

Revista de Administración Pública



Las líneas orientadoras de la buena administración pública

Roberto Salcedo Aquino*

Resumen: Una buena administración pública es aquella que cumple con sus funciones institucionales y asegura, de manera razonable, la consecución de sus objetivos y metas por medio de los principios de eficacia, eficiencia y economía; sirve objetivamente a la ciudadanía; y, privilegia el interés social por encima del particular.

La organización racional de las operaciones para alcanzar estos propósitos se sustenta en seis directrices que conforman las líneas orientadoras de la buena administración pública, éstas son: la responsabilidad; el debido proceso; la competencia profesional; la flexibilidad; la honestidad; y, la rendición de cuentas complementada con la fiscalización.

La aplicación en conjunto de las líneas orientadoras, aunada al ejercicio pleno de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Función Pública, apuntala una administración eficaz, eficiente y proba que garantizará que el gobierno marche bien y que lo público funcione.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. FCPyS. Profesor de carrera definitivo por oposición en el área de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Estudios Superiores de Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha ocupado los cargos de: Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal y en las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, y Relaciones Exteriores; Director General Adjunto del Banco Nacional de Obras y Servicios; Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social; Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, y Subsecretario de Fiscalización y Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública. El 1 de julio de 2021 fue nombrado por el Presidente de la República, Secretario de la Función Pública.

Palabras clave: Responsabilidad; debido proceso; competencia profesional; flexibilidad; honestidad; rendición de cuentas.

The guidelines for good public administration

Summary: A good public administration is one that fulfills its institutional functions and ensures, in a reasonable manner, the achievement of its objectives and goals through the principles of effectiveness, efficiency and economy; it objectively serves the citizenry; and, it privileges the social interest over the particular one.

The rational organization of operations to achieve these purposes is based on six guidelines that make up the guidelines of good public administration, these are: responsibility; due process; professional competence; flexibility; honesty; and accountability complemented by oversight.

The joint application of the guidelines, together with the full exercise of the powers conferred on the Secretariat of the Civil Service, underpin an effective, efficient and probative administration that will ensure that the government does well and that the public works.

Keywords: Responsibility; due process; professional competence; flexibility; honesty; accountability.

Fecha de recepción del artículo: 30 julio 2021

Fecha de aceptación: 20 agosto 2021

Introducción

Antes de exponer las líneas orientadoras de la buena administración pública es necesario explicar dos conceptos: el de la administración gubernamental y el de la política administrativa del Gobierno Federal.

La administración gubernamental es la ciencia, técnica y arte que organiza racionalmente las operaciones para implementar las políticas públicas y los proyectos de gobierno; en específico, los programas presupuestales. Para alcanzar las metas de ejecución, esta práctica coordina los esfuerzos, canaliza los recursos, ordena las acciones y organiza a las instituciones mediante orientaciones de sentido para cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos.

La política administrativa del Gobierno Federal la caracterizaremos a partir del término política, el cual tiene numerosas acepciones; sin embargo, para efectos del presente artículo, tomaremos dos: la primera implica la lucha por el poder y el arte de gobernar; la segunda se refiere al conjunto de orientaciones para dirigir un proyecto o un plan hacia la consecución de objetivos específicos en un campo de actividad determinado, de manera que existen diferentes tipos de políticas; por ejemplo, una política fiscal, una política migratoria o una política administrativa.

En la política administrativa se concentra nuestro objeto de interés, particularmente en la que ha sido emitida por el Gobierno Federal. La Secretaría de la Función Pública (SFP) ha establecido acerca de ella diversas orientaciones, a efecto de organizar racionalmente las operaciones para llevar a cabo las políticas públicas y concretar los proyectos gubernamentales. Estas directrices, a las que nos referiremos en adelante como líneas orientadoras de la buena administración pública, constituyen la parte medular de este artículo.

Desarrollo

Seis son las líneas orientadoras de la buena administración pública: 1) la responsabilidad; 2) el debido proceso; 3) la competencia profesional; 4) la flexibilidad; 5) la honestidad; y, 6) la rendición de cuentas complementada con la fiscalización.

En esta cadena de seis elementos cada uno posee el mismo peso e importancia, lo cual la dota de consistencia, pues un sistema es tan sólido como su eslabón más débil. A continuación, se analiza cada una de las seis líneas.

1. La responsabilidad

En una primera acepción, el término responsabilidad se asocia con la cualidad de ser responsable. Responsable significa que se puede responder, dar una respuesta racional.

En el ámbito de la administración pública, la responsabilidad es la capacidad de respuesta para atender con eficacia la misión encomendada, con sujeción a las normas expedidas por la autoridad competente. De acuerdo con su capacidad de respuesta hacia los ciudadanos, las instituciones gubernamentales pueden clasificarse en cuatro tipos:

- a) Las que no responden o no hacen nada sustancial por entender su objeto social, ni por medir su eficacia y eficiencia. Éstas son instituciones vegetativas, que operan sin entender la política gubernamental y tampoco establecen una específica. En ellas no hay creatividad, sino adocenamiento. El ejemplo por excelencia de este tipo de instituciones son las denominadas “ventanilleras”, calificadas así porque abren y cierran la ventanilla a una hora precisa sin importar la fila en espera, pues no hay en ellas el ánimo de satisfacer las necesidades de sus usuarios.
- b) Las que se preocupan por cumplir con su tarea e intentan reformas para satisfacer las preocupaciones de los ciudadanos, además de mostrar interés en mejorar con base en las quejas y necesidades de las personas que reciben sus servicios, y procuran implementar las mejores prácticas en su ámbito de actuación.

