina los cursos de acción y la motivación colectiva, y la cultura es el marco institucional. Los elementos componentes del sistema se accionan al ejercicio de la ética. Su adecuado funcionamiento depende no tan sólo de las acciones operativas que se

llevan a cabo en ella también sino de la solidez con que la ética orienta las acciones de los miembros de la organización, tal como se expresa en el siguiente diagrama.

Figura 1. Círculo vicioso vs. círculo virtuoso de la ética



Fuente: Guillén, P. M. *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Pearson. España, 2006. P. 14.

Así, la ética en el espacio de lo público favorece un ambiente de confianza y certidumbre para que las reglas sean definidas y cumplidas por los actores sociales pero sobre todo los actores políticos responsables del servicio público. En este marco, la ética pública es el conjunto de premisas, valores, hábitos y reglas que se caracterizan por ordenar el deber ser de las cosas, así como el dictado de las normas que se canalizan al obrar recto de los ciudadanos (Uvalle, 2003: 147).

En las organizaciones se comparten valores, la organización tiene propósitos lo cual mantiene a la organización en la búsqueda de congruencia y coordinación y une a todos los individuos a ella con un objetivo en común. Sin embargo, también se pueden generar fuerzas o decisiones que se orientan en sentido contrario, creando con esto un clima de tensión hacia el interior y el exterior. Los valores organizativos generan una cultura dentro de la organización que logra integrar objetivos en común con los de los individuos inmersos en ellas. Los actos de corrupción erosionan la conducta ética de los instrumentadores (servidores públicos) y si estos son cometidos por el equipo de más alta

jerarquía (los políticos y directivos públicos), el daño es más visible al ciudadano que se desencanta de sus instituciones, y ello impacta en la generación de sentimientos individualistas de los ciudadanos y en detrimento de la construcción de capital social. Esto quiere decir que en la medida en que se observe que las actuaciones de los altos ejecutivos públicos se sitúan fuera de la esfera de los principios y valores establecidos, se reducirá la confianza, la asociatividad, la reciprocidad, la solidaridad y, en general, la ética cívica, erosionando la cohesión social, las relaciones entre grupos y organizaciones y el fortalecimiento del capital social.

Para dar certeza en el cumplimiento de su papel, los servidores públicos deben ejercer estos procesos de coordinación interna y negociación con valores éticos, para así legitimar sus acciones políticas y que éstas abonen a la promoción de la justicia y la equidad, y no sean interpretadas como acciones que favorezcan a unos cuantos y perjudiquen a los que menos tienen, propiciando mayores desigualdades sociales y desconfianza en el gobierno.

El surgimiento de conceptos como los de ética, la transparencia, responsabilidad social y la rendición de cuentas en el ámbito de las organizaciones públicas implica, por parte de directivos y empleados, reconocer que además de la generación de bienes públicos o de la riqueza como fin, es necesario cumplir con otras funciones sociales, como crear a través de la realización de bienes, un beneficio social y una mejora a la sociedad; generar valor. Por ello, la ética, la responsabilidad social y la rendición de cuentas abarcan diversos aspectos del ámbito económico, social y ambiental⁷. De igual forma debe ser un objetivo de los servidores públicos en el ejercicio del poder impulsar acciones que aporten al desarrollo de capital social y a disminuir la desigualdad que permita a los individuos actuar con valores comunitarios como el compromiso con el otro, la toma de decisiones racional y la participación cívica. Por lo tanto, el desarrollo de estas conductas ciudadanas no es posible en realidades sociales con altos índices de corrupción y de impunidad. Por esta razón los servidores públicos deben reconocer su compromiso de combatir la corrupción y la desigualdad para poder construir una comunidad más equitativa y más solidaria.

⁷ Kliksberg, B. *Más ética, más desarrollo*. Temas. Buenos Aires, 2005.

Códigos de ética en las organizaciones públicas

Como señalábamos al principio de este trabajo, las convenciones sociales representan uno de los componentes determinantes en el comportamiento social. Uno de los instrumentos fundamentales para impulsar la ética en las organizaciones y desde luego las conductas éticas de los individuos en áreas de acción específica son los códigos de ética. De hecho, constituyen un componente fundamental de la infraestructura de la ética según el estudio de la OCDE (1997).

Funciones del Sistema de Gestión de la Ética

Control	Marco Legal	Mecanismos de responsabilización	Participación y escrutinio público
Orientación	Compromiso de los líderes	Códigos de conducta	Socialización: educación y formación
Gestión	Sistema de Servicio de carrera	Organismo coordinador	Recursos

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la OCDE, 1997.

