

LECTURAS RECOMENDADAS

VILLORIA MENDIETA, Manuel, *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, 2000. 198 pp.

Reseña de: Eloísa del Pino M.

El autor cuenta con una larga trayectoria de trabajo en distintos ámbitos de la Administración Pública. Ello lo hace interesante en varios sentidos: es el resultado de su experiencia profesional como técnico y directivo de la administración pública; y es, además, el producto de una intensa tarea de estudio y discusión intelectual sobre la democracia, la administración pública y sus problemas. El libro consta de quince capítulos en ciento noventa y ocho páginas. En el primer capítulo el autor precisa el objeto de análisis. Los capítulos segundo y tercero están dedicados respectivamente al repaso de los estudios que sobre ética administrativa se han realizado, especialmente en Estados Unidos, y a la exposición de algunos enfoques sobre la investigación en este campo. Desde el capítulo cuarto al decimocuarto el autor discute las variables individuales y del contexto que pueden condicionar el comportamiento de los empleados públicos, con especial énfasis en los últimos capítulos en las cuestiones más estrechamente vinculadas a la Administración Pública. El capítulo decimoquinto contiene las conclusiones.

En el primer capítulo se realiza una aproximación al contenido del concepto de ética -no se propone una definición acabada- para posteriormente acotar el objeto de estudio: la ética administrativa. Aunque, como señala el mismo autor, ello no sea una tarea fácil, sí es posible establecer algunos puntos de partida de

una concepción progresista de la ética. Es importante señalar que el optimismo del autor no es vano. Él mismo señala las dificultades para avanzar hacia una definición de la ética pública -para la colectividad- desde esta perspectiva. El principal escollo a salvar es la necesaria libertad que permita optar entre todas las alternativas para escoger la mejor. El segundo capítulo está dedicado al repaso de los estudios sobre ética administrativa como tal, que tienen su origen en los años setenta en Estados Unidos. Pero más llamativo incluso que esto y la presentación de cuáles han sido los elementos centrales de la discusión del concepto de ética administrativa en estos años -la equidad social, los valores formalizados en las constituciones, o la reformulada virtud aristotélica, entre otros-, el autor expone las líneas de reflexión presentes en el debate: ciudadanía y teoría democrática, virtudes éticas, tradiciones y pensamiento constitucional, educación cívica, el contexto organizativo y, por último, la perspectiva teórica y filosófica.

En el tercer capítulo el autor pone en evidencia la escasa investigación sobre la ética administrativa debido, sobre todo, a la dificultad implícita que supone discutir de instituciones y de valores políticos y de su aplicación por el empleado público en las distintas fases de las políticas públicas para alcanzar el ideal de justicia. En este apartado se presentan también dos enfoques, el positivista y el postpositivista,

y las técnicas de investigación utilizadas en cada uno de ellos. Los capítulos siguientes recogen una exhaustiva discusión sobre los distintos niveles de análisis necesarios para el estudio de la ética administrativa y diferentes variables de todo tipo que llevan a los empleados públicos a la elección del buen camino o, por el contrario, de la senda del mal. Algunas de las reflexiones más interesantes están recogidas en los capítulos sexto y séptimo. En el sexto capítulo el autor da respuesta a la necesidad de definir la legitimidad democrática más allá del concepto tradicional que utiliza la adecuación a la legalidad como elemento central. En el capítulo séptimo el autor considera la siempre polémica y, en ocasiones, tensa

relación entre la política y la ética. Tras un repaso a las diversas consideraciones sobre este difícil equilibrio (la teoría de la justificación de los medios por el fin o el debate weberiano entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad entre otras) se presenta el problema de los dilemas éticos a los que se enfrentan los políticos con responsabilidades gubernamentales y, por ende, los administradores públicos que deben seguir las directrices del Gobierno. Finalmente, en el capítulo de conclusiones el profesor Villoria insiste en la necesidad de hacer compatibles dos perspectivas para el estudio de la ética. De un lado, la empírica, ya que sólo a través del análisis de la compleja realidad, quien esté interesado en este tema puede, aproximarse a un fenómeno tan poliédrico como es la

-----oOo-----
situación pública.