Un ejemplo del avance de este tipo de instituciones se encuentra en el trámite de expedición de la licencia de manejo, para el cual se requería reunir una serie de requisitos que resultaban excesivos, tales como demostrar la nacionalidad con el acta de nacimiento; proporcionar la cartilla del servicio militar y el comprobante de domicilio; entregar fotografías específicas; realizarse un examen médico; presentar el examen de conocimientos del reglamento de tránsito y el examen práctico de manejo. Como resultado nadie cumplía todos los requisitos, y la necesidad de contar con la licencia fomentaba la corrupción. Bastó con sustituir todo lo anterior por una simple carta que decía: soy mexicano, tengo salud, conozco el reglamento de tránsito y sé manejar, todo ello bajo protesta de decir verdad. Hubo eficacia y se acabó, en gran medida, la corrupción.

- c) Las que son innovadoras. Se trata de instituciones altamente conscientes de sus atribuciones y responsabilidades; además, son muy receptivas a medir su desempeño y a escuchar a sus usuarios; también utilizan procedimientos sistemáticos de recopilación de información; crean sistemas para facilitar la presentación de quejas, denuncias y sugerencias; y toman medidas para ajustar los servicios y procedimientos a las necesidades de los ciudadanos.

Como ejemplo de una institución de este tipo se encuentra el Servicio de Administración Tributaria, el cual, con la digitalización del trámite para la declaración de impuestos, facilitó a las personas físicas y morales presentarla de forma electrónica, en cualquier momento y día de la semana; además, incluyó formatos precargados y estableció elementos de seguridad para aumentar la eficiencia recaudatoria con objeto de ayudar al usuario a cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones.

- d) Las que asumen que no hay fronteras entre el ciudadano y el servidor público, pues no hay un nosotros y un ellos. Éstas son instituciones del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Se trata de entes que están familiarizados con sus usuarios y permiten la intervención de los ciudadanos para que conozcan y opinen sobre los procedimientos y la calidad de los bienes y productos que proporcionan; incluso, cuando es viable, otorgan los recursos directamente a los destinatarios de sus servicios. También impulsan la administración regida por objetivos y la medición de sus resultados.

Un ejemplo de lo anterior es una acción implementada por la Secretaría de Educación Pública, la cual, con motivo del programa “La escuela es nuestra”, entregó directamente a los comités escolares los recursos para la construcción, mantenimiento y equipamiento de los planteles de educación básica. Gracias a ello, agilizó el suministro del dinero, impulsó la organización popular, favoreció la participación de los padres de familia y cerró espacios a la corrupción.

En una segunda acepción, la responsabilidad se refiere a la asunción de las consecuencias inherentes a nuestros actos y, en su caso, de la imputabilidad que pudieren suscitar.

La diferencia entre un hecho y un acto reside en que el segundo implica voluntad, cuyo ejercicio comprende los elementos siguientes: intención, opción, deliberación, libertad y decisión. La intención consiste en designar el objetivo del movimiento que está gestándose; la opción, en saberse frente a alternativas que, en tanto tales, son distintas y excluyentes entre sí; la deliberación es el ejercicio de ponderar, sopesar y calcular las consecuencias de cada opción; la libertad es la facultad natural del ser humano de obrar de una manera o de otra, y de no obrar; y la decisión es la resolución que se toma en una cosa dudosa. La secuencia de estos elementos manifiesta la voluntad, la cual constituye un ejercicio de conciencia y de asunción de responsabilidades.

De tal manera que decir “yo actúo”, significa que un movimiento mío lleva algo a la realidad; que mi acto lo propicie significa, sencillamente, que éste tiene consecuencias y que yo debo asumirlas; por tanto, es justo que se me pida ser responsable. De lo anterior se colige que si un movimiento voluntario tiene consecuencias – que siempre las tiene–, aun cuando sean imprevistas, se ha de responder por ellas.

En el servicio público, la responsabilidad se vincula con los controles que deben existir para morigerar la conducta de quienes detentan el poder y propiciar políticas prudentes. Al respecto Montesquieu (1960, 225) afirmó: “se sabe por experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad propende a abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites.”, con base en ello concluyó que, dada la disposición de las cosas, es necesario que el poder controle al poder.

En esa misma línea de pensamiento, Benjamin Constant (1989, 9) advirtió:

Quando se establece que la soberanía del pueblo es ilimitada, se crea y se introduce caprichosamente en la sociedad humana un grado de poder demasiado grande en sí mismo, y eso es malo, independientemente de quien lo posea. Se confiera a uno, a varios, o a muchos, seguirá siendo un mal. Se culpará a los depositarios de ese poder... y será un error. Es a la cantidad de poder y no a quienes son sus depositarios a quien hay que

acusar. Hay que actuar contra el arma y no contra el brazo que la sostiene.

A partir de estas ideas, formuló tres conclusiones: 1) todo poder es propenso al abuso; 2) es necesario que el poder controle al poder, y 3) hay que limitar el poder para evitar actos irresponsables e impunidad en la política.

2. El debido proceso

El debido proceso es el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para afectar legalmente los derechos de los gobernados (Gómez, 2006, 345). Como tutela de derechos humanos, se trata de una garantía que debe estar presente en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, no sólo en las de orden penal.

La exigencia de un procedimiento previo, en el cual además se cumplen determinadas condiciones materiales y procesales, fue introducida en la legislación mexicana por la conjunción de dos tradiciones jurídicas: la primera, de origen hispánico, parte del principio de que toda persona debe ser oída y vencida en un juicio; y la segunda, proveniente de la corriente angloamericana, sostiene, con base en las enmiendas V y XIV de la Constitución Norteamericana, que ninguna persona será privada de su vida, de su libertad o de su propiedad, sin el debido proceso. Estos principios aseguran que los ciudadanos tengan el derecho de presentar sus alegatos ante la autoridad para defender sus intereses.