Estos códigos, junto con otros mecanismos de orientación, son herramientas para traer a la reflexión de los individuos lo que la sociedad aspira de sí mismos. Por lo tanto, quienes se encuentran inmiscuidos en ámbitos del servicio público deben analizar qué tan cerca se encuentran de dar satisfacción a las demandas ciudadanas para determinar las acciones que ayuden a construir confianza en su relación con los ciudadanos. La construcción de códigos de ética en el servicio público ofrece de manera explícita guías para el desempeño que se espera de los servidores públicos dándole precisamente orientación a sus conductas (OCDE, p 59). Para Amy Verbos⁸, los códigos de ética son

⁸ Verbos, A. K., Gerard, J. A., Forshey, P. R., Harding, C. S., and Miller, J. S. The positive ethical organization: enacting a living code of ethics and ethical organizational identity. *Journal of Business Ethics*. 76:17-33. 2007 www.Web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=112&sid

una manifestación de conducta cognitiva y efectiva de la identidad de una organización. De la misma forma establece este autor que los códigos de ética deben estar potenciados por tres elementos: primero por un auténtico liderazgo, el cual guiará al personal dentro de la organización hacia la práctica ética de las acciones esperadas; segundo, por el proceso de alineación, el cual sube hacia el código de ética y éste a la vez hacia la identidad ética de la organización, es decir la cultura reflejada en los comportamientos; y tercero, por la integración de una cultura ética en las organizaciones. Como podemos apreciar, los tres elementos están presentes en el modelo ético de la OCDE arriba expuesto.

Para la aplicación e implantación de códigos éticos dentro de las organizaciones Lloyd y Mey⁹, establecen que son cuatro intervenciones esenciales requeridas para alinear a los empleados a la ética de la organización, mismos que aplican también a las organizaciones públicas. Los pasos que proponen son los mencionados a continuación:

1. Liderazgo político, compromiso. El líder es un componente esencial ya que es él quien crea las condiciones éticas.
2. Un código de ética que provee de lineamientos para una mejor toma de decisiones éticas.
3. Socialización a través de cursos. El entrenamiento ético que debe proveer a los empleados de poder y habilidades para tomar decisiones éticas.
4. Los incentivos que refuerzan los valores éticos de la organización y los mecanismos de responsabilización.

Nuevamente apreciamos que estos elementos forman parte de la infraestructura ética señalada más arriba por la OCDE. El resultado favorable que surge del establecimiento de códigos éticos es el desarrollo de acciones organizativas eficaces y eficientes; los códigos éticos refuerzan la idea de cómo los valores ayudan a justificar la existencia y permanencia de una adecuada imagen y percepción de la gestión pública en el gobierno dentro de la estructura social. Las instituciones son eficaces cuando realizan las acciones para las que fueron creadas, es decir, cuando satisfacen las necesidades sociales y son eficientes cuando utilizan sus recursos de manera productiva, honesta y transparente.

⁹ Lloyd, H. R. and Mey, M. R. An ethic model to develop an ethical organization. Faculty of Business and Economic Sciences, Nelson Mandela Metropolitan University, South Africa. 18 Nov. 2010. SA Journal of Human Resource Management. www.Web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=112&sid=6cd80bea_2c51/474

Entonces, la confianza, la legitimidad y la estabilidad se convierten en atributos fundamentales de las instituciones gubernamentales. Ambos valores se encuentran presentes en el relativamente reciente código de ética formulado para la Administración Pública Federal en México, y que reproducimos en el siguiente cuadro.

Otro de los componentes importante que a nuestro juicio tiene un papel fundamental para reforzar la ética pública en las instituciones gubernamentales, lo es la profesionalización. Si bien el aspecto ético constituye solamente un aspecto de los procesos de formación y capacitación por su trascendencia resulta indispensable asumir programas que cubran estas necesidades. Claro que, una profesionalización para el servicio público deberá contemplar, además de lo concerniente a la ética, programas que aborden los valores éticos del servicio público, la rendición de cuentas, la transparencia, la calidad en el servicio entre otros aspectos. Todos estos valores y tópicos se inscriben en la categoría de competencias de vocación de servicio público ya que son particularmente relevantes en la profesionalización de los servidores públicos¹⁰.



