

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

66
AÑOS

mejorando a las
instituciones públicas

1955 - 2021

SERIE PRAXIS

182

**Participación del INAP en el
“XXV Congreso Internacional del
CLAD sobre la Reforma del Estado
y de la Administración
Pública”.**

**Lisboa, Portugal, 24-27
de noviembre de 2020**

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

66
AÑOS

mejorando a las
instituciones públicas

1955 - 2021

***SERIE PRAXIS* 182**

**Participación del INAP en el
“XXV Congreso Internacional del
CLAD sobre la Reforma del Estado y
de la Administración Pública”**

**Lisboa, Portugal,
24-27 de noviembre de 2020**

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C

PRAXIS 182

Participación del INAP en el “XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública” Lisboa, Portugal, 24-27 de noviembre de 2020

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.



Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Fernando Álvarez Simán
Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2021 -2022

Diana Vicher García
Encargada de la Secretaría del INAP

Rafael Martínez Puón
Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomeli

Ricardo Corral Luna
Director del Centro de Consultoría en Administración Pública

Luis Armando Carranza Camarena
Director de Administración y Finanzas

CONSEJO DE HONOR IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Subdirección de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Rosa Isaura Rodríguez Romero
Irma Hernández Hipólito

Comité Editorial

Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa
Adán Arenas Becerril	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Eber Omar Betanzos Torres	Auditoría Superior de la Federación
Mariana Chudnovsky	Centro de Investigación y Docencia Económicas
Alicia Islas Gurrola	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Yanella Martínez Espinoza	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Arturo Pontifes Martínez	Instituto Ortega y Gasset México
Arturo Sánchez Gutiérrez	Escuela de Gobierno y Ciudad de México.

ÍNDICE

Presentación

Luis Miguel Martínez Anzures 11

ÁREA TEMÁTICA: Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI.

Panel 056: “Profesionalización, ética e integridad: condicionantes para una administración pública con sensibilidad social”.

Coordinación del panel: Dr. Luis Miguel

Martínez Anzures 13

María José Canel, Xabier Barandiarán y Geert Bouckaert. **¿Contribuye la gobernanza colaborativa a la confianza en las organizaciones públicas? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco** 17

Eber Omar Betanzos Torres. **La relevancia de la ética y la integridad en la gestión pública del siglo XXI** . . . 57

Mónica Diana Vicher García. **Integridad y ética, profesionalización y carrera administrativa: pilares de una administración formidable** 85

ÁREA TEMÁTICA: Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas.

Panel 055: Enfoques novedosos y paradigmas alternativos de las políticas públicas: casos de estudio.

Coordinación del panel: Maximiliano García Guzmán.

Jason Alexis Camacho Pérez. **Coordinación de políticas en el combate a la corrupción en México: un análisis del Sistema Nacional Anticorrupción** 111

ÁREA TEMÁTICA: Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la tecnología, la participación ciudadana, la colaboración y las redes sociales en la gestión pública.

Panel 064: Administración pública y tecnología en la nueva definición de las tareas gubernamentales.

Coordinación del panel: Bruno Monteiro

Iván Lazcano Gutiérrez. **Gobierno y administración pública en la era de la disrupción tecnológica digital** 167

ÁREA TEMÁTICA: Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI

Panel 065: Servidores públicos: realidad y estrategias para el desarrollo del capital humano en el ámbito gubernamental.

Coordinación del panel: José Mejía Lira

Alejandro Herrera Macías. **El capital humano en el sector público ante la cuarta revolución industrial: apuntes para nuevas competencias** 187

PRESENTACIÓN

Para el INAP una de sus funciones fundamentales es la difusión de la cultura administrativa. En este sentido, busca aprovechar todo espacio que sea propicio para dar a conocer los avances en la disciplina, así como las reflexiones pertinentes de acuerdo con la coyuntura nacional o mundial.

Los días 24 y 27 de noviembre de 2020 se llevó a cabo el Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Lisboa, Portugal. Cabe señalar que debido a las condiciones impuestas por la pandemia del Covid-19, las actividades tuvieron que realizarse de manera mixta, esto es, tanto presencialmente como a distancia.

Como es una práctica recurrente, el INAP ocupa un espacio en el Congreso a través de sus profesores e investigadores asociados. En concreto, en esta ocasión tuve la labor de coordinar el panel denominado “Profesionalización, ética e integridad: condicionantes para una administración pública con sensibilidad social”, en el cual participaron la Dra. María José Canel, el Dr. Eber Omar Betanzos Torres, y la Dra. Diana Vicher García.

De igual forma, aprovechamos el espacio para poner a su alcance las participaciones de otros miembros de nuestro Instituto como fue el caso del Mtro. Alejandro Herrera Macías, miembro de nuestra Comisión de Género, el Mtro. Iván Lazcano Gutiérrez, Subdirector de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa y el Mtro. Jason Camacho Pérez, entonces miembro de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental.

En conjunto, las intervenciones abordan temas que son de interés prioritario para nuestro Instituto. Así, el panel

que coordiné toca los temas de la profesionalización así como de la ética e integridad. No está de más enfatizar que se trata de dos asuntos que se hayan interconectados: no puede hablarse de servidores públicos profesionales si no es que su actuación se conduce con valores y principios éticos. A ello se suma la noción de la confianza en las organizaciones como un insumo en el fortalecimiento de la gobernanza colaborativa.

La ponencia sobre la coordinación de políticas en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción trata uno de las prioridades más sentidas por la población de nuestro país. Aun cuando ha sido un asunto que ha estado presente en el espacio público por varias décadas, los últimos años han manifestado un hartazgo por los altos niveles de corrupción en diferentes niveles de gobierno.

Las últimas dos intervenciones recuperadas abordan un tema que cada vez ocupa una mayor atención por parte de los especialistas de nuestra disciplina: la revolución tecnológica disruptiva. Una de ellas nos proporciona un bosquejo de los retos a los que se enfrenta la administración pública con el surgimiento y adopción de tecnologías que tienen la posibilidad de generar efectos positivos si son empleadas de forma informada, y negativos si no se atiende a los riesgos que suponen. La otra nos concientiza de las necesidades de capacitación de los servidores públicos en el contexto de la llamada cuarta revolución industrial de acuerdo con tres ejes: lo técnico, lo gerencial y lo ético.

Espero que las presentaciones incluidas en el presente número de la Serie Praxis sean de interés para los miembros de nuestra comunidad, además de que sirva como testimonio de la labor del INAP por difundir la cultura administrativa entre pares a nivel internacional.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

XXV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública

Lisboa, Portugal, del 24 al 27 de noviembre de 2020

ÁREA TEMÁTICA: Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI.

Panel 056: Profesionalización, ética e integridad: condicionantes para una administración pública con sensibilidad social.

Coordinador: Luis Miguel Martínez Anzures

Luis Miguel Martínez Anzures¹. Buenas tardes en Lisboa, buenos días en México.

¹ Es Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cursó la especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, así como un diplomado en Alta Dirección de Entidades Públicas en el INAP. Además, estudió la Maestría en Ciencia Política y el Doctorado en Administración Pública en la UNAM. Se ha desempeñado, entre otros cargos, como: Director de Administración y Finanzas en FONATUR; Director Adjunto en Nacional Financiera; Contralor Interno de la Procuraduría Agraria y Coordinador General de Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda; Director General de Administración de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en la Secretaría de Educación Pública y Director Ejecutivo de Administración de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal. Ha sido profesor de doctorado del INAP, y Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental. Actualmente es Presidente del Consejo Directivo del INAP.

En primer lugar, quiero expresar un reconocimiento a los organizadores del Congreso del CLAD que han tenido que realizar un extraordinario esfuerzo para llevarlo a cabo aun en condiciones de emergencia sanitaria. Ello es, asimismo, reflejo del liderazgo y buena conducción del Dr. Francisco Javier Velázquez López, Secretario General, junto con toda la estructura directiva del CLAD. Expreso a todos ellos una felicitación.

No omito mencionar que agradecemos a los asistentes virtuales a este panel, muchas gracias por su interés y atención.

Deseo dar la bienvenida a los integrantes del panel. Dra. María José Canel, distinguida académica de la Universidad Complutense de Madrid, experta en comunicación en la administración pública. Dr. Eber Betanzos, notable servidor público que actualmente se desempeña en la Auditoría Superior de la Federación de México, académico y estudioso del derecho y la administración pública. Dra. Diana Vicher asesora, académica e investigadora del INAP de México. Coordina el Panel, el de la voz, Dr. Luis Miguel Martínez Anzures, que actualmente tiene el enorme gusto de presidir el Instituto Nacional de Administración Pública de México.

Este panel titulado “Profesionalización, ética e integridad: condicionantes para una administración pública con sensibilidad social” se enmarca en la línea temática **“Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI”** tiene como objetivo analizar, en el nuevo marco mundial, la convergencia de tres temas que se pueden considerar columnas de la administración pública: la profesionalización y la ética para confluir en un servidor público con sensibilidad social que posibilite que la administración pública sea excelente.

Es así que, desde tres crisoles, se analiza la forma en que convergen estos tres puntos estratégicos que no son nuevos, pero que enfrentan un marco inédito ante el cual pueden ser detonantes esenciales del cambio en la administración pública para atender las necesidades y problemas característicos del contexto muy particular en el que nos encontramos.

Desde el trabajo de la doctora Canel encontramos una vía alternativa de abordaje de la profesionalización y la ética, que parte de la idea de la confianza en la administración pública, “que opera a favor de los intereses de la sociedad”. Esta confianza de la sociedad hacia la administración pública, depende de la integridad y capacidad profesional tanto en los individuos como en las estructuras que la componen.

El análisis sobre la confianza en términos de sus significado y componentes, así como de las facetas que comprende, lo ha operacionalizado en el caso que nos expondrá, con el programa *Etorkizuna Eraikiz*, para indagar si se ha reforzado en los ciudadanos la decisión de confiar en la administración pública.

En la misma sintonía, el Dr. Betanzos parte de la comprensión de los conceptos de servicio público, ética, interés público y participación como elementos centrales para el combate a la corrupción que derive en la confianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos. Nos lleva a la confluencia entre ética y profesionalización pues los principios rectores del servicio público deben ser la legalidad, el profesionalismo, la honradez, la imparcialidad, la eficiencia, la eficacia, la equidad, la transparencia, la integridad y la competencia por mérito.

Mientras que la Dra. Vicher refrenda esta vinculación entre profesionalización, ética, integridad y confianza a partir de la revisión y articulación de estos conceptos en sus acepciones relativas al servicio público para

mostrar que la confianza y estima de los ciudadanos hacia los servidores públicos se genera si en sus nombramientos se garantiza que lo que primará serán las virtudes y los talentos; lo que es permitido por la carrera administrativa si los empleos subalternos son la condición para llegar a los superiores.

Sin más iniciaremos con las exposiciones. Recuerdo a los panelistas que disponen de 15 a 20 minutos para su intervención.

En primer lugar, cederé la palabra a la Dra. María José Canel que nos presentará su ponencia titulada: “*¿Contribuye la gobernanza colaborativa a la confianza en las organizaciones públicas? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco*”. Esta ponencia es elaborada en colaboración con Xabier Barandiarán y Geert Bouckaert.

Adelante doctora Canel.

¿Contribuye la gobernanza colaborativa a la confianza en las organizaciones públicas? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco

María José Canel²
Xabier Barandiarán³
Geert Bouckaert⁴

Resumen: El estudio y la práctica de la gestión pública ha puesto como objetivo central el compromiso ciudadano, bajo la asunción de que implicar a lo público es vital para una sociedad floreciente (Carpini, 2004; Fung, 2015;) (M. J. Canel & Luoma-aho, 2019). En este empeño, la variable confianza (y la integridad como dimensión de la misma) adquiere relevancia, pues se considera que constituye un recurso intangible para estrechar las relaciones entre la Administración Pública y públicos. Si bien la literatura aboga por matizar los límites de (des)confianza (dis)funcional deseables (Oomsels, Callens, & Vanschoenwinkel, J. Bouckaert, 2019), en principio, se establece una relación positiva entre confianza y compromiso ciudadano en los programas de gobernanza.

² mjcanel@ucm.es University Complutense of Madrid, Spain
Catedrática de Comunicación Política y Sector Público, UCM. Chair de la sección de Comunicación Política de la asociación internacional (IAMCR) y presidenta fundadora de ACOP. Asesora y Directora General del Gabinete de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte (00-04). Investigadora líder en comunicación política, es la 2ª autora más citada en España, y Victory Awards a una de las 12 mujeres más influyentes en Comunicación Política (Washington, DC, 2016). Cuenta con un centenar de publicaciones en España, Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Polonia, Brasil, México, Colombia, y Argentina (su obra ha sido traducida al portugués, italiano, inglés, polaco y catalán). Ha trabajado en la comunicación de la política migratoria, educativa, cultural, de igualdad y medioambiental de administraciones públicas nacionales, autonómicas y locales.