Aunque el concepto del debido proceso proviene del derecho penal, su uso se ha hecho extensivo a la administración pública, de manera que las instituciones están obligadas a acatarlo y a conducirse de manera justa, imparcial y respetuosa, con lo cual se garantiza que el gobierno ejerce su función ejecutiva conforme a las leyes, y no por una voluntad arbitraria que hace y deshace según un criterio unilateral.

El principio general es que todas las políticas públicas deben tener el consenso de la población que será afectada por ellas, de manera que deben abrirse espacios de diálogo

entre gobernantes y gobernados para que toda decisión en torno a un problema público tenga el aval de la ciudadanía. Por tal motivo, la consulta popular, los plebiscitos, las audiencias y los diálogos con la sociedad forman parte del debido proceso en la administración pública.

Por norma, toda persona interesada debe tener la posibilidad de participar en las discusiones sobre el diseño e implementación de las decisiones públicas. En cumplimiento de esta prerrogativa, los programas y proyectos prioritarios de la actual administración se decidieron mediante consulta ciudadana. Como ejemplo, está el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND).

El PND se desarrolló en cuatro etapas. En la primera, las dependencias y entidades del Gobierno Federal, con la participación de diferentes actores, realizaron un diagnóstico de los problemas públicos y propusieron los objetivos y estrategias para atenderlos; en la segunda, se llevaron a cabo diversos foros de consulta con la ciudadanía, con especial énfasis en la atención de los grupos prioritarios, para recibir las aportaciones de la sociedad; en la tercera, los planteamientos preliminares de las dependencias y entidades se complementaron y enriquecieron con las propuestas de la población, y en la cuarta, se integró el documento final para su presentación ante la Cámara de Diputados por parte del Presidente de la República.

3. La competencia profesional

La calidad del capital humano presenta una relación directa con la capacidad de realización gubernamental; por ello la inexperiencia y las limitaciones en las destrezas técnicas de los servidores públicos restringen las posibilidades de desarrollo de los gobiernos.

A medida que el gobierno se hizo más complejo, surgió el imperativo de una mayor diferenciación de funciones y, por ende, se requirieron especialistas que supieran manejar los problemas –como afirmó Max Weber (1969)– con precisión, confiabilidad y eficacia. De estas tres cualidades, el busilis de la gestión del capital humano reside en una eficacia técnica que se traduce en precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción, confianza y rendimiento óptimo.

El concepto de eficacia técnica se asocia con la figura del especialista, cuya formación o experiencia, o ambas dominan un ámbito particular de los problemas gubernamentales. El especialista posee una alta competencia para proponer y ejecutar las medidas pertinentes para administrarlos o resolverlos. Como el rasgo característico del especialista es, en principio, limitarse a un campo determinado de conocimiento, la experiencia adquirida lo convierte en un experto que conjuga el saber con el hacer.

Además de especialistas, los gobiernos requieren de funcionarios de alta capacidad técnica para manejar problemas difusos y multisectoriales que deben ser abordados con una perspectiva global, así como con criterios generales de eficacia y mejores prácticas, estos son los generalistas.

En consecuencia, los problemas específicos son encargados a especialistas, los cuales pueden ubicarse en unidades descentralizadas para una gestión autónoma; los problemas difusos corresponden al ámbito de actuación de los generalistas, quienes, a menudo, centralizan las funciones para ordenar y alentar la cooperación de las distintas áreas de la administración pública involucradas en el problema.

El principal y legítimo principio de selección del personal gubernamental es el mérito probado en el campo de acción. Por eso, respecto de un posible candidato, la pregunta clave es ¿qué ha realizado? y no ¿cuántos diplomas tiene?, pues el sector público requiere tanto el saber cómo el hacer; en suma, saber hacer, idea entendida como la conjunción de ciencia y experiencia.

Para la selección basada en el mérito es necesario responder algunas preguntas: ¿Qué atributos se consideran deseables?, ¿Qué mecanismos son aceptables para reclutar a los candidatos?, ¿Cómo puede atraerse a las personas más aptas?, ¿Cómo y quién las nombra?, ¿Entre quiénes es posible designar?

Los expertos recomiendan –salvo para el primer peldaño del escalafón– que la selección se realice primordialmente por la experiencia, esto es por los éxitos alcanzados. Por supuesto que la dificultad principal es definir qué se entiende por mérito y por éxito.

George Simmel (1964, 294), con un alto grado de escepticismo, afirma que la aristocracia del mérito no podría realizarse empíricamente. La razón: no se ha dado ningún procedimiento por el cual “el mejor” pudiera reconocerse con seguridad para conferirle cargos de importancia. Tampoco hay un método *a priori* para educar a una clase administrativa, ni uno *a posteriori* de la selección natural por contienda libre en la que se busque la mejor posición, ni un método intermedio que haya demostrado ser eficaz para elegir a las personas.

El procedimiento por el que se recluta a los funcionarios en los países industrializados –Reino Unido, Francia, EE.UU.– consiste en un examen de ingreso con normas centralizadas, formalmente estandarizadas y con frecuencia con un alto grado de dificultad. Sin embargo, la experiencia revela serias deficiencias de este método de selección, pues los méritos que se buscan difícilmente se pueden reflejar en un examen. Incluso se ha detectado que quienes aprueban con excelencia los exámenes, no siempre son los mejores servidores públicos y, en contraparte, hay ejemplos de reprobados que demostraron más adelante ser de alta calidad en su desempeño profesional.

Carl Friedrich (1946, 380), decepcionado de este método de selección, observó:

Los exámenes de admisión bordean el ridículo por la falta de atención prestada a las cuestiones que tienen importancia. Los instructores encargados de preparar a los futuros funcionarios públicos no tienen de ordinario acceso a los exámenes, que están considerados como secretos oficiales celosamente guardados. Si leyera los exámenes, se encontrarían que son inútiles.

Sin embargo, el examen es el método más socorrido por la mayoría de los sistemas civiles de carrera, tanto para el ingreso como para la promoción de los funcionarios públicos.