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, la profesionalización del capital humano de las instituciones públicas impacta directamente en la construcción de la cultura organizacional porque aporta a la construcción de marcos éticos de actuación dentro de las organizaciones. Longo establece al respecto: *“la presunta superioridad ética de la burocracia pública es atribuida*

¹⁰ Ver, Gómez, Carlos. La profesionalización del Servicio Público por Competencias: experiencias comparadas. UANL, 2009.

*fundamentalmente a las características propias de sus procesos de profesionalización, esto es: a) a las normas e incentivos que regulan el acceso al ejercicio de las funciones públicas y el desarrollo de éstas; y b) a la adopción de un conjunto de valores profesionales específicos, constitutivos de su identidad como profesión*¹¹. Por lo tanto, es importante continuar con los procesos formativos en el servicio público para garantizar la dignificación de la función en un marco de superación y respeto.

La rendición de cuentas como desafío del servidor público

El reto fundamental que enfrentan los gobiernos respecto a la rendición de cuentas consiste en cómo establecer y mantener un control desde la sociedad sobre aquellos servidores públicos que actúan como sus agentes, es decir, el responder al escrutinio del propio ciudadano. La retórica de los políticos electos frecuentemente se relaciona con la cuestión de que si existe suficiente rendición de cuentas del administrador gubernamental. La preocupación de los administradores públicos es cómo operar en el contexto de complejas, variadas y a menudo conflictivas expectativas y armonizar éstas con vistas a un adecuado desempeño. Para la mayoría de los empleados públicos, el reto de la rendición de cuentas se traduce en cómo ser responsable de su desempeño a la luz de diversas expectativas en competencia (conflictos de valores) y de diferentes y legítimos jefes a quienes deben responder. Para operar en esta arena, los servidores públicos deben resolver las preguntas: ¿A quién servir?, ¿Qué hacer?, ¿Cómo hacerlo?, y ¿Qué tanta discrecionalidad tienen para responder a estas preguntas?

La múltiple, diversa, contradictoria, y cambiante naturaleza de las expectativas a las que se enfrenta, dentro de su trabajo, es un hecho central en la vida de los servidores públicos. Un ejemplo lo ilustra la labor del legislador en su función de representación. ¿A quién está obligado y debe responder? ¿A su partido, a su circunscripción, a su sector, a su estado, a la nación? Seguridad, eficiencia y procedimientos adecuados (legales) son diversas y en ocasiones contradictorias expectativas originadas en parte al menos, por la naturaleza de las organizaciones políticas. Y las numerosas expectativas que confronta el servidor público plantean mayores retos en la medida en que estas expectativas se utilizan y manejan para medir su desempeño.

¹¹ Longo, F.. Servicio civil y ética pública. Panel Ética pública y desarrollo institucional, Madrid, España. Noviembre, 2004. P. 2.
<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/logos.pdf>.

Frente a este reto el sistema mexicano responde con todo un entramado de leyes y mecanismos normativos que tratan cada vez con mayor efectividad e intensidad de reducir los índices de corrupción, recuperar la confianza institucional y evitar desviaciones conductuales en los servidores públicos. A ello han respondido en fechas recientes las modificaciones a las reformas para la contabilidad gubernamental, la supresión de la Secretaría de la Función Pública, la creación de la Comisión Anticorrupción, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación entre otras. Empero, todavía falta un largo recorrido para cumplir con éxito una política de gestión de la ética en las organizaciones públicas en nuestro país. Entre las más importante se cuenta la de darle efectividad a estos mecanismos y hacer desaparecer la impunidad.

Reflexiones finales

Durante la anterior exposición en el marco del modelo neoinstitucional, hemos tratado de subrayar la importancia de la ética, la rendición de cuentas y la transparencia en el servicio público y en la gobernanza democrática. También se han expuesto algunas estrategias de reforzamiento que contribuyen a mejorar la conducta de los servidores públicos y a que la ciudadanía cuente con un servicio público de calidad, oportuno y eficiente. Esto constituye precisamente la gestión ética en las instituciones públicas. Sin excluir otros componentes de la infraestructura ética observamos que hay elementos clave que pueden significar una transformación de la ética pública. Sobre todo los elementos de orientación, a saber: liderazgo comprometido con el ejemplo en el servicio público íntegro, profesional y de calidad; la profesionalización con cursos y prácticas que permitan ejercitar el análisis de casos y dilemas éticos tan frecuentes en el servicio público; y el diseño y aplicación de códigos de conducta que expresen los comportamientos esperados y las desviaciones no deseadas por parte de los servidores públicos induciendo en esta forma organizaciones públicas de calidad.