³ xbarandiaran@gipuzkoa.eus Diputación Foral de Gipuzkoa

⁴ geert.bouckaert@kuleuven.be, KU Leuven, Public Governance Institute

Sin embargo, no son muy frecuentes los trabajos que tratan de medir tal relación, y esta investigación presta atención a los tres *clusters* sugeridos por Bouckaert (Bouckaert, 2012): confianza de los ciudadanos en el sector público, de éste en los ciudadanos, y entre las organizaciones. Aplicando el modelo de Oomsels y Bouckaert (Oomsels & Bouckaert, 2014) que explora las dinámicas de las fuentes de (des)confianza que operan en el proceso de confianza interinstitucional (la percepción de confiabilidad, la intención de suspender la vulnerabilidad y las conductas arriesgadas), y tomando datos de entrevistas en profundidad con los actores clave, esta investigación analiza el programa gubernamental de compromiso cívico *Etorkizuna Eraikiz* (Construyendo nuestro futuro) llevado a cabo por la Diputación Foral de Gipuzkoa (España): explora las interacciones que se producen entre los distintos actores participantes y analiza cuáles son las fuentes que están en el origen de la (des)confianza en los programas de gobernanza colaborativa. Especial atención se presta a la integridad como dimensión de la percepción de confiabilidad.

Los datos permiten determinar cuáles son las fuentes predominantes, así como evaluar si fruto de esas interacciones se produce un proceso de refuerzo de (des)confianza. Con apoyo en los resultados, la investigación realiza varias consideraciones sobre las implicaciones operativas para los programas de gobernanza colaborativa, y discute las oportunidades y desafíos que a partir de aquí se desprenden sobre la profesionalización de la comunicación para una mayor sensibilidad social de la Administración Pública.

Palabras clave: Gobernanza colaborativa, confianza, organizaciones, programa gubernamental.

Introducción

El estudio y la práctica de la gestión pública han puesto como objetivo central el compromiso ciudadano, bajo la asunción de que implicar a los públicos es vital para una sociedad floreciente (M. J. Canel & Luoma-aho, 2019; Coursey, Yang, & Pandey, 2012; Delli Carpini, 2004; R. B. Denhardt & Denhardt, 2000; Fung, 2015). Se trabaja con la aspiración de que una democracia es más fuerte en la medida en que sus ciudadanos coparticipan con las autoridades públicas en la toma de decisiones, por cuanto los servicios públicos mejoran con la colaboración ciudadana (Steward 2009; Bowden, Luoma-aho, and Naumann 2016; Bowden, Gabbott and Naumann, 2015).

En este empeño, la variable confianza (y la integridad como dimensión de la misma) adquiere relevancia, pues se considera que constituye un recurso intangible para estrechar las relaciones entre la Administración Pública y públicos. Si bien hay autores que abogan por matizar los límites de (des)confianza (dis)funcional deseables (Oomsels et al., 2019), la literatura tiende a establecer una relación positiva entre confianza y compromiso ciudadano con los programas de gobernanza (Carpini, Cook, & Jacobs, 2004). Esta relación es hipotéticamente de doble dirección, y sobre ella se realizan distintas interpretaciones: por un lado, se considera que cuando un gobierno logra que los ciudadanos se impliquen en programas para la toma de decisiones conjuntas, la organización se hace más fiable por parte de sus públicos y, por otro, que gobiernos fiables son también los que consiguen que sus ciudadanos participen activamente en lo público. La investigación se enfrenta al desafío de conocer mejor cómo es la dinámica de la (des)confianza en proyectos de participación.

El presente trabajo se apoya en la asunción de que una vía para saber más sobre la relación entre programas

gubernamentales de participación y confianza ciudadana consiste en explorar las fuentes de ésta, es decir, en buscar qué es lo que está en el origen de la decisión de confiar. Se aplica el modelo de Oomsels y Bouckaert (2014) al programa gubernamental de compromiso cívico *Etorkizuna Eraikiz* (construyendo nuestro futuro) llevado a cabo por la Diputación Foral de Gipuzkoa (España): explora las interacciones que se producen entre los actores clave participantes, y analiza qué es lo que movió la decisión de confiar o desconfiar en este programa.

La estructura es la siguiente. Se exponen los conceptos clave en los que se apoyan los presupuestos del modelo (gobernanza colaborativa, *engagement*, y confianza en la Administración Pública); se describen las características del modelo de exploración de fuentes de confianza (dimensiones y tipología); se exponen los resultados obtenidos del análisis de las interacciones con información obtenida de entrevistas en profundidad; y finalmente, se presentan las conclusiones con algunas implicaciones para desarrollos futuros de la investigación.

Hacia una gobernanza colaborativa que implique a los ciudadanos

La gobernanza colaborativa se inserta en los intentos actuales por buscar y tener en cuenta la sabiduría colectiva para la toma de decisiones públicas. Bajo distintas denominaciones, las administraciones públicas están adoptando acciones con el fin de escuchar a la sociedad y estimular su participación: “ciudadanía colaborativa” (Smith, 2010), “compromiso comunitario” (Head, 2008), “gestión pública enfocada al ciudadano” (Cooper, 2005), “coproducción” (Bovaird 2007; Bovaird and Loeffler, 2012, 2010; Brandsen and Honingh 2015; Bovaird, Ryzin, and Loeffler, 2015), y “esfuerzos para implicar al ciudadano” (Heikkila & Isett, 2007; Yang &

Callahan, 2005, 2007; Yang & Pandey, 2011). Todos estos términos se refieren a una participación en lo público (en los procesos administrativos, en la toma de decisiones, en la provisión del servicio) si bien no tanto a la participación política, como la que se produce en unas elecciones o en la colaboración con un partido político (Wang and Wan Wart, 2007), y tienen en el horizonte lograr una implicación de la sociedad para la coparticipación en las decisiones públicas de forma que se pueda establecer una colaboración ciudadana con quienes tienen responsabilidad de gobierno.

De manera más específica, la “gobernanza colaborativa” trata de “una situación en la que los administradores públicos interactúan con el público, pero no como expertos que poseen información privilegiada y las respuestas correctas, sino como personas responsables de estimular procesos colectivos de deliberación y discusión con los que identificar prioridades, posibles líneas de actuación, así como la mejor manera de implementarlos sobre la base de las fortalezas que ya existen en las comunidades y en los individuos” (Sirianni, 2010: 240). Se hace así partícipes a los ciudadanos de redes de gobernanza y se les inserta en estructuras estatales y en políticas públicas, con lo que supuestamente se incrementa el compromiso ciudadano y se democratiza la práctica de la Administración Pública.

Gestionar lo público mirando al compromiso ciudadano tiene importantes implicaciones operativas, pues requiere incorporar las perspectivas que miran de abajo-arriba, que abandonen la cultura tradicional de comunicación unidireccional que está presente todavía en muchas administraciones públicas (Canel and Luoma-aho 2019; Bowden, Luoma-aho, and Naumann 2016). Se supone que el compromiso ciudadano funciona mediante el restablecimiento de relaciones que pongan en igualdad de condiciones a ciudadanos y organizaciones públicas.

En la medida en que los programas gubernamentales de gobernanza colaborativa incorporan el *feedback* ciudadano de manera más sistemática (Bourgon, 2011; Thijs & Staes, 2008), aplicar en un gobierno y en su administración pública una gobernanza colaborativa exige de los gestores públicos nuevos planteamientos que incluyen al ciudadano como socio de quien puede llegar una aportación de valor (Thomas, 2013).

Gobernanza colaborativa y confianza

Uno de los argumentos para el creciente desarrollo de programas gubernamentales de participación y gobernanza colaborativa es el declive de la confianza ciudadana (Wang & Wan Wart, 2007: 265), y esta investigación pretende explorar tal relación. Es ingente la literatura sobre la confianza, por lo que aquí simplemente nos limitaremos a recoger algunos factores o rasgos del fenómeno de (des)confiar que inciden en el planteamiento metodológico con el que en esta investigación se observan las interacciones entre quienes participan en proyectos de gobernanza colaborativa.

La revisión de la literatura permite extraer las siguientes características básicas sobre el fenómeno de la confianza. La confianza tiene que ver con un estado psicológico, que es más profundo y fundamental que la simple aceptación, satisfacción o legitimidad (Harisalo & Stenvall, 2003). Se trata de un juicio que se formula en un contexto de interdependencia y contingencia; es decir, constituye una apuesta por algo en una situación de incertidumbre (Sztompka, 1999: 25). La confianza tiene una dimensión temporal: hace referencia al pasado (es el juicio acumulado de lo que ha realizado la otra parte hasta el momento) y al futuro (implica asunción de riesgo) (Ruscio, 1997; Fukuyama, 1995; Bouckaert & Van de Walle, 2001). Por último y en consecuencia, confiar lleva consigo la asunción de vulnerabilidad:

si bien se apoya en que se ha experimentado que en situaciones similares y con actores también similares se han cumplido las expectativas positivas –lo que uno pensaba que podía pasar– (Quandt, 2012, 8-9), esperar requiere ceder el control (Oomsels y Bouckaert, 2014). Por eso la confianza “comprende el reconocimiento de la propia vulnerabilidad acerca de las expectativas positivas sobre las intenciones y conductas de los demás” (Rousseau, Sitkin, and Burt, 1998: 395).

La confianza, por tanto, consiste –y es éste un rasgo esencial que estará presente en el diseño metodológico de la observación en este trabajo– en un “salto en el vacío” en el que se aplaza el juicio ante la incertidumbre y vulnerabilidad que son irreductibles (Van de Walle & Six, 2014: 159). Incluye la aceptación de la propia vulnerabilidad, con la voluntad de arriesgar, pues surge en “situaciones en las que quien confía no puede reconocer, monitorizar o controlar aquello en lo que se confía” (Kim, 2005: 261).

Establecer una relación entre gobernanza colaborativa y confianza implica la asunción de que el fenómeno de la (des)confianza es aplicable a entidades colectivas como son las organizaciones públicas. Pero la literatura no es muy conclusiva respecto a una definición de confianza en la Administración Pública. Algunos investigadores se refieren al gobierno en general y otros se centran en la confianza en entidades gubernamentales específicas.

Hay investigación que trata de la confianza en los servicios públicos, si bien más en relación con la satisfacción, y aquí predomina la que toma por objeto las escuelas, la sanidad, los bomberos y el gobierno local (Van de Walle, 2007). Apenas se cuenta con investigación sobre la confianza en la Administración Pública como institución, ni en el funcionario, si bien es verdad que, a medida que se desarrolla un nuevo entorno digital, se

están llevando a cabo trabajos sobre la confianza en la administración y gobierno electrónicos.

Lo que aportan Wang y Wart es un componente normativo. Estos autores entienden que la confianza en la Administración Pública tiene que ver con la confianza y fe que se vierte sobre ésta según cuánto se hayan cumplido las expectativas normativas del público (Wang & Wan Wart, 2007). Es, por tanto, la creencia de que la Administración Pública hace (y seguirá haciendo) las cosas correctamente, según unos estándares, lo que incluye la asunción de que las intenciones y acciones de las autoridades públicas son éticas, justas, es decir, que la Administración Pública “opera a favor de los intereses de la sociedad y de sus públicos” (Kim, 2010: 803). Se confía entonces en la Administración Pública cuando se espera un comportamiento íntegro.

Pero Kim combina lo normativo con lo positivo (lo que realmente puede llegar a suceder) al afirmar que la confianza en la Administración Pública es un constructo institucional que implica “una combinación del juicio sobre la integridad y capacidad de los servidores públicos, a la vez que un sentimiento de seguridad en las estructuras institucionales en las que estos operan” (Kim, 2005: 613). Efectivamente, para confiar en la Administración Pública hace falta tanto integridad como capacidad profesional, y tanto de las personas como de las estructuras.

Explorar la confianza en la Administración Pública incluye tanto explorar las fuentes que la generan como observar las consecuencias que produce, y en este sentido resulta de utilidad la definición de Canel que afirma que es “la voluntad, por parte de los públicos de la Administración Pública, de otorgar a ésta un margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos para el ejercicio de su función (la gestión de los asuntos para el bien común), y del que deriva cierta aceptación o, al

menos, un menor deseo de controlarla” (Canel, 2018). La confianza lleva consigo una cierta conformidad de los públicos hacia la Administración Pública.

Pero como se ha adelantado, la literatura proporciona evidencias encontradas sobre la relación causal y positiva entre los programas gubernamentales de participación y la confianza ciudadana en las organizaciones públicas. Se constata, por un lado, que hay experiencias con resultados positivos para los ciudadanos y para las sociedades: incrementan la confianza ciudadana en los gobiernos, refuerzan la rendición de cuentas, mantienen la legitimidad de la Administración Pública, ponen en juego e involucran a muchos *stakeholders*, ayudan a llegar a mejores consensos e incrementan el capital social y la capacidad de resolver problemas conjuntamente (Coursey et al., 2012; Denhardt & Denhardt, 2015; Heikkila & Isett, 2007; Yang & Pandey, 2011). Pero, por otro, se registran también problemas, ineficiencias, efectos búmeran y divergencias de la participación ciudadana. Por ejemplo, se constatan efectos de frustración de expectativas con la consecuente baja satisfacción ciudadana con los programas de participación (Font & Navarro, 2013); se evidencia la sospecha o lejanía que deriva de la impresión ciudadana de que esos programas no responden más que a intereses electoralistas (Sanders & Canel, 2015); o el escepticismo causado por la comprobación de que esos programas proporcionan servicios de peor calidad y además con un más elevado coste (Bovaird & Loeffler, 2012: 1137).