Charles Bonnin (2004, 118) delineó la preparación interna desde el primer peldaño de la pirámide. En su reflexión, dedujo que nada sería más favorable para garantizar las virtudes y los talentos de los empleados públicos, así como prevenir las ambiciones, intrigas y cábales, que iniciarlos

en los cargos inferiores de la administración, antes de acceder a los empleos superiores. Esta fórmula, afirma, desanimaría a los intrigantes, frenaría la corrupción y propiciaría que los empleos públicos sean ocupados por los más idóneos, pues aquellos destinados a ocupar los primeros cargos del Estado estarían convencidos de que su nombramiento se debió al escrutinio de su conducta pasada, su moralidad y su conocimiento de los asuntos administrativos.

Esta forma de proceder establecería una ruta de profesionalización basada en la concepción de que todo puesto público es un tripuesto: se requiere conocer las habilidades del peldaño inferior para suplir omisiones y ausencias de los subordinados; desempeñarse con eficacia en la categoría donde uno se encuentra; y prepararse para asumir las responsabilidades del nivel inmediato superior.

Este esquema daría lugar a que todos los cargos fueran desempeñados por personas capaces, dignas de la estima y la confianza públicas. Consiguientemente, el gobierno y la ciudadanía tendrían la garantía del mérito y de los saberes de los agentes de la administración, pues éstos no podrían acceder sino por rangos a los primeros empleos y mediante la ruta de la profesionalización.

Por lo que hace a la promoción, en muchos sistemas administrativos, se otorga una vez comprobados los méritos universitarios –titulación, sobre todo–, y con ello se ubica al candidato en posición administrativa para asumir un cargo superior, lo que constituye un método rudimentario de comprobar el mérito del funcionario.

En otros casos, los superiores realizan regularmente informes acerca de sus colaboradores, reportes que se refieren sustancialmente a su rendimiento en la posición que ocupan y sólo indirectamente a su aptitud para suplir a sus subordinados o para ocupar un cargo más elevado. Adicionalmente, es inevitable que en tales informes desempeñen un papel preponderante criterios subjetivos e influyan también otras apreciaciones relacionadas con la vida social y afectiva. Por lo tanto, es pertinente preguntarse si las promociones se realizan sobre criterios racionales y objetivos, y si prevalece el mérito como la consideración superior.

La experiencia inglesa justifica la observación de que no hay problema tan difícil y enojoso en el servicio civil como el de las promociones. La base más sencilla para que asciendan los empleados públicos son los años de servicio; sin embargo, éstos, según los psicólogos y sociólogos, pueden representar dos fenómenos: vejez, entendida como acumulación de años; o antigüedad, que dota al servidor público de conocimientos y experiencia. Al respecto se dice en el lenguaje popular que lo viejo se va al desván y lo antiguo –suma de arte y calidad– se va al museo.

Como es difícil discernir entre lo viejo y lo antiguo, se han instaurado los exámenes de promoción, los cuales, si bien tienden a dar las mismas oportunidades a todos y suponen otras ventajas, en realidad constituyen un método deficiente para lograr el objetivo que persiguen de seleccionar a los que poseen los méritos para ascender. Sin embargo, dichos méritos rara vez se manifiestan en los exámenes.

Por consiguiente, se ha tratado de estructurar una hoja de servicios que condense los méritos en dos vías: una ruta de capacitación y una ruta de profesionalización. La primera califica la actualización del conocimiento del servidor público y la segunda pondera la experiencia adquirida en el ejercicio del cargo, el conocimiento de las labores del nivel inferior y los ejercicios para acceder al escalón inmediato superior. De manera que el índice que pondera ambas calificaciones puede constituir un criterio objetivo para las promociones, no obstante, hasta ahora sólo se han realizado algunos ejercicios académicos y otros aislados en algunas áreas del sector público como en seguridad pública, el servicio exterior y en los tribunales jurisdiccionales.

Un factor que se adiciona a la competencia profesional está constituido por la formación en valores que todo servidor público debe recibir, interiorizar y promover, en específico aquellos establecidos en el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal para conducirse con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (SFP, 2019).

4. La flexibilidad

En sus diferentes acepciones, la flexibilidad se refiere a la cualidad de adaptarse fácilmente, ser susceptible de cambios o variaciones, y a no sujetarse a normas estrictas, dogmas o trabas.

Este elemento obliga al administrador público a ser transigente y permisivo cuando las circunstancias lo ameritan, pues si se tratara de aplicar la norma sin tomar en cuenta el contexto no se requerirían administradores, sino robots, los cuales no pueden entender que hay excepciones que confirman la regla.

El administrador es contratado para que aplique la norma en términos generales, y se le exige criterio profesional para autorizar las excepciones. Por tanto, la calificación de estos profesionales no debe sustentarse en el número de casos en los que aplicaron la norma, sino por el criterio lógico y correcto para autorizar los casos de excepción. En consecuencia, la flexibilidad constituye una virtud de la sana y correcta administración porque ninguna regla, por más estudiada que haya sido, puede prever todas las posibilidades que pueden presentarse en la realidad, ya que ésta siempre rebasa la norma.

En concordancia, la flexibilidad debe entenderse como la creación de una administración pública autónoma que aumente la capacidad de ejecución mediante la descentralización de responsabilidades; el establecimiento de objetivos y metas claros; la reducción y simplificación de la normativa; la definición de estándares de actuación; la adopción de las mejores prácticas gubernamentales; el manejo flexible del presupuesto; y sistemas de capacitación y desarrollo enfocados en el fortalecimiento de habilidades, competencias y responsabilidades del personal.