OCDE, *Las reglas del juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris, OCDE, 2000.

Reseña de: Myrna del Rosario Varela Salazar

Desde 1989, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) colocó en su agenda el tema del combate a la corrupción en el mundo; al reconocer que es un elemento distorsionante en el comercio, la competencia internacional, la asignación de recursos. En pocas palabras, la corrupción detiene el desarrollo económico. Desde ese momento, pero especialmente en 1997 con la firma de la *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, *Convenio de 1997*, la OCDE se convirtió en líder del combate a la corrupción.

Las reglas del juego cambiaron: La lucha contra el soborno y la corrupción es

una excelente oportunidad para conocer el desarrollo de esa batalla. Este libro describe claramente la posición de los países miembros de la OCDE (y no miembros que se adhirieron al programa), para entender las políticas de combate a la corrupción dentro del *Convenio de 1997*, el cual es un documento fundamental en esta estrategia.

La OCDE ha partido de la premisa que en la lucha contra la corrupción se han librado algunas escaramuzas, pero todavía no se ha ganado la guerra. El éxito en algunos campos no debe hacer perder la perspectiva crítica de este problema, que incide en muchos aspectos de la vida económica, política y social de todos los países.

La Organización ha desempeñado un papel relevante en esta tarea abriendo espacios para el debate. Sabiendo de su liderazgo y entendiendo cómo la corrupción corroe los sistemas político-económicos, la OCDE ha construido un enfoque multidisciplinario que analiza soluciones sensibles al contexto en el que deben aplicarse; así como, se ha encargado de la supervisión directa e indirectamente de la implementación efectiva de programas nacionales e internacionales que tienen su sello.

La corrupción no se puede atacar desde un solo frente, más bien tienen que pensarse respuestas integrales. Es un fenómeno que trasciende fronteras e involucra a toda la sociedad. Por ello, la OCDE convocó a actores, que se asumen clave en esta lucha como: organizaciones empresariales y sindicales, la sociedad civil y los medios de comunicación. Sus propuestas son enriquecedoras, porque su actitud no sólo ha sido propositiva, sino también crítica de las acciones gubernamentales y las propuestas de la OCDE.

Así, se ha llegado a la conclusión de que la solución debe incluir una reflexión que involucre aspectos como la definición de reglas del juego claras que generen incentivos acordes a este propósito y que se diseñen alternativas que consideren la construcción de un sistema de valores en contra de la corrupción, que vaya desde los ciudadanos hasta los funcionarios públicos y privados de más alto nivel. El libro hace un recorrido por las distintas aristas del problema de la corrupción (sin excluir que pueden existir otras).

La obra se divide en cuatro apartados. El primero analiza las causas y consecuencias de la corrupción y describe temas relevantes como el cohecho y el

saneamiento de las compras gubernamentales. En esta parte se describen las acciones de la OCDE frente a este problema destacando la estrategia de la institución como un elemento dinámico de los esfuerzos internacionales de combate a la corrupción. El segundo apartado examina algunas de las medidas que pueden contribuir a la prevención del cohecho y la corrupción más allá de su sanción: el mejoramiento del comportamiento ético en el servicio público; el combate al lavado de dinero; el aumento de estándares de ejercicio de gobierno corporativo internacional y el incremento de la transparencia financiera. El tercero estudia, por medio de casos, los esfuerzos de intercambio de información con países no miembros y los programas activos, coordinados y pioneros con los países no miembros que se han unido a esta lucha. Finalmente, se analizan las propuestas anticorrupción de empresarios, sindicatos, ciudadanos y medios de comunicación.

Esta obra deja la sensación de que es amplio el arsenal de elementos legales contra la corrupción, pero aún son insuficientes para resolver el problema. El libro parte de las preguntas: ¿Por qué, para qué y cómo luchar contra la corrupción? Desgraciadamente a lo largo del libro nos damos cuenta que no existe una respuesta unívoca, sobre todo para la última pregunta. Por esto, *Las reglas del juego cambiaron* se convierte en una referencia fundamental para toda aquella persona interesada en el tema; no sólo académicos, sino también funcionarios públicos, empresarios, sindicalistas, exportadores, importadores, y los ciudadanos en general, porque, si algo queda claro en el argumento de los autores es que la solución de la corrupción es la suma de las acciones de todos para evitarla.