Las evidencias mixtas son especialmente relevantes en lo que respecta más específicamente al impacto en la (des)confianza ciudadana, afirmando, por ejemplo que, si bien la participación explica una parte importante de la confianza pública, es la integridad de los funcionarios (proyectada en una actitud auténtica a la hora de desear incorporar la opinión ciudadana mediante procesos de escucha) y los buenos resultados

de gestión lo que realmente incrementan la propensión de los ciudadanos a confiar (Wang y Wart, 2007; Yang & Pandey, 2011). Algunos autores han llegado a afirmar que la confianza es una expresión del nivel de compromiso ciudadano con los asuntos públicos (Dahlgren, 2009: 82-83), y la presente investigación trata de explorar esta relación observando un programa de gobernanza colaborativa específico.

La gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*

La observación empírica en la que se apoya la presente investigación se encuadra en la tendencia de las últimas décadas por la cual emergen modelos de gobernanza más abiertos a la escucha de la sociedad y a nuevas formas de colaboración (ver por ejemplo Fung, 2015; Piqueiras & P., Canel, M.J. & Luoma-aho, 2020, entre otros). La Diputación Foral de Gipuzkoa –autoridad pública dentro de la Comunidad Autónoma Vasca, capital San Sebastián–, inició en el año 2015 la construcción de un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, que consiste en una nueva dinámica de cooperación junto con otros muchos actores del territorio, con el fin de elaborar la agenda pública compartiendo sus contenidos, objetivos y prioridades. Este modelo se materializó en *Etorkizuna Eraikiz* (“Construyendo el futuro” es la traducción de la lengua vasca), que incluye proyectos en áreas tan distintas como son la sanitaria, cultural, igualdad, inmigración, promoción del territorio, etc.

Etorkizuna Eraikiz pone la escucha, la reflexión y la experimentación en el centro con el fin de redirigir las políticas públicas y promover la innovación en el sistema de gobernanza institucional. A través de espacios de escucha, deliberación y decisión, no regidos por la jerarquía sino por las relaciones horizontales y en los que el gobierno interactúa con la sociedad civil (instituciones, empresas, organizaciones no gubernamentales,

universidades, asociaciones ciudadanas, etc.), se coopera para construir conjuntamente la agenda, y diseñar y experimentar las políticas públicas.

Investigaciones precedentes han identificado como rasgos identitarios de este programa de gobierno: la gobernanza colaborativa (se convoca a diferentes entidades como compañías, organizaciones sociales, educativas y cívicas, a compartir su visión sobre prioridades y soluciones); el enfoque proactivo (se define el futuro a diez años vista); la experimentación (ciudadanos y autoridades públicas implementan y evalúan las acciones), y la sistematización (se establecen procesos y protocolos con el fin de alinear diferentes públicos bajo objetivos comunes) (Canel, 2018). Respecto a su implementación, la investigación ha explorado los cambios importantes que esta manera de concebir la gestión pública implica para las estructuras y procedimientos de la gobernanza (Canel, Luoma-aho, & Barandiarán, 2020); ha identificado las comunicaciones e interacciones que se dan entre los distintos actores que los proyectos de este programa gubernamental ponen en juego (Canel, Barandiarán y Murphy, 2020); ha mostrado que cuando se acompañan estos programas de gobierno de acciones de aprendizaje para escuchar a la sociedad, se genera en el equipo de gobierno un “espacio de criticidad” en el que se hace posible afrontar las inercias identificando y describiendo los obstáculos para el cambio organizacional del que derivó un aprendizaje de escucha entre los líderes y, consecuentemente, hacia la sociedad (Murphy, Canel, & Barandiarán, 2020). En esos espacios se generan relaciones de las que, porque se llega a definiciones compartidas de los problemas y de las soluciones, los líderes públicos se hacen más capaces de avanzar en la gobernanza colaborativa al incrementar su confianza en el alcance e impacto transformacional que tiene la gestión pública y, como consecuencia, se hace real el deseo de compartir el poder y autoridad con la sociedad,

incrementando a su vez el capital social (Barandiarán, Murphy y Canel, n.d.). Pero todas estas investigaciones no se han enfocado específicamente a la confianza, y es lo que pretende hacer este trabajo.

Objetivo, planteamiento, metodología y pregunta de investigación

La presente investigación pretende explorar si el programa gubernamental de gobernanza colaborativa *Etorkizuna Eraikiz* es, y hasta qué punto, generador de (des)confianza. Lo hace aplicando el modelo de análisis de Oomsels y Bouckaert (2014), que entiende que la confianza interorganizacional se genera –o se perjudica– en las relaciones cooperativas entre organizaciones (Oomsels, Callens, Vanschoenwinkel, Bouckaert, 2019). Esas relaciones entre las organizaciones no son impersonales, sino que son individuos quienes activamente operan en los marcos institucionales y culturales de sus organizaciones, por lo que la confianza es analizable observando el proceso de interacción del o que denominan *boundary spanners*.

Por *boundary spanners* (literalmente, son quienes trascienden los límites; figurativamente, quienes hacen de “llave” para ir más allá) se entiende quienes actúan en nombre de la organización en una determinada interacción para trascender los límites de la misma y lograr avanzar en el proceso de confianza. El modelo que aquí se aplica se apoya, por tanto, en la asunción de que la confianza interorganizacional tiene una dimensión tanto personal como organizacional, y que las evaluaciones sobre las interacciones que formulan los actores proporcionan la información necesaria para analizar de dónde procede el estímulo para confiar o desconfiar en la otra parte a la hora de acometer un programa gubernamental de gobernanza colaborativa.

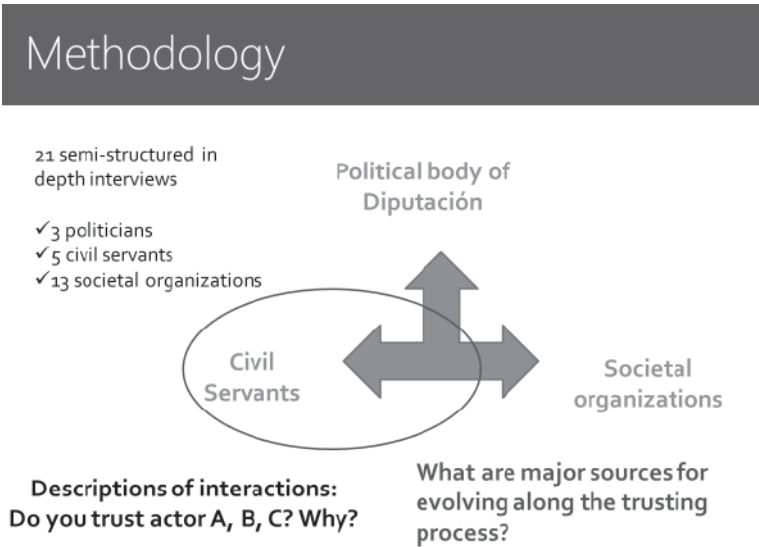
El concepto que aquí se aplica de confianza en la Administración Pública (más concretamente estos autores hablan de *administrational trust*) es el de “evaluación subjetiva realizada por los *boundary spanners* en relación a su suspensión intencional y conductual de la vulnerabilidad con apoyo en las expectativas que se tienen de la organización en que se confía a propósito de las interacciones particulares entre organizaciones dentro de la administración pública”. Se asume entonces que “la confianza o desconfianza interorganizacional se constituyen sobre la base de evaluaciones de confianza subjetivas de los *boundary spanners*, y son afectadas por tanto por las consideraciones interpersonales e interorganizacionales de esos *boundary spanners* en las interacciones interorganizacionales” (Oomsels y Bouckaert, 2014).

Este planteamiento contempla la posibilidad de que la decisión sea de aceptación (y confiar) pero también de rechazo, por lo que lleva aparejada una definición de desconfianza como “el rechazo intencional o conductual de la vulnerabilidad por parte de quien confía sobre la base de expectativas negativas hacia la persona en quien se confía”. La confianza y la desconfianza no son entonces los dos polos opuestos de un mismo continuo (desconfiar no equivale a confiar poco, como confiar tampoco equivale a desconfiar poco), sino dos continuos diferentes (Bouckaert & Van de Walle, 2001); conceptos y fenómenos diferentes, porque diferentes son sus antecedentes y consecuencias, como diferentes han de ser también las maneras de medirlos (Oomsels, 2016).

La presente investigación se pregunta si las interacciones entre los actores clave participantes en el programa *Etorkizuna Eraikiz* han reforzado y retroalimentado la decisión de (des)confiar en la gobernanza colaborativa. Se explora qué está en el origen de tal decisión (es decir, cuál es la fuente que

activa el proceso) mediante un análisis cualitativo de 21 entrevistas en profundidad semiestructuradas llevadas a cabo con 3 políticos, 5 funcionarios y 13 organizaciones societarias (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Diseño metodológico



Fuente: Elaboración propia

La entrevista estuvo enfocada a la decisión de (des) confiar, con preguntas del estilo de: ¿Qué es importante para confiar en un programa de estas características? ¿Qué te ha hecho confiar? ¿Qué te ha impedido confiar? ¿Se han cumplido tus expectativas? El presente trabajo se centra en las entrevistas realizadas con los funcionarios.

La pregunta de investigación es la siguiente:

¿Se da un proceso de círculo virtuoso/vicioso de (des) confianza en las interacciones que se producen entre los actores principales de los proyectos de Etorkizuna Eraikiz?

El proceso de (des)confiar en el modelo de Oomsels y Bouckaert

El modelo que se aplica en esta investigación está como tal explícitamente descrito en Oomsels, P. & Bouckaert, G. (2014). Hay trabajos posteriores que han aplicado el modelo, como el de Oomsels (2016) o el de Oomsels et al., (2019).

El modelo entiende que el proceso de (des)confiar pasa por tres fases (estos autores hablan de dimensiones) que son: la percepción de fiabilidad de la otra parte, la decisión de suspender la vulnerabilidad, y, en último término y como consecuencia, la asunción de conductas arriesgadas (Oomsels y Bouckaert, 2014). La primera dimensión es perceptual, es decir, es el juicio de que se cumplirán las expectativas positivas sobre: a) habilidad: competencias y otras características que permiten al actor confiado tener influencia en un determinado dominio; b) benevolencia: es la creencia de que el actor confiado quiere hacer el bien por razones que no son completamente egocéntricas; y c) Integridad: refiere a la creencia de que el actor confiado se adhiere a una serie de valores y principios que son aceptables para quien confía.

La segunda dimensión es la “voluntad de aceptar la vulnerabilidad”. Tiene que ver con que la confianza es un salto de fe, y deriva de la incertidumbre. Confiar requiere suspender la vulnerabilidad en el sentido de que quien confía nunca está seguro de si está tomando la elección correcta o no. Se es consciente de la incertidumbre,

pero hay buenas razones para “abandonarse”: “quien confía suspende la vulnerabilidad no porque no sea consciente de que ésta está presente, sino porque hay buenas razones para creer que la persona en la que se confía no abusará de la vulnerabilidad suspendida”

La tercera dimensión es conductual: si se ha dado el salto de fe, hay comportamientos consecuentes, es decir, conductas que asumen riesgo y que son observables. “La confianza conductual puede verse entonces como un comportamiento de asunción de riesgo observable en un proceso de intercambio relacional”.

Es crucial a este modelo de análisis la idea de que estas tres dimensiones están relacionadas y, por tanto, la confianza es un fenómeno recíproco y autoreforzante. Cuando un actor percibe que la otra parte merece confianza, estará más inclinado a suspender la vulnerabilidad y, en consecuencia, a adoptar conductas arriesgadas en las relaciones; estas conductas generan a su vez información relacional sobre la base de la cual quien confía actualiza su percepción sobre la capacidad, benevolencia e integridad de la persona en quien confía. Se genera así un círculo virtuoso de confianza y uno vicioso de desconfianza. Cabe entonces explorar el proceso de (des)confianza analizando si la interacción entre los actores de un programa de gobernanza colaborativa refuerza o desincentiva la (des)confianza, es decir, contemplando si se produce retroalimentación y refuerzo, en este caso, entre los tres actores que participan en el proyecto gubernamental de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*.