Una administración responsable privilegia los resultados sobre una actuación dogmática y ortodoxa del deber ser de los manuales y procedimientos. Lo anterior está encaminado al logro de una gestión enfocada en resultados y centrada en la satisfacción del ciudadano, como usuario y beneficiario; en este sentido, resultados y ciudadanos son los dos elementos claves de la flexibilidad.

En el periodo de auge de la visión dogmática de las normas, el control era el alma de una administración eficaz; se consideraba tan vital que siempre que algo fallaba se reforzaban los controles y se centralizaban las decisiones. Hoy en día, el paradigma ha cambiado, pues se impone la flexibilidad en la normativa, a efecto de contar con una mayor autonomía de gestión y confianza en que los expertos alcanzarán los resultados propuestos.

El paradigma actual representa, en muy alto grado, un intento consciente y deliberado de adaptar la estructura gubernamental para el logro más eficaz de los fines propuestos democráticamente. Para afianzar este propósito, además de la eficacia, se privilegian la eficiencia, la economía y el enfoque en el ciudadano. En este esquema, en el que la autonomía de gestión y la flexibilidad en el actuar adquieren un papel preponderante, se impele disertar sobre dos puntos torales: la cultura de las normas y la cultura del control.

La cultura de las normas

Una organización es producto del espíritu de cooperación de sus miembros, esta cooperación sólo es posible merced a las normas generadoras de la inordinación de todos a un fin común.

La cultura de las normas plantea una antinomia: sólo es posible obtener resultados positivos si se ejecuta el trabajo de conformidad con ellas; sin embargo, a veces la realidad impone excepciones que impiden cumplirlas a rajatabla; a pesar de ello, es muy común que los ejecutores caigan en el error de negarse a realizar ajustes en la normativa, incluso cuando su aplicación es a todas luces irrazonable.

En la administración colonial española, cuando ocurría un conflicto de esta naturaleza, el problema se resolvía mediante la divisa “obedézcase, pero no se cumpla”. En la actualidad esta antinomia se soluciona al procurar un justo equilibrio entre el actuar observante de las normas y la flexibilidad necesaria para hacer las excepciones que se requieren dadas las circunstancias de la ejecución.

En principio, un buen ejecutor tiene que sujetarse, en la mayor parte de los casos, a las reglas; si hace excepciones con demasiada facilidad, en especial en el caso de las normas que han sido formuladas teniendo presentes otros preceptos sobre los cuales no ejerce control, es muy probable que se produzca una confusión que alcance a toda la institución.

Ninguna organización que pretenda administrar o resolver problemas complejos puede emitir reglas cuya pretensión sea abarcar todas las circunstancias, casos y contextos. Por consiguiente, otra manera de superar la antinomia planteada es considerar a las reglas como criterios racionales de actuación, más que como prescripciones puntuales aplicables a un caso en particular y a todos en general.

Cuando se pretende normar cada caso y que esas prescripciones apliquen a una generalidad de ellos se da la proliferación de normas; esta situación la ilustra Al Gore (1995, 26) con dos ejemplos, en el primero, comenta que para el llenado de un formulario estándar, el Manual de Personal Federal de los EE.UU. contiene 900 páginas de instrucciones; en el segundo, señala que el cúmulo de leyes, reglamentos, mandatos, jurisprudencia y guías utilizadas por la Secretaría de Agricultura de ese país pesa 493.5 Kg. Todo ello es producto de una vieja práctica: siempre que las cosas salen mal, se responde con un bombardeo de nuevos reglamentos.

Ambos ejemplos demuestran que es necesario virar de las administraciones orientadas por normas hacia administraciones impulsadas por una misión, ya que éstas son más eficientes, eficaces, innovadoras y flexibles, además de que poseen una moral más alta.

La cultura del control

Las organizaciones burocráticas se caracterizan por una cadena de mando más o menos larga, integrada por controladores y subordinados en la que el control está escalonado, de manera que cada controlador es a su vez subordinado de otro controlador. Por ello, se afirma que las burocracias son piramidales.

En esa cadena de mando, la discrecionalidad de cada subordinado y de cada controlador está habitualmente prescrita y limitada; el rango de alternativa que cada individuo y unidad pueden propiamente considerar al formular las decisiones está definido en forma más o menos explícita por un conjunto de prescripciones.

Es precisamente el punto de equilibrio entre control y facultad discrecional el que ordena la acción institucional y produce, mediante la especialización y experiencia, además de la ejecución ajustada a la norma o por medio de la excepción de la misma, la eficacia y los buenos resultados.

Una organización sana y eficaz establece la jerarquía –quién manda y hasta dónde– mediante normas y reglamentos. En éstos, se prescribe lo que debe hacer el subordinado y las funciones del superior. Normas y reglamentos son la base para inordinar, coordinar, subordinar y supraordenar las acciones de una multiplicidad de actores, para que todos cooperen en el logro del fin común; en este sentido, constituyen una virtud institucional. No obstante, se puede devenir en vicio cuando las normas y los reglamentos inclinan a la organización hacia una rutina formalista, en la que aquella se convierte en un perfecto observante de las normas, sin rumbo ni propósito.

La rutina formalista que obedece ciegamente las normas degenera en una organización irracional; los fines institucionales se pierden y lo que queda es un esfuerzo por lograr estatus y control en una maquinaria que se mueve amorfa y arrítmica. Este vicio, cuando es llevado al extremo, se expresa en el cultivo fatuo de las normas y los reglamentos, y predispone a una patología institucional: la atención se concentra en las prescripciones que limitan necesariamente la discrecionalidad que impone la razón, se pierden los fines y se sobreestima el actuar automática. Esta patología está descrita en *Los empleados*, de Honoré de Balzac (1968, 1329 ss), novela situada en un momento culminante que rompe la cotidianidad de una oficina: cuando un jefe va a morir y los escalafones están a punto de moverse; a partir de esta anécdota, el autor refiere los enredos y artimañas que ponen en juego los principales aspirantes a la vacante que va a producirse, lucha en la que, como era previsible, triunfa el más inepto, que es

al mismo tiempo el que ha sabido armarse de mayores influencias.