OECD, *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, Paris, OECD Publications, 2001.

Reseña de: Roselí Ameyatzin Venegas Cheyral

Gobiernos insertos en el discurso de la democracia representativa y en la búsqueda de la legitimidad y la confianza de la población, así como en el afán por incrementar la merma participación política, han venido considerado al ciudadano como pieza clave para mejorar la hechura, implementación y evaluación de políticas, favoreciendo principalmente la retroalimentación de los programas puestos en marcha. Ésta es la línea de investigación que se presenta en esta obra.

Dentro de los estudios de la OCDE para mejorar la gobernación y fortalecer la relación entre el gobierno y los ciudadanos se encuentra el presente reporte hecho por el Public Management (PUMA) Working Group on Strengthening Government-citizen connections, que fue realizado durante 1999 y 2000. Según los autores, el libro es el resultado de un ejercicio de mapeo que tuvo por objeto hacer una revisión concisa de las prácticas actuales de inclusión ciudadana en los países miembros de la organización.

Tres son los campos en los que se centra el variado número de medidas, estrategias y herramientas en busca del fortalecimiento de la relación entre los ciudadanos y el gobierno: 1) el acceso a la información, 2) la consulta pública y 3) el involucramiento activo de los ciudadanos en la hechura de políticas. Estos tres aspectos impulsados por la OCDE buscan fortalecer las estructuras de gobierno haciéndolas más efectivas, eficientes, transparentes, capaces de rendir cuentas y susceptibles de ser evaluadas.

En el caso del acceso a la información, el gobierno hace catálogos e índices sobre la información disponible y reportes anuales; reparte folletos y panfletos (impresos y en línea); establece centros de información; pone a disposición números telefónicos; se hace publicidad en medios de comunicación masiva y a través de Organizaciones no Gubernamentales. Este tipo de esfuerzos es el más común por su bajo grado de dificultad para ponerse en práctica. De hecho, las iniciativas que corresponden a la legislación del derecho a la libertad de información han aumentado progresivamente desde la década de los años ochenta hasta la fecha. Para el año 2000, 24 de los 30 países miembros de la OCDE ya contaban con ellas.

Entre las herramientas usadas para los casos de la consulta e involucramiento activo de los ciudadanos en la hechura de políticas se encuentran las encuestas de opinión, el referéndum, los paneles ciudadanos, los grupos de enfoque, las mesas de trabajo, las asambleas públicas y la participación en portales y *websites*. Según el reporte, los avances han sido magros en el uso del Internet, pues muy pocos países han desarrollado mecanismos *ad hoc* para este tipo de comunicación con la ciudadanía.

En el texto se reconoce que el gobierno, además de obtener beneficios, también puede atraer costos asociados a la adopción de este tipo de políticas de inclusión ciudadana. Es decir, las medidas pueden generar fuerte oposición, indeseables retrasos en la hechura de las

políticas e incluso, paradójicamente, pérdida de legitimidad y credibilidad gubernamental si no se pasa por un proceso previo de delimitación de objetivos y planeación pertinente del uso de las herramientas de participación para cada asunto. Asimismo, existe la necesidad de no sacar a la luz pública temas estratégicos y que propiamente competen al Estado.

En la primera parte del reporte se hace un esfuerzo analítico por generar una revisión amplia de la participación ciudadana en los tres campos mencionados. Dada la rápida expansión del Internet, resalta en el texto la importancia de la introducción de las tecnologías de información para enriquecer las herramientas usadas, pues se han convertido en un mecanismo potenciador de la política de acercamiento a los ciudadanos. De igual manera, es nodal el tema de la falta de evaluación es nodal y es una de las principales preocupaciones de la OCDE, pues son raros los esfuerzos de los gobiernos, por medir el impacto y efectividad de sus políticas de apertura ciudadana.