Las fuentes de (des)confianza en el modelo de Oomsels y Bouckaert

Otra de las herramientas empleadas en el presente modelo es el de la tipología de fuentes de confianza, es decir, del análisis de lo que está en el origen de la

decisión. El trabajo de Karens et al. (2015) sirve como base para una inicial distinción de la benevolencia, honestidad y competencia, trabajo que a su vez sigue la propuesta que hiciera Kim en el año 2005 aplicándolo a la confianza en el gobierno, y que distingue el compromiso creíble (el interés de un gobierno de hacer honor a su capacidad de actuar conforme a lo acordado o a unos ciertos estándares), de la benevolencia (cuando el gobierno muestra cuidado y preocupación auténticas por sus ciudadanos), de la honestidad (que deriva del cumplimiento de unos estándares éticos), de la competencia (que incluye el conocimiento y las habilidades necesarias para llevar a cabo operaciones efectivas para mantener o incrementar la productividad organizacional), y de la justifica (*fairness*, el tratamiento de los ciudadanos con equidad siguiendo principios que son consistentes con las convicciones ciudadanas de lo que debe ser un gobierno).

El modelo de Oomsels y Bouckaert (2014) clasifica las fuentes de confianza por los niveles en los que éstas pueden operar, y se exponen a continuación ilustrando cada tipo con ejemplos que resultan de la aplicación al programa gubernamental objeto de esta investigación.

En un nivel macro se examina si las instituciones pueden actuar como fuente impactando las evaluaciones subjetivas de los *boundary spanners* mediante la formación de puentes institucionales entre actores que no están familiarizados entre sí. Son fuentes institucionales: las *reglas* (por ejemplo, un decreto de participación ciudadana pone en juego la colaboración de actores que habitualmente no se relacionan) y los *roles* (por ejemplo, el nombramiento de un consejo asesor que asigna un papel a un actor –puede ser un académico– que de forma habitual no está involucrado).

Mientras que las reglas se apoyan en comprensiones compartidas sobre lo que es conducta apropiada (en el

ejemplo, el decreto de participación se establece porque “hay que contar con la opinión de la sociedad”); los roles son presunciones sobre la formación y los procesos de socialización que llevan a cabo quienes ocupan ese rol, es posible, por ejemplo, que una empresa desconfíe del posible resultado del programa gubernamental, pero participa porque “circula el discurso” de que es mejor estar que no estar.

Entre las fuentes institucionales están también las *rutinas organizacionales*, que pueden generar confianza porque implican una actitud que da por supuesta la confianza mutua, como cuando dos organizaciones comparten un proyecto se genera el entendimiento común de que “esto tiene que llegar a buen término”.

Finalmente, estos autores incluyen en las fuentes del nivel macro los marcos normativos percibidos, es decir, las consideraciones sobre el “deber ser” de las cosas. Por ejemplo, “hay que escuchar a la sociedad” puede convertirse en una orientación de grupo que se hace típica hasta el punto de ejercer presión en las evaluaciones subjetivas de las actitudes individuales (nadie se atreve a pensar lo contrario).

Las fuentes que pueden operar en un nivel meso tienen que ver con la familiaridad, información, características y dinámicas que deriva de una relación personal específica. Con apoyo en distinciones anteriores entre el cálculo racional, la información y la identificación afectiva como base para la confianza (Bouckaert, 2011), los autores proponentes del modelo distinguen la confianza basada en el cálculo de la que se apoya en la relación afectiva. El cálculo “presenta la confianza como una estrategia utilitaria en la que quien confía lo hace porque sopesa el coste/beneficio en contextos interactivos sobre la base de información incompleta y asimétrica respecto de la persona en quien se confía con el objetivo de maximizar la propia utilidad individual”.

Aplicado al caso, es posible que una organización se implique en *Etorkizuna Eraikiz* porque calibra el coste/oportunidad de la incertidumbre y concluye que es más beneficioso entrar en el proceso que el perjuicio de que éste sea improductivo. La confianza basada en la relación es la que se apoya en: a) el conocimiento personal, por ejemplo, una compañía se implica porque su CEO sabe del compromiso que con tal programa tiene el Diputado General; b) en la información que terceras partes presentan sobre la organización en quien se confía, por ejemplo, las universidades hablan bien del proyecto de la Diputación; c) en la reputación de ésta, la DFG es conocida como cumplidora de sus promesas, o d) en las fuentes institucionales, tales como auditorías o informes de resultados de los proyectos.

Por último, en un nivel micro operan las predisposiciones personales, que representan cuál es la tendencia habitual a (des)confiar independientemente de la situación, la interacción o la relación. Son los rasgos estables que determinan la “voluntad de confiar en otros” (Frazier, Johnson & Fainshmidt, 2013). Por ejemplo, puede operar en los funcionarios que participan en los proyectos de *Etorkizuna Eraikiz* su conciencia de servicio público (“hay que participar para servir a los ciudadanos”), como también el escepticismo ante la innovación, causado por la experiencia continuada de que nunca se logró cambiar algo.

Representación del modelo de Oomsels y Bouckaert

La Tabla 1 representa el modelo que Oomsels y Bouckaert proponen para explorar de qué manera las fuentes de confianza en los distintos niveles contribuyen a avanzar en el proceso de tomar la decisión de (des) confiar. En el eje de las X están representadas las fuentes de confianza, y en el eje de las Y se recogen las “dimensiones” de confianza, es decir, los tres pasos que requiere el fenómeno de confiar: percibir confiabilidad,

decidir asumir la vulnerabilidad, y adoptar conductas de riesgo.

El análisis consiste en dar respuesta a la pregunta que se plantea en cada una de las celdas, que cuestiona de qué manera cada fuente activa el avance en el proceso de (des)confiar, y que se produce según se explica a continuación.

Tabla 1. Marco para el análisis de la (des)confianza en la Administración Pública								
		Fuentes de (des)confianza						
		Nivel macro				Nivel meso		Nivel individual
		1) REGLAS	2) ROLES	3) RUTINAS	4) MARCO NORMATIVO	5) CÁLCULO	6) RELACIONES	7) PREDISPOSICIONES INDIVIDUALES
DIMENSIONES DE LA CONFIANZA	1) Confiabilidad percibida							
	2) Suspensión de vulnerabilidad							
	3) Conductas arriesgadas							
DIMENSIONES DE LA DESCONFIANZA	1) Confiabilidad percibida							
	2) Suspensión de vulnerabilidad							
	3) Conductas arriesgadas							

Se trata entonces de una herramienta analítica que permite explorar las interacciones entre los *boundary spanners* con el fin de identificar cómo las fuentes de confianza que operan en diferentes niveles pueden influir o moldear las evaluaciones subjetivas sobre la (des)confianza. Operacionalmente se trata de dar respuesta a la pregunta que se plantea en cada celda: por ejemplo, de qué manera las reglas incrementan el juicio de confiar en que la organización que se tiene delante cumplirá con las expectativas primera celda; o de qué manera las reglas ayudan a suspender la vulnerabilidad (leyendo la tabla en vertical).

Globalmente, el modelo permite:

- Examinar si la confianza o desconfianza interorganizacional se dan de forma separada o simultánea, o si no existen en absoluto, en el seno de interacciones que son centrales a la administración pública.
- Examinar si se dan diferentes dinámicas dentro o entre las tres dimensiones (confiabilidad percibida, suspensión de vulnerabilidad y conductas arriesgadas) de evaluaciones subjetivas (ya sea sobre la confianza o sobre la desconfianza), dando lugar a que surja un círculo virtuoso o vicioso de (des)confianza.

Identificar y examinar los mecanismos que subyacen en la base de los sistemas de confianza y desconfianza de la Administración Pública.

Mediante una lectura vertical, es decir, comparando las celdas a través de las columnas, se puede analizar de qué manera una fuente específica interviene, influye, impacta o moldea una determinada fase (dimensión) del proceso de (des) confiar. La pregunta aquí es: ¿De qué manera esta fuente específica (por ejemplo, las rutinas) impactan las evaluaciones subjetivas a lo largo de las tres dimensiones?

Mediante una lectura horizontal, es decir, comparando las celdas a través de las líneas, se puede analizar de qué manera las evaluaciones subjetivas en cada fase (dimensión) están impactadas por las múltiples fuentes de la (des) confianza.

Lo importante de este modelo es que, tras la exploración, se pueden tomar decisiones estratégicas de distribución de la confianza y desconfianza. Pues globalmente y en último término, al dar respuesta a las preguntas que se plantean en cada celda, se puede responder a la pregunta global de si se ha producido un círculo virtuoso (de confianza) o desvirtuoso (de desconfianza) fruto de las interacciones que se producen entre los actores clave de un programa gubernamental de confianza colaborativa.

RESULTADOS

La Tabla 2 recoge el análisis de las entrevistas de los funcionarios implicados en el programa *Etorkizuna Eraikiz* siguiendo el modelo de Oomsels y Bouckaert (2014). A continuación se elabora sobre la interpretación de resultados.

Tabla 2. ANÁLISIS DE LA (DES)CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FUENTES DE (DES)CONFIANZA

		Nivel macro			Nivel meso			Nivel individual
		1) REGLAS	2) ROLES	3) RUTINAS	4) MARCO NORMATIVO	5) CÁLCULO	6) RELACIONES	7) PREDISPOSICIONES PERSONALES
DIMENSIONES DE LA CONFIANZA	1) Fiabilidad percibida		De la Diputación: facilitación de <i>networking</i> y liderazgo	La puesta en común del conocimiento adquirido	La consideración de PYMES enriquece las decisiones, y de que recopilar diversas opiniones es bueno para la democracia		Relación con un líder que cree plenamente en el proyecto	Conciencia del deber de obedecer a la autoridad Motivación personal por el aprendizaje colaborativo
	2) Suspensión de vulnerabilidad	Comité interdepartamental político-técnico	De la Diputación: agente activo <i>versus</i> un mero "cajero automático"	Reunión mensual de la Comisión Interdepartamental político-técnica	La consideración de que la co-participación enriquece la toma de decisiones, y de que la escucha y el aprendizaje es clave para una buena gestión pública	Evidencias de necesidad de <i>perentorias</i>	Sentirse escuchado Sentirse tratado con equidad	La confianza es clave para la satisfacción laboral
	3) Conductas arriesgadas	Fundamentos estructurales para la colaboración	Liderazgo	Prácticas establecidas de presupuesto conforme a objetivos, y de recopilación de información técnica especializada	La consideración de que el papel de la Administración Pública no es proporcionar dinero sino implicar en co-participación	Aprendizaje adquirido Evidencias de logros	Experiencia de relación de apoyo por parte del líder, y positiva de aprendizaje en el grupo	Motivación personal para el aprendizaje
DIMENSIONES DE LA DESCONFIANZA	1) Fiabilidad percibida	Distancia estructural entre políticos y funcionarios Ciclo electoral	Incompetencia de los políticos Papel burocrático asignado a los funcionarios	Inercia Experiencias fallidas	La consideración de que no implicar a los empleados es el gran fracaso del programa	Dificultades operativas Elevado coste	Sentirse excluido, marginado	
	2) Suspensión de vulnerabilidad	El sistema no es inclusivo Rigidez legislativa	Liderazgo político pobre	La práctica de la comunicación orientada al exterior en detrimento de los empleados		Experiencias fallidas	No sentirse parte del proyecto	
	3) Conductas arriesgadas							

LA DINÁMICA DE LA CONFIANZA

El análisis de la Tabla 2 permite realizar las siguientes consideraciones.

El predominio de las relaciones en la generación de confianza

En primer lugar, si bien el trabajo no realiza un cálculo cuantitativo, la exploración cualitativa de las entrevistas permite afirmar que más que lo normativo o que la estructura institucional, las relaciones o los roles profesionales que se establecen en las instituciones públicas aparecen como principal fuente de confianza entre los funcionarios para confiar en un programa de confianza colaborativa. A continuación se exponen los resultados leyendo la tabla en vertical, es decir, comparando cómo un tipo de fuentes específica influye a lo largo de todo el proceso.

Por lo que respecta a las *reglas*, los entrevistados apenas encuentran en éstas una fuente de su confianza. Casi no hay menciones a las mismas, salvo la expresión de “alivio” por parte de un funcionario entrevistado de que, a pesar de los cambios de gobierno, el papel del Comité Interdepartamental Técnico constituido al efecto de llevar a cabo *Etorkizuna Eraikiz*, se ha logrado incrustar en la estructura un proyecto que ningún cambio de gobierno podrá eliminar. No hay más menciones atribuibles a las reglas como fuentes que llevan a la decisión de (des)confiar.