En relación con la segunda parte de la obra de Balzac, David Osborne (1994, 49) señala:

La gran tarea que emprendió la sociedad fue dificultar el robo al erario público, pero tantos controles hicieron imposible la administración; al exigir exámenes escritos calificados hasta el tercer punto decimal para controlar a burócratas, se introdujo la mediocridad en la fuerza de trabajo; al imposibilitar el despido de personas que no se desempeñan bien, se convirtió la mediocridad en una carga; al tratar de controlar todos los procesos, se olvidaron los resultados. Se construyó de esta manera una maquinaria lenta, ineficiente y depredadora.

La contundencia de estas afirmaciones permite entender por qué en ocasiones se compara a la administración con un elefante reumático.

Para combatir los vicios provocados por el abuso en la imposición de controles, la flexibilidad se constituye en el elemento que debe imperar en la administración pública. Si bien los conceptos generales son universales y se diseñan para cualquier tipo de circunstancia, las tácticas específicas de la implementación no lo son. Tratar a todos los ciudadanos de la misma manera puede lograr economías de escala, pero ignora la diversidad de la sociedad y obstaculiza la labor del gobierno en su propósito de satisfacer las necesidades del mayor número posible de personas de una manera efectiva.

En conclusión, el equilibrio entre el binomio normas-control y las facultades discrecionales enfocadas en la obtención de resultados puede vacunar a las burocracias contra las patologías antes descritas.

5. La honestidad

Cuando se levantan encuestas sobre los valores de la sociedad y del gobierno, la honestidad inevitablemente se encuentra en la cima o muy cerca de ella. Aplicada a la administración pública, esta línea orientadora tiene

tres implicaciones: la transparencia, la veracidad de la información y la construcción de una sociedad abierta.

Respecto de la obligación de hacer transparente toda la acción gubernamental es preciso que los ciudadanos sepan qué hace el gobierno con sus impuestos, cómo elabora las políticas públicas y las implementa, y cómo rinde cuentas de ello, pues la opacidad es un mal que afecta la honestidad.

La transparencia de la esfera pública es un esfuerzo deliberado por evitar: a) la apropiación ilegítima de lo que nos pertenece a todos, que es el principio de la corrupción; b) el ocultamiento de la información que todos deberíamos conocer, que es el principio del patrimonialismo; y c) la exclusión de las decisiones o de las acciones en las que todos deberíamos tener cabida, que es el principio de la discriminación.

La sociedad abierta y transparente se construye sobre cuatro fundamentos: una presión social y democrática hacia los gobiernos para que publiquen información oportuna y relevante; un marco jurídico que establezca derechos y obligaciones sobre el acceso a ella; un aparato burocrático preparado para conservar y proteger los archivos; y una institución autónoma que garantice el ejercicio del derecho a la información.

Si todos los aspectos funcionales del ejercicio del poder son dados a conocer a la ciudadanía se puede hablar de un desempeño democrático y transparente. En consecuencia, la publicidad de lo que es público debe permitir a cualquier persona interesada juzgar por sí misma si se salvaguarda la igualdad de trato; si se excluye el favoritismo, el nepotismo y la arbitrariedad; si los recursos públicos se están ejerciendo con probidad y para los fines a que fueron destinados, y si los funcionarios públicos cumplen con el perfil del puesto que ocupan.

Sin embargo, transparentar lo público es una tarea difícil de conseguir, porque la tendencia natural de los funcionarios los inclina al secreto; esto ocurre incluso en los países considerados altamente democráticos, en los que el ciudadano aún no puede acceder a la documentación de determinados hechos dadas las restricciones impuestas por sus gobiernos para desclasificarlos. El sistema más

avanzado de todos los gobiernos modernos es tal vez el de Suecia, donde existe una amplia tradición de poner los archivos oficiales a disposición de los interesados, lo que ha dado como resultado una publicidad plena del actuar gubernamental.

Es cierto que la burocracia debe ser discreta cuando los asuntos así lo ameriten, incluso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce en su artículo 6° que existen excepciones al acceso a la información, al señalar que “La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial”.

Casos como el trazo de una carretera, la ubicación de un nuevo aeropuerto o el precio base de un bien público en una licitación son ejemplos de información que en principio puede ser de acceso restringido, lo cual no implica necesariamente opacidad, pues toda reserva debe estar fundada y motivada, además de que tiene un periodo de vencimiento.

Al respecto, hay una preconcepción en la ciudadanía en el sentido de suponer que todo lo que es secreto es *ipso facto* malo. Sin embargo, hay casos en los que la secrecía se justifica plenamente. Un ejemplo de ello son las investigaciones por hechos de corrupción, las cuales podrían verse gravemente afectadas si se dan a conocer mientras están en proceso, además de que su publicidad podría alertar a los infractores y facilitarles la huida, situación que favorecería la impunidad que tanto nos hemos empeñado en combatir. Por ello, es necesario dejar sentado que la discreción es importante en el ámbito gubernamental, aunque el riesgo es que pueda abusarse de ella.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano qué hace su gobierno, con qué y cómo lo hace. En tanto que se le identifica comúnmente con el derecho a la información, la transparencia se asimila a la exigencia de un derecho humano fundamental y no como una graciosa concesión de la clase gobernante.

Los gobiernos requieren reconocer que la transparencia y el acceso a la información son mecanismos para legitimar al

Estado, que sirven para rehacer, o al menos proponer, una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados, en un contexto en el que la exigencia de rendir cuentas e inhibir la corrupción por parte de la ciudadanía es cada vez más apremiante.