La profesionalización de la gestión en organizaciones públicas es un modelo por el que las acciones éticas pueden llegar a formar parte de la actuación de los agentes de gobierno. Los procesos de formación para los servidores públicos, ofrecen elementos que informan y desarrollan conductas, habilidades y actitudes que resultan deseadas y tan necesarias en el ámbito del servicio público de cualquier país. La rendición de cuentas, la transparencia y la ética son pilares de la vocación de servicio de los servidores públicos

pero su trascendencia deriva del hecho que constituyen elementos constitutivos del proceso de gobernanza en la medida del escrutinio y participación que implican. Estos atributos del servicio público involucran una estrecha relación con los ciudadanos y la sociedad en general en la trasmisión de información, la responsabilización, la provisión de servicios en condiciones de equidad, seguridad, imparcialidad entre otros. Por lo tanto, significan cierta forma de participación que enriquece el modelo de gobernanza.

La responsabilidad ética en los gestores públicos generada a través de la toma de conciencia social y organizativa es la base de un desarrollo social que dé paso a una democracia con más calidad. Una democracia de calidad se mide a través de la participación ciudadana, formal y material. En suma, la propuesta de una ética en las organizaciones no tan sólo se limita a establecer códigos de ética, sino también a implementar esquemas de profesionalización que impacten la conducta de los individuos dentro y fuera de las organizaciones, en otros términos, significa definir modelos de gestión de la ética en las instituciones públicas. El reto está en una doble dimensión: por una parte en apreciar la diferencia que hace un servicio público honesto, profesional y transparente; y por otra, en propiciar espacios y canales para una participación responsable, informada y libre de la comunidad en el quehacer gubernamental. Ambas son enormes, pero posibles.

Bibliografía

- Aguilar V., Luis.** El aporte de las Políticas Públicas y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. Revista CLAD, Reforma y Democracia No 39, Ven. Caracas, 2007.
- Comisión de las Comunidades Europeas.** *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco.* Bruselas, 25 de julio de 2001.
- Ferrer, J. S.** Eticidad en organizaciones humanas: reto en la construcción de un balance social de futuro. Universidad de Zulia. Vol. 7, numero 003, Septiembre-diciembre 2007. P. 310-325.
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=90470309>
- Gómez, Carlos.** La profesionalización del Servicio Público por Competencias: experiencias comparadas. UANL, 2009.
_____ *Administración Pública Contemporánea*, Mc Graw Hill, México, 1998.
- Guillén, P. M.** Ética en las organizaciones. Construyendo confianza. Pearson. España, 2006.
- González De Aragón, A.** Conferencia Magistral “Áreas sensibles de la gestión pública”. Instituto Nacional de Administración Pública y Auditoría Superior de la Federación. 26 de febrero de 2009.
- Kliksberg, B.** Más ética, más desarrollo. Temas. Buenos Aires, 2005.
- Lloyd, H. R. and Mey, M. R.** An ethic model to develop an ethical organization. Faculty of Business and Economic Sciences, Nelson Mandela Metropolitan University, South Africa. 18 Nov. 2010. SA Journal of Human Resource Management.
www.Web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=112&sid=6cd80bea_2c51/474
- Longo, F.** Servicio civil y ética pública. Panel Ética pública y desarrollo institucional, Madrid, España. Noviembre, 2004.
<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/logos.pdf>
- North, Douglass.** (2005). Los andamios que el ser humano erige. En Vergara, R. Compilador (2010) Organización e Instituciones. XXI, México.
- OCDE,** *Las transformaciones de la Gestión Pública en los países de la OCDE*, MAP, Madrid, 1997.
_____ *La Ética en el Servicio Público.* Madrid: OCDE-PUMA. 1997.
- Uvalle Berrones, R.** (1984). *El Gobierno en Acción.* México: FCE.

_____ (2003). *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.

_____ (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. *Convergencias* , 37-68.

Uvalle Berrones, R. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.

Verbos, A. K., Gerard, J. A., Forshey, P. R., Harding, C. S., and Miller, J. S. The positive ethical organization: enacting a living code of ethics and ethical organizational identity. *Journal of Business Ethic.* 76:17-33. 2007

www.Web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=112&sid

Vergara, Rodolfo. (Compilador, 2010). *Organización e Instituciones*, Edit. Siglo XXI, México.