Los roles, fuente predominante de la confianza

Respecto a los *roles*, cabe afirmar que son muy frecuentes las afirmaciones en los entrevistados, de las que se derivan que roles asignados a la Diputación Foral de Gipuzkoa han sido determinantes a lo largo de todo

el proceso de confianza. Entre los roles asignados, el ejercicio del liderazgo ocupa un lugar primordial entre éstos. Los entrevistados atribuyen a la Diputación el papel de “canalizar, conectar, impulsar...”. Se considera que esta organización es un “ente aglutinador”, con “importante capacidad de convocatoria”. A este liderazgo también se alude ante la pregunta de qué es lo necesario para que haya confianza en el proyecto: “Una iniciativa de éstas, si no hay un liderazgo claro, es muy difícil que salga adelante”. La demostración de liderazgo es también clave en la dimensión de la asunción de conductas de riesgo: “Los ciudadanos vieron que había continuidad en los proyectos –afirma un funcionario entrevistado–, y de eso se ha derivado el cambio en la relación entre la diputación y las agencias de desarrollo de Gipuzkoa en cada comarca. Ahora la diputación, antes de publicar y editar los decretos, los contrasta con las organizaciones” (extracto de entrevista). En definitiva, para los funcionarios ha sido relevante para confiar el hecho de que la organización haya demostrado que la solicitud de opinión queda establecida como rol. Se pone especial énfasis en el impacto que pueden tener los políticos en el desarrollo de estos programas: “hay un grupo de esos políticos que sí, que creen”, mientras que otros actúan “porque es lo que toca, pero no los ves que se lo crean realmente, aunque no se oponen”. Se considera crucial para asumir conductas arriesgadas “una cultura conexas y de trabajo continuado”.

En cuanto a las *rutinas*, están establecidas las que ayudan a una puesta en común del conocimiento adquirido. Se considera que los proyectos de *Etorkizuna Eraikiz* pueden ayudar a “destruir” la manera tradicional de proceder por la cual se priorizan los proyectos en el nivel político sin tener en cuenta las necesidades de la sociedad. “Estamos al comienzo de esa línea –dice uno de los funcionarios entrevistados–. Pienso que falta mucho por hacer, pero poco a poco se puede empezar a recorrer ese camino”.

Hay determinadas rutinas que se han hecho centrales para la suspensión de la vulnerabilidad. Se señala el hecho de que la Comisión interdepartamental político-técnica “se reúne una vez al mes y luego eso tiene que tener su traslación en comisiones internas de cada departamento”. Las entrevistas manifiestan que la suspensión de la vulnerabilidad tiene su expresión final en conductas arriesgadas observables: se mencionan importantes conductas o comportamientos que demuestran que se ha optado por confiar. Por ejemplo, se afirma que se menciona que los presupuestos se han realizado de forma tal que se han orientado a los resultados, superando las barreras tradicionales de la separación departamental.

Un marco normativo que hace sólida la importancia de escuchar a la sociedad

Los datos demuestran que hay importantes consideraciones sobre el deber ser (el *marco normativo*) que operan de forma determinante en el proceso de confiar. Por ejemplo, se afirma que el conocimiento de las PYMES enriquece las decisiones de gestión pública; o que recopilar diversas opiniones es bueno para la democracia. “Hay que compartir el proyecto: recibir dudas, suspicacias, críticas, ... e incorporarlas”. En algunos aparece una cuestión más normativa-teórica: “la democracia representativa es complementaria de este tipo de democracia participativa, siempre que la administración no haga dejación de las atribuciones que le son propias”; “Cuantas más opiniones tengas sobre algo, mejor será la decisión que vayas a tomar. Tiene que primar el interés común, la institución tiene que garantizarlo”.

También el marco normativo aparece como relevante para la suspensión de la vulnerabilidad. Son frecuentes afirmaciones del estilo de “la escucha y el aprendizaje es clave para una buena gestión pública”; “hace falta

que la propuesta sea honesta. El marketing político es mera cosmética”.

Las entrevistas manifiestan que la Diputación Foral de Gipuzkoa ha generado una cultura que se hace relevante para la suspensión de la vulnerabilidad participando en los proyectos de *Etorkizuna Eraikiz*. “Aunque la toma de decisión pertenece a la autoridad pública, consultar la opinión de los ciudadanos te sitúa. No puedes tomar una decisión absolutamente alejada de la sociedad. En el momento en que escuchas y haces coparticipes a otros en el debate, la decisión se hace coparticipada”; “escuchar y aprender es fundamental, ampliarlo, ir convirtiendo estas dinámicas en una forma de hacer nuestro trabajo en la función pública”.

Finalmente, aparece también el marco normativo como fuente de adopción de conductas arriesgadas: los funcionarios consideran que hay que eliminar la concepción de la diputación como de un “cajero automático”. “La administración pública no reparte, propone, participa, comparte”. Esto se hace más patente en lo que se refiere al proyecto sobre la participación de los trabajadores en las acciones de las empresas: “En el modelo de Gipuzkoa –dice un entrevistado–, la participación de los trabajadores es imprescindible y esa es una de las bases para que se haya confiado en este proyecto.”

Las relaciones personales más que el cálculo

El análisis de las fuentes de confianza en el nivel meso manifiesta que la relación personal es más determinante de la confianza que el cálculo racional. Es verdad que algunas afirmaciones del entrevistado son clasificables bajo este tipo de fuente. El cálculo no es, desde luego, fuente para realizar una percepción de integridad en el programa. Pero sí parece ser importante la consideración de que la constatación de necesidades reales llevan a

confiar en el programa. Por ejemplo, se calcula que “la coordinación sociosanitaria, si queremos hacer algo, tenemos que ir de igual a igual, tenemos que poner todo de nuestra parte para que eso funcione. Si empezamos con recelos, si no se es transparente, si no hay cesión de poder, es complicado que el proyecto salga adelante”.

Los funcionarios reflejan tener una importante “apropiación del proyecto” –se están refiriendo a Adinberri, un proyecto para el cuidado de la Tercera Edad– y atribuyen esta apropiación al hecho de que la necesidad que hay sobre la mesa es perentoria. “Nadie puede negar –afirma un entrevistado– que no hay que abordar este tema. (...) más del 80% de las personas mayores de 80 años quieren estar en el domicilio. Aproximadamente hay 5000 plazas en residencias de Guipúzcoa (un 17%) y 29.000 personas diagnosticadas como dependientes; entonces el 80% están en su casa. Los datos indican prioridades, y entre todos tenemos que construir ese nuevo modelo”.

Parece que para los funcionarios también ha funcionado como activador de confianza el cálculo del aprendizaje que se obtiene al participar. “He aprendido cosas, conocimiento de técnicas que desconocía; me produce mucha satisfacción profesional”. En ese cálculo pesa además la evidencia de resultados de proyectos, y que ha compensado el escepticismo inicial causado por iniciativas anteriores que habían fracasado, lo que hace que “cada vez más la credibilidad se está ganando poco a poco. Se ve que la apuesta es real, que hay una financiación, y que se está trabajando en temas reales”.

Pero resulta de interés comprobar que más que el cálculo racional de unos resultados que compensan, lo que más parece estar en el origen de la decisión de confiar son las relaciones personales entre los diferentes agentes, y esto se manifiesta desde distintos ángulos. Se menciona: la satisfacción de sentirse bien tratado

(“me he sentido muy a gusto desde el principio”), de sentirse escuchado (“al final necesitas ver que lo que dices ha servido para algo, que aunque no determine la decisión última, se ha tenido en cuenta”), de construir relaciones interdepartamentales eficaces (“cada vez nos conocemos más personas de distintos departamentos”), de experimentar que quien está al mando se cree el proyecto (“al principio dudas, pero luego te das cuenta de que también el equipo de gobierno se cree el tema”) y tiene visión del mismo (“hace falta alguien integrador que aglutine y que tenga una visión más conjunta del territorio y de todas las iniciativas”). Lo que hace adoptar conductas de riesgo es la experiencia de una relación de apoyo por parte de los jefes (“tiene que haber ahí personas que crean y que generen confianza, que te vayan creyendo”) así como de colaboración por parte del grupo (“me he sentido respetada, y ahí se ha generado la colaboración”; “se ha puesto de manifiesto que yendo en conjunto somos mejores y más eficientes”).

Por último, en el nivel micro, el de las predisposiciones personales, hay varios elementos que se ponen de manifiesto: la conciencia del deber de obedecer a la autoridad (“cuando el Gobierno Foral apuesta por un modelo, pues hay que hacerlo y no cabe discutir”); la motivación personal de aprender (“me gusta aprender, y creo en ello. Eso ha hecho que viera el proyecto siempre con optimismo”); y la necesidad vital de confiar (“Para mí la confianza es fundamental; si no hay confianza, no sé trabajar”).

LA DINÁMICA DE LA DESCONFIANZA

El ciclo electoral como fuente institucional de desconfianza

En el nivel macro, hay tres *aspectos estructurales* que aparecen de forma recurrente prejuiciando negativamente la consideración de confiabilidad

en el proyecto de gobernanza colaborativa de *Etorkizuna Eraikiz*. Está, por un lado, la distancia que institucionalmente se establece entre políticos y funcionarios: se constata que “hay una desconfianza entre el departamento político y técnico”, y que, debido a la rigidez legislativa, se dificulta trabajar conjuntamente.

Pero lo que más determina la desconfianza es el ciclo electoral: los programas gubernamentales son de cuatro años, y cambian cuando cambia el gobierno. Son recurrentes las afirmaciones en este sentido: “La política es efímera, cada cuatro años se cambia. Y si no hay continuidad, es complicado”; “Hay desconfianza y el sistema no obliga a que se trabaje conjuntamente”. Se identifica un “componente ideológico”, con “un toque ideológico, político-publicitario” que puede estar generando desconfianza (si bien se afirma que ha descendido respecto al comienzo de la legislatura).

Por último, hay una interesante apreciación sobre las reglas como fuente de desconfianza: las leyes no están amparando todavía la nueva manera de hacer política que implica la gobernanza colaborativa. “En la Administración Pública –afirma un entrevistado– la innovación y la transformación están en el límite de la normativa, y se llama alegal o ilegal”; una reflexión que se debe realizar, pues a juicio de este entrevistado, con estos proyectos “la Administración Pública está renunciando a sus competencias exclusivas”.

La relevancia de los roles y las rutinas

En cuanto a la influencia de los *roles* en la consideración de desconfiabilidad, se encuentra la incompetencia de los políticos (“hay un hándicap importante y es el mediano nivel de capacitación de los equipos políticos, porque quién viene hoy a la política porque el profesional de éxito no deja lo suyo cuatro años. A veces los niveles internos tienen mayor capacitación técnica”).

Los funcionarios entrevistados se quejan también de que el sistema les asigna un papel burocrático que reduce su función a algo meramente técnico (“no somos más que fabricantes de tornillos”), por lo que se crea un desequilibrio informativo entre los políticos, que manejan la información, y los funcionarios, a quienes no se les da más que instrucciones de cómo tienen que operar. “La dinámica de compartir –llega a decir un entrevistado– se ha hecho más con la gente de fuera que con la de dentro”. Por último, parece apreciarse un rol atribuido a la Diputación que es fuente de desconfianza (y por tanto, no ayuda a suspender la vulnerabilidad) que es el de ser un “mero cajero automático”, más que un líder con capacidad de tracción en la sociedad.

Las *rutinas* actúan también como fuentes de desconfianza, y más concretamente lo que se debe a inercias establecidas en la Administración Pública, que ha dejado el sabor de experiencias fallidas (“ese punto de frustración, desazón o desapego” que se proyecta en la gestión). Las prácticas de comunicación demasiado orientadas al exterior de la organización en detrimento de la comunicación con los empleados se presentan también como fuentes de desconfianza (“Se ha hecho más mirando hacia fuera que hacia dentro”).

Atendiendo al *marco normativo*, los entrevistados revelan haber tenido desconfianza en el proyecto debido a comportamientos contrarios a lo que consideran el deber ser: “El mayor fracaso –afirma un entrevistado– sería no implicar al conjunto de la organización, sería casi de manual”.

De nuevo, la predominancia de las relaciones

En el nivel meso, y al igual que pasaba con la confianza, las relaciones pesan más que el cálculo. El sentirse excluido y marginado están en la raíz de la percepción de desconfiabilidad y no suspensión de la

vulnerabilidad: “se ha limitado el debate”, “no se ha facilitado información y tiempo a todo el mundo”. “Los trabajadores, no han sido conscientes de los procesos y creo que la mayoría se han sentido marginados”. Se señala la importancia de relaciones inclusivas: “Para que cada uno cumpla bien su función, debes sentirte parte o dueño de ese proyecto. Si yo me entero del tema de *Etorkizuna Eraikiz* a través de un periódico y no desde dentro de la casa, surgen los problemas”.

Por último, y en el nivel micro, no se aprecian especiales predisposiciones personales a desconfiar.

CONSIDERACIÓN FINAL

Esta investigación constituye una primera y parcial exploración de datos sobre las interacciones que se producen entre los actores de un programa gubernamental, con el fin de determinar qué fuentes de confianza han activado la dinámica del proceso de (des)confianza y, en último término, reforzado y retroalimentado la decisión de suspender la vulnerabilidad y adoptar conductas arriesgadas en la implicación con proyectos de innovadores de gobernanza colaborativa. Para este trabajo se pudo analizar sólo a los funcionarios, por lo que las consideraciones conclusivas son aquí todavía muy restringidas.