Respecto de la veracidad de la información, todo servidor público tiene la obligación de presentar aquella que acredita el cumplimiento de sus funciones de manera certera y veraz, tanto a sus superiores jerárquicos como a la soberanía popular. En lo referente a los informes que se rinden a la ciudadanía, tanto el mandatario como todos los ejecutores del gasto tienen el deber de informar sobre su actuación mediante los mecanismos siguientes:

- a) Comparecencias en tiempo real. De conformidad con el artículo 93 de la CPEUM los “secretarios del despacho darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”. Asimismo, el Congreso podrá requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades mediante preguntas por escrito, las cuales deberán ser respondidas, bajo protesta de decir verdad.
- b). Informes mensuales. El artículo 107, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece la presentación de informes mensuales al Congreso de la Unión relativos a la evolución de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público; los montos de endeudamiento interno neto; y, el canje o refinanciamiento de las obligaciones del erario federal.
- c) Informes trimestrales. Los artículos 107, fracción I, y 111 de la LFPRH, mandatan la entrega de informes trimestrales al Congreso, sobre los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación de Desempeño para identificar la eficiencia, eficacia, economía y calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.

d) Informes anuales. De conformidad con el artículo 69 de la CPEUM y el artículo 6° de la Ley de Planeación (LP), el Presidente de la República informará al Congreso sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y resultados obtenidos relacionados con la ejecución del PND, de los programas sectoriales y, en su caso, de los programas especiales.

Con este cúmulo de información, los ciudadanos – teóricamente– están informados sobre la ejecución del mandato en tiempo real, de manera mensual, trimestral y anual.

Un instrumento más para mantener informada a la ciudadanía sobre el mandato conferido es la Cuenta Pública Federal (CP), la cual, de conformidad con el artículo 74, fracción VI, de la CPEUM debe ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril. Su contenido, con base en los artículos 6° de la LP y 107 de la LFPRH, deberá relacionarse, en lo conducente, con la información proporcionada en el Informe Presidencial entregado al Congreso, e incluir lo referente a las acciones y resultados obtenidos de la ejecución del PND y sus programas sectoriales y especiales; también deberá incorporar los resultados del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El objetivo de la CP es dar cuenta de la forma y el fondo de la ejecución del mandato llamado presupuesto. Por tanto, debe permitir comprobar que los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas, conforme a los criterios y programas aprobados y presentar los resultados alcanzados entre lo propuesto y lo realizado. Esta información deberá ser completa, oportuna y veraz.

Dada la relevancia de la información que contiene, la CP debería ser un texto accesible para todo ciudadano, pues informa de la situación del país en todos sus aspectos, entre ellos los logros, las insuficiencias de la actuación gubernamental, los riesgos y las vulnerabilidades que enfrentamos; sin embargo, a pesar de que se han hecho esfuerzos para ciudadanizarla, aún no resulta accesible para la población en general; es por ello que hacer asequible este documento constituye una meta para

incitar a los ciudadanos a demandar mejores resultados de sus gobernantes y exigirse a sí mismos una mayor participación en los asuntos públicos.

Por cuanto hace a la construcción de una sociedad abierta, este concepto se refiere fundamentalmente a la edificación y defensa de la esfera pública, esa que pertenece a todos y es el sitio donde los ciudadanos consolidan una convivencia común.

La sociedad abierta se relaciona con una ciudadanía activa, que actúa en un entorno en el que el crecimiento de las organizaciones sociales queda fuera de los círculos políticos; también se asocia con la expansión de un espacio que posibilita a las personas incidir en las decisiones gubernamentales desde tres frentes: el poder, las organizaciones sociales y la presión social, impulsada por la opinión pública.

Una sociedad abierta es argumentativa por antonomasia, puesto que parte del postulado de que todos los ciudadanos se interesan por la cosa pública y entienden al gobierno como un asunto de todos. Su principio fundamental postula que los hombres no son sólo seres sociales, sino sobre todo seres políticos. La acción política afecta el interés individual y el del grupo, e incluso puede incidir en el interés del Estado.

A partir del interés por la cosa pública, que es la conciencia en sí, deviene la participación política, que es la conciencia para sí. La sociedad argumentativa halla su sustento en el *homo rationalis*, que es el hombre que ha decidido, por virtud de la razón, participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, consciente de su papel y del de los demás.

Las políticas públicas se formulan mediante diálogos argumentativos de las partes involucradas, tanto de las autoridades como de los ciudadanos usuarios o beneficiarios; una vez diseñadas, se ejecutan con una visión de costo-beneficio y se sustentan en los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

En resumen, es necesario construir una sociedad abierta, participativa y crítica, que exija información y con base

en ella sostenga un diálogo racional y argumentativo con el mandatario en su calidad de mandante, a efecto de propiciar la mejora continua y las mejores prácticas gubernamentales.

6. La rendición de cuentas complementada con la fiscalización

La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Empero, a la luz de los principios de la administración responsable podría reconsiderarse la definición tradicional para formularla como una relación basada en la obligación de demostrar y justificar el desempeño, así como de asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

Como la tentación de no informar y, sobre todo, de no asumir responsabilidades es muy grande, se ha establecido un sistema de controles internos y externos que obligan a los servidores públicos a rendir cuentas. En este aspecto, la fiscalización adquiere un carácter crucial.

La fiscalización se refiere a la vigilancia y cuidado de la hacienda pública. Para ello comprende, en la parte preventiva, el establecimiento de controles; y en la parte de detección, las visitas, supervisiones, inspecciones, auditorías y evaluaciones de políticas públicas.

La fiscalización es parte del proceso administrativo, el cual comienza con la planeación, continúa con la programación de mediano plazo, se consolida en el proceso presupuestal y pasa después a la ejecución, etapa en la que la SFP establece los controles y fiscaliza según la metodología de análisis de riesgos de corrupción o de ineficacia.