En la segunda parte, se presentan nueve casos prácticos pertenecientes a algunos países miembros de la OCDE (Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Francia, Hungría, Corea, Noruega y Estados Unidos) bajo una metodología homogénea, con el objeto de resaltar sistemáticamente los diferentes sistemas políticos, contextos sociales y culturas administrativas que definen en cada país las prioridades y tipos de estrategias que se adoptan. Los casos que se presentan se concentran en temas de salud, educación, política social y medio ambiente.

El reporte está diseñado básicamente como una fuente de información para diseñadores de políticas y funcionarios de gobierno. Sin embargo, los autores reconocen que es igualmente útil para académicos, ONG y ciudadanos interesados. Tiene la ventaja de remitir a referencias electrónicas de cada país para ampliar información necesaria para posteriores investigaciones. En suma, es un texto que oscila entre el rigor académico de la comparación de políticas y la promoción de políticas por medio de buenas prácticas.

-----o0o-----

OCDE, *Local Partnerships for Better Governance*, Paris, OECD Publications, 2001.

Reseña de: Roselí Ameyatzin Venegas Cheyral

Este libro resulta de una investigación llevada a cabo entre 1999 y 2000 en siete países miembros de la OCDE, los cuales han introducido formas de asociación y cooperación con actores locales: gubernamentales, privados y de la sociedad civil. El principal objetivo de incorporar a sectores distintos al gobierno es lograr un desarrollo económico sustentable, combatir problemas sociales y rezagos económicos

y regionales. En la práctica, ha demostrado ser útil como parte de algunas políticas laborales y sociales.

La expansión del fenómeno llamado *local partnerships* es muy reciente. Aunque el concepto tiene ya casi veinte años, en la década de los noventa surgió la mayoría de las experiencias pioneras. Esta tendencia está inserta en la ola de reformas del *New Public Management*, dentro de la

subdivisión de economía territorial, específicamente en asuntos locales. La tendencia es producto de situaciones de crisis económicas y sociales; las cuales propiciaron, en su momento, la búsqueda de alternativas para mejorar la gobernabilidad. Asimismo, el contexto de intensa competencia globalizada y la necesidad de promover el desarrollo incluyendo a los grupos marginados ha sido un reto a vencer, para ello se ha buscado la suma de esfuerzos entre capital humano, conocimiento, tecnología y recursos.

El principal argumento de apoyo a la adopción de la estrategia del *partnership* es la comprobación que se trata de una herramienta eficiente para mejorar la gobernación (*governance*). Después de llegar a la conclusión de que los programas centrales suelen estar débilmente ligados a las condiciones locales y, por lo tanto, las fallas de implementación encuentran ahí su causa. En contraparte, en la medida que el gobierno se da la oportunidad de escuchar e incluir las demandas de quienes reciben los programas o necesitan solucionar problemas propiamente locales, se intensifica la efectividad y satisfacción de los ciudadanos-objetivo. Esta es precisamente la lógica de las *local partnerships*.

Además de ser incluyente, esta estrategia promueve la cooperación de ciertas funciones relacionadas con la identificación de "blancos" de política (*policy targets*); es decir, que los socios cooperen con información, difusión de trámites, servicios y subsidios, diagnósticos de necesidades prioritarias y la suma de recursos. Todo ello con el objeto de maximizar el impacto de los programas.

El libro está dividido en dos partes. En la primera, se hace un estudio general sobre el tema, donde se analiza la importancia del contexto, los aspectos meramente

institucionales, las formas de cooperación (tanto formal como informal, así como el desequilibrio que suele ocurrir entre los actores), el tipo de estrategias que se han seguido, tanto en el diseño como en la implementación de programas y proyectos. En la segunda parte se presentan siete diferentes casos, bajo diferentes contextos. Dentro del análisis individualizado están Austria, Bélgica (Flandes), Dinamarca (Storstrøm), Finlandia, Irlanda, Italia (Sicilia) y Estados Unidos (Illinois, Michigan y Ohio).

Es un hecho que estas experiencias son distintas en contexto y grado de desarrollo respecto a los países latino-americanos, pero no por ello deja de ser útil el conocimiento de estas "mejores prácticas" y tomar en cuenta algunas de las lecciones y experiencias. En primer lugar, porque la estrategia es adaptable; y segundo, porque todo gobierno local que pretenda la satisfacción mínima de las demandas ciudadanas que tiene la posibilidad de resolver, busca al menos eficacia y sensibilidad en la solución de problemas geográficamente inmediatos.