Se ha puesto de manifiesto que: a) entre las posibles fuentes de confianza las más relevantes son las rutinas creadas de coparticipación y las relaciones con el personal y líderes políticos que demuestran un elevado compromiso con el proyecto; b) son frecuentes las consideraciones normativas (el deber ser) sobre la importancia de los fines del proyecto (la escucha, la coparticipación, la recopilación del saber de las organizaciones societarias), lo que hace pensar que en la organización está permeando una cierta cultura de alineación con los objetivos; c) las rutinas, las relaciones y las

consideraciones normativas compensan el efecto de desconfianza que tiene una estructura institucional ligada al ciclo electoral: el cambio de proyecto cada cuatro años. Una consideración frecuente en los funcionarios entrevistados es la de que las dinámicas y procesos iniciados por *Etorkizuna Eraikiz* no tienen marcha atrás, lo que desliga la naturaleza del proyecto de la ideología política de quien ostenta el poder. Esta idea queda bien expresada en las afirmaciones de dos entrevistados: “aunque viniese un cambio de gobierno totalmente distinto, esto es ya una forma de hacer que se está interiorizando, y es difícil que cambie”. “*Etorkizuna* es un estilo de relación entre organizaciones públicas y sociedad continuado, una nueva manera de hacer las cosas.” Si esta consideración es resultante de la interacción con políticos y con las organizaciones societarias es lo que habrá que comprobar cuando estén analizados los datos completos, y lo que permitiría realizar conclusiones sólidas sobre un efecto de refuerzo en el proceso de confianza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barandiarán, X., Murphy, A., y Canel, M.J., (s.f.), ¿Qué aporta la escucha al Capital Social? Lecciones de un proceso de aprendizaje de líderes públicos. Trabajo en proceso.

Bouckaert, G. (2012). “Trust and public administration”, en *Administration*, 60(1), 91–115.

Bouckaert, G., & Van de Walle, S., (2001), Government performance and trust in government. Paper for the Permanent Study Group of Productivity and Quality in the Public Sector at the EGPA Annual Conference, Vaasa, Finland.

Bourgon, J. (2011), A new synthesis of public administration: serving in the 21st century. Retrieved from https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Urg_4Uq1p1wC&oi=fnd&pg=PP2&dq=A+new+synthesis+of+public+administration:+Serving+in+the+21st+century&ots=0oNgFlRewN&sig=xXMN95j-ryrRNO3bNV1-2f4JfIcI, 10-08-2020.

Bovaird, T. (2007), “Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services”, en *Public Administration Review*, 67(5), 856–860.

Bovaird, T, Ryzin, G. Van, & Loeffler, E., (2015), “Activating citizens to participate in collective co-production of public services”, en *Journal of Social Policy*, 44(1), 1–23.

Bovaird, Tony, & Loeffler, E., (2010), User and community co-production of public services and public policies through collective decision-making: the role of emerging technologies, en T. Brandsen & M. Holzer (Eds.), *The future of governance* (pp. 231–251), Newark, N.J., National Center for Public Performance.

Bovaird, Tony, & Loeffler, E., (2012), “From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value”, en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119–1138.

Brandsen, T., & Honingh, M., (2015), “Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions”, en *Public Administration Review*, 76(3), 427–435.

Canel, M. J., (2018), *Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*. Ciudad de México: Fondo De Cultura Económica.

-
- Canel, M.J., & Luoma-aho, V., (2019), *Public Sector Communication. Closing gaps between organizations and citizens*, Boston, Wiley-Blackwell.
- Canel, M. J., Luoma-aho, V., & Barandiarán, X., (2020), *Public Sector Communication and public-valued intangible assets*. In V. Luoma-aho & M. J. Canel (Eds.), *Handbook of Public Sector Communication*, Boston, Wiley-Blackwell.
- Canel, M.J., Barandiarán, X., y Murphy, A., (2019), *Learning from society to build intangible value for territories: A Basque Country case of citizen engagement*. Comunicación presentada en el congreso de la European Group for Public Administration, Belfast, Septiembre 2019.
- Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R., (2004), “Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature”, en *Annual Review of Political Science*, 7, 315–344.
- Cooper, T. L., (2005), “Civic Engagement in the Twenty First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda”, en *Public Administration Review*, 65(5), 534–535.
- Coursey, D., Yang, K., & Pandey, S., (2012), “Public service motivation (PSM) and support for citizen participation: A test of Perry and Vandenabeele’s reformulation of PSM theory”, en *Public Administration Review*, 72(4), 572–582.
- Dahlgren, P., (2009), *Media and Political Engagement*, Cambridge University Press Cambridge.

-
- Delli Carpini, M., (2004), Mediating democratic engagement: The impact of communications on citizens' involvement in political and civic life, en L. L. Kaid (Ed.), *Handbook of political communication research* (pp. 395–434), London, Lawrence Erlbaum Association.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V., (2000), “The new public service: Serving rather than steering”, en *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B., (2015), “The New Public Service Revisited”, en *Public Administration Review*, 75(5), 664–672.
- Font, J., & Navarro, C., (2013), “Personal experience and the evaluation of participatory instruments in Spanish cities”, en *Public Administration*, 91(3), 616–631.
- Fukuyama, F., (1995), *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Retrieved from <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=iicacr.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expression=mfn=032843,04-03-2020>.
- Fung, A., (2015), “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future”, en *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Harisalo, R., & Stenvall, J., (2003), “Trust management in the Finnish ministries: Evaluation of management systems”, en *International Journal of Public Administration*, 26(8–9), 915–940.
- Head, B. W., (2008), “Community engagement: participation on whose terms?”, en *Australian Journal of Political Science*, 42(3), 441–454.

-
- Heikkilä, T., & Isett, K. R., (2007), "Citizen involvement and performance management in special purpose governments", en *Public Administration Review*, 67(2), 238–248.
- Kim, P. S., (2010), "Building trust by improving governance: searching for a feasible way for developing countries", en *Public Administration Quarterly*, 34(3), 271–299.
- Kim, S. E., (2005), "The role of trust in the modern administrative state an integrative model", en *Administration & Society*, 37(5), 611–635.
- Murphy, A., Canel, M. J., & Barandiarán, X., (2020), How do public leaders learn from society? A reflexive analysis of action learners, en *Action Learning: Research and Practice*, 1–14.
- Oomsels, P., (2016), *Administrational Trust: An empirical examination of interorganisational trust and distrust in the Flemish administration*, Leuven: KU Leuven.
- Oomsels, P., & Bouckaert, G., (2014), "Studying Interorganizational Trust in Public Administration: A Conceptual and Analytical Framework for Administrative Trust", en *Public Performance & Management Review*, 37(4), 577–604.
- Oomsels, P., Callens, M., & Vanschoenwinkel, J. Bouckaert, G., (2019), "Functions and dysfunctions of interorganizational trust and distrust in the public sector", en *Administration & Society*, 51(4), 516–544.
- Piqueiras, & P., Canel, M.J. & Luoma-aho, V., (2020), From engagement to coproduction in the public sector. In V. Luoma-aho & M.J. Canel (eds.) (Ed.), *Handbook of Public Sector Communication*, Boston, Wiley-Blackwell.

-
- Quandt, T., (2012), "What's left of trust in a network society? An evolutionary model and critical discussion of trust and societal communication", en *European Journal of Communication*, 27(1), 7–21.
- Rousseau, D., Sitkin, S., & Burt, R., (1998), "Not so different after all: A cross-discipline view of trust", en *Academy of Management*, 23(3), 393–404.
- Ruscio, K. P., (1997), "Trust in the administrative state", en *Public Administration Review*, 57(5), 454–458.
- Sanders, K., & Canel, M. J., (2015), "Mind the gap: Local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities", en *Public Relations Review*, 41(5), 777–784.
- Sirianni, C., (2010), Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance. Retrieved from <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=IW3QDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Investing+in+democracy:+engaging+citizens+in+collaborative+governance.&ots=Ile-jhZdIdD&sig=0N6bi0KX5AKatj528mHhaksyORg,07-02-2020>.
- Smith, N., (2010), "The public administrator as collaborative citizen: Three conceptions", en *Public Administration Quarterly*, 34, 238–262.
- Sztompka, P., (1999), *Trust: A sociological theory*, Cambridge University Press.
- Thijs, N., & Staes, P., (2008), *European Primer on Customer satisfaction management*, 5th European Quality Conference, Paris. Retrieved from https://scholar.google.com/scholar?q=Thijs+and+Staes+2008&btnG=&hl=es&as_sdt=0%2C9,28-10-2019.

-
- Thomas, J. C., (2013), "Citizen, customer, partner: Re-thinking the place of the public in public management", en *Public Administration Review*, 73(6), 786–796.
- Van de Walle, S., (2007), "Determinants of confidence in the civil service: An international comparison", en *Research in Public Policy Analysis and Management*, 16, 171–201.
- Van de Walle, S., & Six, F., (2014), "Trust and distrust as distinct concepts: Why studying distrust in institutions is important", en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 16(2), 158–174.
- Wang, X., & Wan Wart, M., (2007), "When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions", en *Public Administration Review*, 67(2), 265–278.
- Yang, K., & Callahan, K., (2005), "Assessing citizen involvement efforts by local governments", en *Public Performance & Management Review*, 29(2), 191–216.
- Yang, K., & Callahan, K., (2007), "Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality", en *Public Administration Review*, 67(2), 249–264.
- Yang, K., & Pandey, S. K., (2011), "Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?", en *Public Administration Review*, 71(6), 880–892.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures. Como es perceptible a partir de esta exposición, la confianza se coloca en el microscopio para ilustrar que “se confía en la Administración Pública cuando se espera un comportamiento íntegro”. Lo cual toma forma en la realidad a partir de dos factores: servidores públicos íntegros y capaces, y estructuras institucionales sólidas.

Se nos han presentado aspectos importantes de las iniciativas emprendidas por diferentes gobiernos para incrementar la comunicación con los ciudadanos, para fomentar la participación y toma de decisiones conjunta, y cómo el éxito de estas iniciativas radica en la confianza de los ciudadanos para colaborar.

Dichos planteamientos se analizan en un estudio de caso que es el programa gubernamental de compromiso cívico Etorkizuna Eraikiz (construyendo nuestro futuro) llevado a cabo por la Diputación Foral de Gipuzkoa (España).

Para continuar cederé el uso de la voz al Dr. Eber Betanzos que presentará su ponencia titulada: “La relevancia de la ética y la integridad en la gestión pública del siglo XXI”. Adelante Dr. Betanzos.

La relevancia de la ética y la integridad en la gestión pública del siglo XXI

Eber Omar Betanzos Torres ⁵

Resumen: La pandemia de SARS-COV2 y las distintas medidas extraordinarias que los gobiernos alrededor del mundo han adoptado para hacerle frente, con pocos controles para asegurar una respuesta rápida a la emergencia, crean riesgos de corrupción. La pandemia y la crisis económica que ha generado, que profundizará la pobreza y la desigualdad, y otros fenómenos como el cambio climático y la revolución tecnológica que caracterizan al siglo XXI, hacen más evidente la necesidad de garantizar que la Administración Pública sea una institución al servicio de los intereses generales, un medio para alcanzar el bien común que con su labor cotidiana contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas, vitales y culturales y reconoce a los ciudadanos como seres autónomos.

En este contexto, la ética pública cobra gran importancia, ya que contribuye a guiar a las acciones de gobierno hacia la satisfacción del interés general y es, a su vez, un mecanismo de control en el ejercicio del poder. Es innegable que, en los últimos años, ha crecido el interés en la mejora de la gestión pública, así como en la promoción de la integridad y la ética pública, como parte de las políticas de combate a la corrupción. México y otros países de América Latina, siguiendo como referencias

⁵ Titular de la Unidad Técnica de la Auditoría Superior de la Federación (Cámara de Diputados). Máster en Derecho Constitucional y en Derecho Penal Internacional; maestro y doctor en Derechos Humanos. Autor de diversos libros, artículos y conferencias sobre ciencias sociales, humanidades y tecnología cívica. Fue Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como Subprocurador de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República y Subsecretario de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal.

a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, han dado origen a nuevos marcos normativos e institucionales anti corrupción, que, entre otras medidas, promueven la profesionalización, la integridad pública, el gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas y la utilización de las tecnologías de la información. En este trabajo, reflexionaremos respecto de la necesidad de evaluar los avances alcanzados en el desarrollo e implementación de las políticas de integridad, para promover su fortalecimiento.

Palabras clave: Ética pública, integridad, gestión pública, corrupción, riesgos de integridad, COVID-19.

I. Introducción

Estamos viviendo tiempos inesperados. El brote del virus SARS-COV-2 inició en China en los últimos días de 2019, tres meses después, el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró al brote como pandemia. Durante las semanas siguientes, los gobiernos de distintos países decretaron la emergencia sanitaria y adoptaron diversas medidas para contener la dispersión de la enfermedad y preparar a sus sistemas de salud para hacerle frente.