Para su adecuado diseño, esta línea orientadora se sustenta en los criterios siguientes:

- a) Un sistema jurídico que establece la rendición de cuentas y la fiscalización de la gestión gubernamental.

- b) Un sistema administrativo preparado para rendir cuentas en los periodos establecidos, conforme a las demandas legislativas y la exigencia popular.
- c) Un sistema social que comprende e interpreta los informes rendidos y como resultado de la deliberación actúa en consecuencia.
- d) Un sistema cultural y educativo en el que los asuntos públicos son del interés de todos, y lo que es público se transparenta y se estudia en todos los niveles sociales, a efecto de que la ciudadanía aprenda a discernir sobre la formulación de políticas públicas, su implementación, ejecución, evaluación y fiscalización, y a partir de ello se pueda conformar el sentir de la voluntad popular.
- e) Un sistema ético que sancione la deshonestidad y la incompetencia, en el que los asuntos públicos atraigan a las mejores personas de la sociedad, porque se honra a los honestos y competentes.
- f) Un sistema de fiscalización integral que evite las desviaciones, las deshonestidades y la incompetencia y encienda las sirenas de alarma ante la detección de cualquier acto de corrupción o de ineficiencia. Este sistema debe mantener el espíritu de estupor y rechazo ante cualquier acto de corrupción y tener presente que ésta es corrosiva y contagiosa, por lo que se la debe temer y combatir como un cáncer social.

Dos de los aspectos relevantes de esta línea orientadora consisten en la revisión de estados financieros, dada la dimensión de los recursos involucrados; y la realización de ejercicios interpretativos que indiquen hacia dónde se dirigen las políticas públicas, a efecto de conocer si resultan pertinentes para resolver los problemas internos que las originaron, para atender las interrelaciones globales y su contribución al desarrollo del país y la sostenibilidad del Estado.

Finalmente, existe un malentendido en la opinión pública de que la fiscalización es sinónimo de búsqueda de pillos y pillerías. Esa confusión provoca que se conciba a las instancias fiscalizadoras como fiscalías y se espere que en sus informes aparezcan los nombres de los corruptos y

sus corruptelas, sin considerar que el propósito de dichos informes es dar cuenta de la fiabilidad de la ejecución del mandato presupuestal.

Conclusiones

Seis son las orientaciones que deben guiar a la administración pública para el logro eficaz y eficiente de los proyectos gubernamentales.

La primera es la responsabilidad, entendida como la capacidad de respuesta para la ejecución de proyectos y la asunción de los compromisos inherentes a la correcta implementación de las políticas públicas.

La segunda es el debido proceso, que constituye la garantía de que el gobierno está siendo administrado conforme a las leyes y las normas, y no por una voluntad arbitraria.

La tercera se refiere a la competencia profesional de los servidores públicos, la cual se vincula en forma directa con la capacidad de realización gubernamental y evita que la inexperiencia y las limitaciones en las destrezas técnicas de los funcionarios públicos restrinjan las posibilidades de desarrollo de los gobiernos.

La cuarta apunta hacia la flexibilidad, que es la virtud de la sana y correcta administración, porque ninguna regla, por más estudiada que haya sido, puede abarcar todas las manifestaciones de la realidad, ya que ésta siempre rebasa la norma.

La quinta consiste en la honestidad, que es la obligación de hacer transparente toda la acción gubernamental, a fin de que los ciudadanos sepan lo que hace el gobierno con sus impuestos, la manera en que elabora las políticas públicas y las implementa, e informa sobre su actuación.

Finalmente, la sexta orientación se enfoca en la rendición de cuentas complementada con la fiscalización. La primera es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida, de demostrar el desempeño y asumir las consecuencias en términos de las expectativas convenidas; en tanto que la segunda es la revisión sobre la probidad

de la actuación del servidor público y de los resultados obtenidos conforme al debido proceso y al cumplimiento de las leyes y la normativa.

Las seis orientaciones, funcionando en conjunto, generarán una administración eficaz, eficiente y proba.

Referencias bibliográficas

Balzac, Honoré. (1968). *La comedia Humana. Escenas de la vida parisiense*, en Obras completas, Tomo II. Madrid. Aguilar.

Bonnin, Charles-Jean. (2004). *Principios de administración pública*. México. FCE.

Cámara de Diputados (2021). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf

Cámara de Diputados (2018). *Ley de Planeación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Constant, Benjamín. (1989). *Escritos Políticos*, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Friedrich, Carl J. (1946). *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México. FCE. Sección de Obras de Ciencia Política.

Gore, Al (1995). *Un gobierno más efectivo y menos costoso*. México. EDAMEX.

Gómez Lara, Cipriano. (2006). *El debido proceso como derecho humano*, en González Martín, Nuria, Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau, Tomo II. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Havel, Václav. (1991) *La responsabilidad como destino*. México. FCE.

- Herrera Pérez, Agustín. (1991). *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. México, Carsa.
- LanzCárdenas, José Trinidad. (2006). *Las responsabilidades en el servicio público*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México, INAP.
- Lapalombara, J. y otros. (1970). *Burocracia y desarrollo político*, Biblioteca de psicología social y sociología, volumen 33. Buenos Aires, Paidós.
- Max Weber. (1969). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Tomo I. México, FCE.
- Meynaud, Jean. (1986). *La Tecnoocracia, ¿Mito o realidad?*, Madrid. Tecnos.
- Montesquieu, Barón de. (1960). *El espíritu de las leyes*, Madrid, Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales.
- National Archives (2019). *La Constitución de los Estados Unidos de América 1787*. <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos* https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1994) *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo funciona el espíritu empresarial al sector público*, Estado y Sociedad. Barcelona, Paidós.
- Secretaría de la Función Pública. (2019). *Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal*.
- Simmel, George y Wolff, Kurt. (1964). *The Sociology of George Simmel*. New York, Free Press.