Aunque el libro está claramente orientado a promover estas formas asociativas en el gobierno local, se encuentra el espacio para la crítica constructiva, donde se señalan deficiencias de evaluación y monitoreo. Se reconoce también que existen obstáculos para el buen funcionamiento de este tipo de asociaciones multisectoriales. Incluso, el texto es propositivo al establecer ciertas recomendaciones para aumentar la efectividad y rendición de cuentas de las *partnerships*. Como se reconoce en la obra, no se trata de una panacea a los problemas locales, es tan sólo

lo una herramienta para reunir y sumar coordinadamente los esfuerzos de distintos sectores dispuestos a cooperar a cambio

de un mejor servicio, menor dispendio de recursos y para la obtención de resultados palpables. No se está exento de caer en un conflicto de intereses o de sufrir de inconsistencias, duplicidades y competencia entre los participantes. Por lo

mismo se recomienda la lectura del libro bajo la reserva de tener en cuenta que son tan sólo ejemplos de gestión y potenciales herramientas para una Administración Pública socialmente responsable.

-----o0o-----

SERRANO, Jesús, *La Ética de la Administración Pública*, México, Universidad de Educación a Distancia de América Latina A.C., 2002. 214 pp. 21x27 cm.

Reseña de: Nancy Flores

Esta obra fue concebida como material didáctico para difundirse mediante cursos a distancia. Se divide en tres partes destinadas al estudio de la ética como disciplina y sus relaciones con la política; a la aplicación de la ética en las políticas públicas y a la reforma institucional. A su vez se subdivide en 18 capítulos breves o sesiones de trabajo, que permiten que los estudiantes cumplan determinados objetivos de manera progresiva mediante la vinculación entre contenidos teóricos, actividades de aprendizaje y evaluación de casos reales.

La primera parte titulada "Introducción al estudio de la ética", establece la diferencia entre moral y ética, poniendo de relieve la complejidad de articularlas. Si existen numerosas moralidades que se basan en creencias profesadas por individuos o grupos, éstas determinan el modo de actuar y relacionarse entre sus profesantes y el resto de la sociedad. Así, por una parte se establece que toda sociedad requiere una ética que regule sus relaciones, pero ésta debe ser independiente de las innumerables morales. De esta relación se deduce que la ética es una ciencia normativa a partir de

la cual es posible orientar la aplicación del derecho y los valores culturales.

A continuación, a partir de un par de textos de Niklas Luhmann y de Dolf Sternberger se cuestiona la presunta independencia entre la política y la ética, por una parte afirmando la realidad e inevitabilidad de las consideraciones éticas en la praxis política, especialmente en las sociedades democráticas y por otra cuestionando la conocida tesis maquiavélica de que la política consiste en la razón de la fuerza... por el contrario, si la política merece llevar tal nombre consiste en el arte del acuerdo en medio de la pluralidad, conciliadora de intereses contrapuestos, no puede cumplir su misión sin recurrir a la ética.

La segunda parte repasa los elementos centrales de la teoría de políticas públicas, definiéndolas, siguiendo a Aguilar, como acciones o cursos de acción gubernamental, así como respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas (Salazar), encuadrándolas en el enfoque de arenas y actores. Para la ética será indispensable centrarse en la noción de factibilidad de las políticas públicas, puesto que se entiende que hay

límites y cursos imposibles por diversas razones, que deben ser descontados por el tomador de decisiones y que, en último término, derivarán en dilemas entre lo posible y lo debido.

El análisis de políticas se muestra particularmente útil conforme al denominado "multiplismo metodológico" (Dunn) que incorpora un enfoque ético. Las diversas etapas del proceso de elaboración de políticas suponen recurrir a diferentes métodos para delimitar el problema y las alternativas pertinentes para su atención. Se descarta la posibilidad o pretensión de que en la elaboración y análisis de políticas sea posible la neutralidad axiológica, por el contrario, en dicho proceso el analista de políticas debe ser muy consciente tanto de su propia intención, como la de los actores. En tales etapas debe estar presente un enfoque ético que mantenga vinculadas y armonizadas las consideraciones utilitarias, jurídicas, administrativas, etc.