La pandemia, que puede calificarse como un riesgo sistémico de acuerdo con el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2019 de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, (UNDRR por sus siglas en inglés), además de su costo humano, ha impactado

diversos sectores: la economía se ha contraído, miles de personas han perdido sus empleos y la educación de millones de niñas, niños y adolescentes se ha afectado. Y estos efectos persistirán durante varios años. Para atender este desafío sin precedentes, los gobiernos adoptaron diversas medidas, como la entrega de apoyos alimentarios, programas de estímulos económicos y la autorización de compras de emergencia.

La necesidad de brindar una respuesta ágil a la emergencia puede dar lugar a importantes riesgos de fraude y corrupción. La pandemia no es un hecho aislado, se articula con otras circunstancias, como el cambio climático, la revolución tecnológica y una creciente desconfianza ciudadana respecto de sus gobiernos.

La pandemia de COVID-19 y todas sus implicaciones hacen evidente la necesidad de garantizar que la administración pública sea una institución al servicio de los intereses generales, un medio para alcanzar el bien común que con su labor cotidiana contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas de cada uno de sus ciudadanos, a quienes reconoce como seres autónomos.

En este contexto, la ética pública cobra gran importancia, ya que contribuye a guiar a las acciones de gobierno hacia la satisfacción del interés general y es, a su vez, un mecanismo de control en el ejercicio del poder. Es innegable que, en los últimos años, ha crecido el interés en la mejora de la gestión pública, así como en la promoción de la integridad y la ética pública, como parte de las políticas de combate a la corrupción. México y otros países de América Latina, siguiendo como referencias a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones

Comerciales Internacionales de la OCDE, han generado nuevos marcos normativos e institucionales anticorrupción, que, entre otras medidas, promueven la profesionalización, la integridad pública, el gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas y la utilización de las tecnologías de la información. En este trabajo, reflexionaremos respecto de la necesidad de evaluar los avances alcanzados en el desarrollo e implementación de las políticas de integridad, para promover su fortalecimiento.

II. El contexto actual, el impacto de la corrupción en la democracia

En México, a dos años de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción, la corrupción aún era percibida como una problemática relevante a nivel nacional. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 señala que, por cada cien mil habitantes, 15,732 personas se han enfrentado a un acto de corrupción al realizar algún trámite, especialmente en aquéllos relacionados con la seguridad pública (59,2%) y la propiedad (257%) (INEGI, 2020).

La corrupción, en 2019, fue la sexta preocupación de sus habitantes (26.8%), de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019 (INEGI, 2019).

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional 2020 (Transparencia Internacional, 2021) muestra que, en América, se han logrado pocos avances en la lucha contra la corrupción.

México, desde 2012, ha bajado su puntuación de manera sistemática. Nuestro país, en el conteo 2021, logró una puntuación de 31 sobre 100 puntos posibles y ocupa el lugar 124 de 180 países. Además, tiene un importante costo económico, que es mayor en los

países en vías de desarrollo, en donde la ONU estima que su costo anual asciende a \$1.6 billones de dólares (ONU, 2020).

Desafortunadamente, en las emergencias, como la pandemia de COVID-19, y como experiencias pasadas han demostrado, los riesgos de fraude y corrupción pueden aumentar. La respuesta a la emergencia conlleva emprender acciones rápidamente y destinar una importante cantidad de recursos para ejecutarlas; en algunas ocasiones con pocos controles para garantizar su oportunidad, abre la puerta a la corrupción, como ha ocurrido de manera reiterada en distintos desastres naturales, en la epidemia de ébola o la crisis económica mundial de 2018.

A veces pensamos que la corrupción es un problema actual, propio de los sistemas democráticos. En realidad, la corrupción ha acompañado a la humanidad desde que nos organizamos política y socialmente; estuvo presente en el Imperio Romano, también en el absolutismo europeo, de hecho, podría señalarse como una de las causas de la revolución francesa, conforme a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y la **corrupción de los gobiernos**”.

Un siglo antes, el *Bill of Rights* del 13 de febrero de 1689, el pueblo inglés denunciaba múltiples hechos contrarios a las leyes del Reino, que hoy podrían calificarse como hechos de corrupción, por lo cual concibieron dicho documento como un instrumento para la liberación del Reino del poder arbitrario y garantizar sus derechos.

La corrupción es un fenómeno histórico y complejo que mina a la democracia y al Estado de Derecho

porque merma, de manera certera y contundente, la confianza ciudadana en los gobiernos. De acuerdo con la OCDE, existe una relación directa entre la confianza en las instituciones gubernamentales y la percepción de corrupción: a mayor percepción de corrupción, la confianza en las instituciones disminuye (OCDE, 2017). Cuando un funcionario público comete un acto indebido o corrupto ofende a la ciudadanía, quien tiene el derecho a exigir a sus gobernantes y servidores probidad, eficiencia y un limpio manejo de todos y cada uno de los asuntos públicos; en otras palabras, a que no la defrauden, le rindan cuentas y actúen con transparencia.

Esto coincide con lo señalado por Klitgaard (1996), quien ha expresado la relación entre la corrupción y el monopolio del poder; conforme a su fórmula:

$$C \text{ (Corrupción)} = M \text{ (Monopolio del poder)} + D \text{ (Discrecionalidad)} \\ - R \text{ (Rendición de cuentas y transparencia -accountability-)}$$

La corrupción va de la mano del monopolio de poder y la discrecionalidad con la que puede actuar un funcionario público, en combinación con una débil rendición de cuentas y escasa transparencia. Una estrategia adecuada para combatir a la corrupción debe buscar reducir el monopolio del poder, limitar la discrecionalidad y fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, a través de reformas legislativas, administrativas y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia. Estos mecanismos deben formar parte de un esfuerzo nacional para combatir a la corrupción, es decir, un sistema de integridad, con pesos y contrapesos, sostenido por ocho pilares (voluntad política, reformas administrativas, agencias de vigilancia, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, conocimiento del público, los medios de comunicación masiva y el sector privado). Los pilares sostienen a la noción nacional de integridad,

que funciona como el techo de una casa, por lo cual cada pilar es interdependiente de los otros, si uno falla, aumenta la presión en los otros y el “techo” se tambalea (Dye y Staphenurst, 1998: 3).

III. El buen gobierno y el derecho al buen gobierno

Como vemos, el control del poder, la reducción y regulación de la discrecionalidad y el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, además de ser indispensables en el combate a la corrupción, son características propias de un buen gobierno, esto es, cómo desarrolla sus funciones.

Como dispone el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2016), es inaceptable que un gobierno ampare y facilite la corrupción, dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones, no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, sea irresponsable o no rinda cuentas. De acuerdo con este Código, un buen gobierno es aquél “que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho”.

En este orden de ideas, no debemos pasar por alto que el gobierno es una institución al servicio de los intereses generales, los cuales deben definirse de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores; es decir, es una institución que sirve a la comunidad. La función pública no es un fin en sí misma, es un medio para alcanzar el bien común que con su labor cotidiana contribuye a la satisfacción de las necesidades básicas, vitales y culturales de los ciudadanos.

Por otra parte, como señala Ponce Solé (2016: 230), la buena administración indica cómo el Poder Ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas y se contrapone a la mala administración (negligente) y a la corrupción (mala administración dolosa). Además, existe un derecho subjetivo a la buena administración.

Si bien este derecho está en proceso de consolidación, paulatinamente se ha incorporado a diversos ordenamientos. Este derecho se consagró, por primera vez, en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y ha sido desarrollado jurisprudencialmente tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Ponce Solé, 2016: 232). Lo cierto es que los principios vinculados tanto con el buen gobierno, la buena administración y el contenido del derecho a la buena administración, están reconocidos por las Constituciones y el derecho administrativo de varios países.

El derecho a la buena administración se integra por el derecho a que las instituciones traten los asuntos de manera imparcial y equitativa y, en específico incluye el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tomen en contra suya una medida desfavorable, a acceder al expediente que le concierna, a obtener una reparación de los daños causados por una institución y el derecho a dirigirse a las instituciones en una de las lenguas de la Unión y a recibir una respuesta en la misma.

En México, el artículo 7 de la Constitución de la Ciudad de México, dispone que toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Además, las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad, resolver los asuntos de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento.

También se debe garantizar el acceso al expediente correspondiente, con respeto a la confidencialidad, reserva y protección de datos personales (debido proceso en materia administrativa).

Como ciudadanos, tenemos el derecho a que el poder se ejerza con eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, con estricto apego al Estado de Derecho y alentando la participación de todos los sectores sociales. El derecho al buen gobierno también supone que éste utilice razonablemente los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.

Para materializar este derecho es indispensable garantizar el carácter del Estado como ente de interés público, a través, primero de una burocracia honrada, eficiente, eficaz, íntegra y una relación Estado-Sociedad que permita a los actores sociales, políticos y económicos exigir al gobierno a mantener el Estado de Derecho y cumplir sus promesas.

Si para concretar el derecho a la buena administración y al buen gobierno se requiere una burocracia honrada, íntegra, eficiente y eficaz, resulta indispensable contar con la integridad y la ética en la gestión pública y procurar que el quehacer cotidiano de los funcionarios públicos se guíe por los principios de legalidad, no discriminación, proporcionalidad de las medidas con los objetivos perseguidos y coherencia en el comportamiento administrativo.

IV. El buen gobierno y su necesaria relación con la integridad y la ética pública

En pocas palabras, un comportamiento ético de los funcionarios públicos, así como de todos los gobernados, es una condición indispensable para el buen gobierno.

Por todas estas razones, la ética aplicada al servicio público, o ética pública, es fundamental, puesto que ayuda a guiar las acciones de los funcionarios públicos hacia la satisfacción del interés general y es, a su vez, un mecanismo de control de arbitrariedades y antivalores en el ejercicio del poder público, pero, sobre todo, propicia y mantiene la confianza en la administración y las instituciones y, con ello, contribuye a mejorar su calidad (Bautista, 2009: 14). En este sentido, el principal reto de la ética pública no es únicamente que se establezcan valores, sino que éstos sean conocidos por los servidores públicos, sino que sean interiorizados y los apliquen en su vida cotidiana, concretamente en el desempeño de sus labores y, por tanto, actúen conforme a ellos (Bautista, 2009).

La ausencia de integridad y de valores en el servicio público genera un aumento de vicios y antivalores, como la corrupción, y da por resultado la pérdida de confianza en las instituciones. Los principios éticos y los valores en el gobierno no deben ser vistos como restricciones o limitantes para su eficaz actividad, son garantías para una mejor gestión pública, para obtener una mejor gestión pública y mejores resultados; cuando el funcionario posee valores éticos es más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo y cumple con las obligaciones que le impone su cargo; en consecuencia, la aplicación adecuada de los valores conlleva al buen gobierno.

Debemos tener en cuenta que la ciudadanía tiene una expectativa mayor respecto de los funcionarios públicos,

supone que sean comprometidos, eficaces, eficientes, honestos, imparciales, íntegros, leales, objetivos, sensibles respecto de los derechos humanos, en otras palabras, los funcionarios deben ser la personificación de los valores y los principios relacionados con la idea de “servicio”, es decir, la colectividad espera que sus servicios tengan una conducta imparcial, objetiva e íntegra de los asuntos públicos.

La incorporación plena de la ética y la integridad en la gestión pública no se limita a la emisión de códigos de ética y conducta y a la capacitación de los servidores públicos; es indispensable contar con un andamiaje normativo e institucional, como el Sistema Nacional Anticorrupción, fortalecido con el acuerdo y compromiso entre el gobierno y la ciudadanía, enfocado al logro del interés general y el bien común, que cuente con medidas integrales para prevenir riesgos de corrupción, transparencia, rendición de cuentas y además, investigue y sancione, conforme al debido proceso, cualquier acto de corrupción.

En este apartado es necesario partir de una definición de ética, la cual es una parte de la filosofía que se encarga de estudiar, con base en la razón teórica, la corrección de los actos humanos en orden al bien trascendente, para buscar realizarlo libremente a través del ejercicio de la razón práctica orientada por la dignidad humana (Betanzos, 2012: 1).

Es importante tomar en cuenta que la ética implica un saber de carácter normativo, pues establece criterios de conducta trascendentes derivados de la natural dignidad humana, misma que también dirige en la voluntad el principio natural de rectitud moral que lleva a la inclinación natural al bien. (Betanzos, 2012: 5)

La ética pública, por su parte, estudia la corrección de los actos humanos, libres, realizados por los funcionarios

públicos, en el desempeño de su función pública, en orden al interés general, el bien común y el servicio a la sociedad, a los demás (Rodríguez-Arana, 2017: 76).

El interés general es el principal elemento configurador de la administración pública (Rodríguez-Arana Muñoz, 2017: 67), por lo cual la administración debe alinear sus acciones conforme al cumplimiento de los valores, principios y normas éticas compartidas para mantener y dar prioridad al interés general, por encima de intereses privados (OCDE, 2017: 3).