Pasar de la dimensión analítica a la operativa requiere recurrir a instrumentos detectores y efectores (Hood), como vías sensitivas a los problemas y necesidades sociales, tanto como interventoras en dichos ámbitos. A su vez, la sociedad civil dispone de un juego de herramientas correspondientes, que le permiten hacer sentir sus demandas. Será el intercambio, acomodo o conflicto entre ambos instrumentos, lo que derive en un determinado escenario de políticas públicas. Al término del capítulo se presentan casos ilustrativos del empleo de las mencionadas herramientas, por ejemplo en las comunidades Nahuas del Alto Balsas, la Salinera de Guerrero Negro, B.C., el plebiscito ciudadano en la Ciudad de México, el conflicto por la construcción del aeropuerto en San Salvador Atenco.

En este punto se distingue entre la ética de las políticas y las políticas éticas. Se dice que aunque todas las políticas públicas deberían ser éticas, no obstante encuentran su representación más típica en las políticas sociales, de ahí que con ayuda de un texto de Manuel Canto se analicen los modelos de políticas sociales aplicadas en A.L. durante los últimos treinta años desde una perspectiva que pone de relieve el significado humano y ético de las mismas.

Por su parte la ética de las políticas se expresa en el cumplimiento de la vocación del servicio público. Queda claro que si no se cumplen las funciones inherentes al Estado, se está defraudando todo lo que éste representa. Pero determinar si se cumplen o no las finalidades del Estado no permite establecer responsabilidades, tanto individuales como colectivas. Sabemos que la ley contempla las primeras, sin embargo, una de las consideraciones éticas más significativas precisa que también hay responsabilidades institucionales y colectivas, que no pueden sencillamente disolverse en el anonimato del colectivo.

Se propone que así como se plantea la reforma institucional de las entidades públicas desde una perspectiva administrativa y racional, es posible y necesario plantearla desde una perspectiva ética.

Una de las partes principales de este texto es la dedicada al análisis y solución de dilemas éticos. Por una parte se recurre al análisis de argumentos estructurados, a fin de identificar diferentes modalidades de razonamiento normativo, es decir, de qué manera y bajo qué premisas se opta por determinado curso de acción en lugar de otro. Así, se recurre a los argumentos denominados de método, estadístico, de pertenencia, de causalidad, ético, pragmáti-

co e intuitivo.

Con la mismos objetivos, en un segundo momento se presentan métodos que la ética a aplicado a lo largo de la historia para la comprensión y solución de conflictos, se presentan y ejemplifican la regla de oro, el principio de doble efecto, la ley de talión, imperativo categórico, axiología, utilitarismo y feminismo. En conjunto, tanto la argumentación como los métodos éticos contribuyen a eso que se denominó multiplismo, es decir, a aplicar diversos métodos y enfoques para resolver una misma problemática, mediante una mejor comprensión de sus implicaciones, actores y consecuencias.

La ejemplificación de dichos métodos ayuda mucho tanto a entender cómo se les debe aplicar como la utilidad que se deriva de su uso. Se repasa el caso de la vacuna DPT, el megaproyecto del Istmo de

Tehuantepec, el conflicto entre los ejidatarios de El Coyol, Veracruz y PEMEX, el problema de inseguridad pública en Venezuela y el IVA a los servicios médicos en Argentina.

La parte final de este texto está dedicada a la reforma institucional en beneficio de la prevención y el combate a la corrupción. Se citan las transformaciones en la mística de la gerencia contemporánea, así como el recurso a los códigos y comités de ética en las entidades.

En la conclusión de este trabajo se toca el tema de la gobernabilidad, que es entendido y expuesto como resultado de un ejercicio ético del poder y el cumplimiento de las responsabilidades inherentes a la autoridad, se perfila claramente que fallar en esta perspectiva deriva en la ingobernabilidad, tenida actualmente como uno de los más serios desafíos para el Estado.