Debemos tener en cuenta que la ciudadanía tiene una expectativa ética mayor respecto de los funcionarios públicos, supone que sean comprometidos, eficaces, eficientes, honestos, imparciales, íntegros, leales, objetivos, sensibles respecto de los derechos humanos; en otras palabras: los funcionarios públicos deben ser la personificación de los valores y principios relacionados con la idea de “servicio”; es decir, la colectividad espera que sus servidores tengan una conducta imparcial, objetiva e íntegra en la gestión de los asuntos públicos (Bautista, 2009: 14).

La ética pública nos brinda los principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta de las personas que desempeñan una función pública, busca que los valores se materialicen en cada acto que realiza el funcionario público (Bautista, 2009). En su labor cotidiana, los servidores públicos se enfrentan a diversos conflictos, que en muchas ocasiones plantean dilemas éticos, para resolverlos de manera adecuada, es importante que los funcionarios cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias, primero para reconocer las connotaciones éticas del conflicto y, en segundo lugar, para enfrentarlo de un modo que pueda calificarse como ético; la respuesta, además, deberá ser acorde a los valores de la dependencia o entidad, el bien común y el interés general.

La ausencia de valores y, en especial, de ética, genera un aumento de vicios y antivaleores dentro de la función pública, como la corrupción y da por resultado la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones (Bautista, 2009). Los principios éticos y los valores en la administración pública no son restricciones o limitantes para su eficaz actividad, son garantías para una mejor gestión pública (Rodríguez-Arana, 2017: 76), para obtener mejores resultados en el servicio público, puesto que cuando el funcionario público posee valores éticos es más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo y cumple con las obligaciones que le impone su cargo; en consecuencia, la aplicación adecuada de los valores conlleva el buen gobierno.

Como señala Bautista, lo que importa a la ética es la puesta en práctica de los valores, actos concretos orientados hacia el interés general; por ello los funcionarios públicos deben conocer los valores y ejecutarlos, ponerlos en acción (Bautista, 2009: 76).

Para ello, es indispensable que se brinde una formación ética a los funcionarios públicos, tanto en su etapa de formación como de manera continua, en la cual se tenga en cuenta que no sólo se requieren conocimientos teóricos, sino que éstos deben tener una aplicación directa en su práctica cotidiana, deben adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen, en palabras de Rodríguez-Arana (2017: 77) como un verdadero servidor público, como un gestor de intereses colectivos que busca su instauración en la sociedad.

La incorporación plena de la ética en la gestión pública no se limita a la formación de los funcionarios públicos, es indispensable contar con un andamiaje normativo e institucional fortalecido con el acuerdo y el compromiso entre el gobierno y la ciudadanía, enfocado al logro del interés general y el bien común.

V. La integridad y la ética pública en México, el marco del Sistema Nacional Anticorrupción y la Política Nacional Anticorrupción

En México, ese andamiaje normativo e institucional se reconstituyó con una de las reformas constitucionales más trascendentes de los últimos años en México, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, por la cual se modificaron y adicionaron a los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma constitucional creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que, de acuerdo con el artículo 113 constitucional, es una “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos”.

Además, otorgó nuevas atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a la Secretaría de la Función Pública (SFP), al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, conformó un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana y facultó al Congreso de la Unión para dotar al SNA del marco jurídico necesario para su funcionamiento y establecer una ley general que estableciera las bases de coordinación entre todas las autoridades federales y la obligación de que todos y cada uno los entes públicos federales, estatales y municipales cuenten con un órgano interno de control.

La reforma contempló, además, la obligación de las y los servidores públicos de declarar posibles conflictos de interés, así como la posibilidad de castigar a particulares y empresas que incurran en actos de corrupción.

Un año más tarde, el 18 de julio de 2016, se publicó el paquete de leyes secundarias que conforman el marco jurídico del SNA, integrado por los decretos por los que se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como los decretos que reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Código Penal Federal. El SNA entró en vigor el 19 de julio de 2017.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos. Se integra por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales.

Considerando el objeto de este trabajo, es necesario detenernos en algunos aspectos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Iniciemos con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de la cual destacamos algunos de sus objetivos:

Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

Establecer las directrices básicas que definan la coordinación para la generación de políticas públicas en materia de prevención de la corrupción;

Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos;

Crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público (art. 2, fr. II, IV, VII, VIII).

Además, reconoce como principios rectores del servicio público a la legalidad, la objetividad, el profesionalismo, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la eficacia, la equidad, la transparencia, la economía, *la integridad* y la competencia por mérito.

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), en su capítulo II, establece los principios que los servidores públicos deben observar en el ejercicio de sus funciones, en un sentido similar a los principios considerados en la fracción III del artículo 109 constitucional, los cuales son: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, *integridad*, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia; además indica una serie de directrices para su efectiva aplicación (art. 7):

Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

Conducirse con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.

Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.

Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.

Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución.

Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés

superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.

Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.

Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Además, los servidores públicos deben observar el Código de Ética del ente público para el cual laboran, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño (LGRA, art. 6).

De manera complementaria, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece como *obligación de los servidores públicos ejercer sus funciones con estricto apego a los principios* de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y conforme a los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Cabe resaltar que tanto la Ley General del Responsabilidades Administrativas como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción obligan a todos los entes públicos a *crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado y la actuación ética y responsable de cada servidor público.*

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su Título Segundo, establece los lineamientos generales para el desarrollo de *mecanismos generales para prevenir la comisión de faltas administrativas*

y hechos de corrupción, a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), sus homólogas locales y los Órganos Internos de Control (OIC), que consisten en la emisión y observancia de un Código de Ética (art. 16) y la implementación de acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones (art. 15); los resultados de las acciones desarrolladas se evaluarán anualmente, se propondrán las modificaciones necesarias y se informarán a la SFP (art. 17).

Otra importante medida de prevención, a cargo de la SFP y sus similares locales, es la suscripción de convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, cámaras empresariales, organizaciones industriales o de comercio, con el propósito de orientarles en el diseño y desarrollo de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización (arts. 21 y 25).

Todas estas disposiciones se complementan con la Política Nación Anticorrupción (PNA), la cual busca asegurar la coordinación entre todos los entes públicos y la participación de los distintos sectores de la sociedad en el combate efectivo a la corrupción. La PNA contempla distintos procesos de coordinación e involucramiento, articulados en torno a cuatro ejes estratégicos:

- Combatir la corrupción y la impunidad;
- Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder;
- Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad;
- Involucrar a la sociedad y el sector privado.

De los cuatro ejes se desprenden cuarenta prioridades de política pública que guían el desarrollo de acciones concretas y proyectos de intervención específicos que se

relacionan con la prevención, detección, investigación y sanción a la corrupción. En específico, las prioridades 11, 12, 26 y 40.

VI. Corrupción, integridad y ética públicas en el siglo XXI y la pandemia de COVID-19

En los últimos años, el combate a la corrupción ha cobrado gran relevancia en la región latinoamericana debido a la magnitud de los casos que han salido a la luz (Lava Jato, Odebrecht). Si bien, sigue presente, existe ya un importante entramado institucional, como el SNA en México que, con sus fortalezas y debilidades, buscan prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de fraude y corrupción.

No podemos perder de vista un elemento crucial: en nuestra región, no sólo persiste la corrupción, también hay una elevada percepción de corrupción, que se combina con una desaceleración económica que profundiza los problemas sociales y la desigualdad. Esto aumenta el malestar social lo cual impacta a la línea de flotación de los sistemas democráticos, el Latinobarómetro señala que el apoyo ciudadano a la democracia ha disminuido paulatinamente, a partir de 2010, para alcanzar en 2018, un 48% (2018: 14).

Como vemos, existe una relación entre los efectos políticos de la corrupción, su percepción y el nivel de tolerancia, con las crisis económicas. Cuando existe una crisis o desaceleración económica, y el consiguiente aumento en la desigualdad, la percepción e intolerancia respecto de la corrupción crecen, porque la sociedad percibe que el gobierno no sirve al bien común y al interés general, sino a intereses particulares, que el sistema político no está al servicio de la ciudadanía en su conjunto, sino a un sector privilegiado. También debemos considerar que existe un mayor acceso a la información, gracias a la adopción de nuevos marcos

normativos y estándares, y al incremento del uso de las redes sociales, que hacen circular las noticias sobre corrupción y las hacen “virales” en cuestión de horas.

La pandemia de COVID-19 ha marcado al siglo XXI. La vida después de esta crisis sanitaria no será la misma que vivimos hasta febrero del 2020 y sus consecuencias perdurarán durante varios años, incluso después de que haya concluido. El Banco Mundial ha advertido que el ingreso per cápita mundial disminuirá en un 4% y arrastrará a la pobreza extrema a 40 millones de personas. Por su parte, la OIT estima que la mitad de la población económicamente activa perderá su empleo y su costo ascenderá a 10,000 billones de dólares. El PNUD calcula que, debido al cierre de las escuelas y las desigualdades en el aprendizaje a distancia, las tasas de no escolarización serán equivalentes a las de la década de las 80's del siglo pasado. Otros problemas que afectan a ciertos grupos de personas, también se exacerbaron, como la violencia contra mujeres y niñas en el espacio familiar. La recuperación implicará que los gobiernos utilicen de manera adecuada los recursos públicos y diseñen e implementen políticas públicas eficaces y eficientes para atajar todas estas problemáticas.

Estimo que el momento actual es propicio para reflexionar sobre la necesidad de evaluar la implementación de los marcos normativos y las acciones emprendidas por instituciones y los mecanismos que hemos creado para combatir a la corrupción y promover la integridad en el sector público, identificar aciertos y áreas de oportunidad para garantizar su efectividad para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de fraude y corrupción y elevar los estándares éticos.

En este sentido, es necesario promover con mayor ímpetu el gobierno abierto, la participación y colaboración de las empresas, la academia y la sociedad civil y la coordinación entre los distintos entes públicos

involucrados en las acciones encargados de la promoción de la integridad y fortalecer su capacidad de reacción; tomando en cuenta que los actos de corrupción son cada vez más complejos, los autores buscan ocultar sus huellas por lo cual es necesario contar con herramientas que permitan reconstruir y dar seguimiento a las operaciones y garantizar la rastreabilidad de cada operación, por medio de sistemas informáticos y el acceso a bases de datos compartidas.

Asimismo, es necesario proponer la realización de auditorías de desempeño a los programas de integridad y a la política anticorrupción, por parte de las Entidades de Fiscalización Superior.

Debe considerarse que cada vez los actos de corrupción son más complejos, y sus autores buscan ocultar cualquier evidencia, por lo que es necesario contar con herramientas que nos permitan reconstruir y dar seguimiento a las operaciones, hace rastreables los gastos y operaciones, promover la denuncia ciudadana y su participación, y los medios de comunicación.

Es en este escenario en el que la pandemia de COVID-19 llegó a nuestra región, la complejidad de la pandemia se potencializa en este contexto, en el cual existe corrupción, y una alta percepción respecto de ella, acompañada de poca confianza hacia las instituciones públicas y un creciente descontento social. En ese contexto, los Estados han restringido el ejercicio de varios derechos humanos, como la libertad de circulación, con las cuarentenas, en aras de proteger la salud colectiva (Delia Sánchez, 2020: 117-118).

Los gobiernos adoptaron esta medida en un clima ético complejo, en el que la ciudadanía desconfía que las decisiones que adopta el gobierno para se orientan por valores comunes y la protección del interés general; esto lleva al debilitamiento de la cohesión social.

Desgraciadamente, la crisis sanitaria y la consiguiente recesión económica han aumentado los riesgos de integridad, especialmente de fraude y corrupción, particularmente en las contrataciones públicas realizadas para responder a la emergencia, lo cual puede disminuir la eficacia, efectividad, economía y oportunidad de la acción gubernamental. Por ello se requieren medidas a corto y largo plazo para abordar estos riesgos, centrándose en estrategias de contratación, los recursos de las funciones de auditoría interna y externa, la fiscalización y las estrategias de integridad de las organizaciones públicas.

La emergencia obligó a los gobiernos a tomar decisiones rápidas e implementar medidas drásticas para proteger a sus comunidades del riesgo y limitar sus consecuencias económicas. Crisis anteriores han demostrado que las emergencias y las consecuentes respuestas rápidas crean oportunidades para las transgresiones a la integridad. En esta etapa, de acuerdo con la OCDE (2020) se han detectado contratos para equipos de protección personal que se otorgan a empresas de origen dudoso, el aumento de precios de medicamentos y equipos de salud básicos y varios tipos de fraude en línea, entre otros.

A medida que los gobiernos transitan del manejo inmediato a la recuperación, las transgresiones a la integridad pueden incrementarse y socavar los esfuerzos de recuperación; por lo que la política de integridad no puede debilitarse ni ser vista como un obstáculo para su eficacia; asimismo se debe dar especial consideración y vigilancia a las contrataciones públicas, fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, vigilar el otorgamiento de los paquetes de estímulo económico y estar pendientes del posible incremento del riesgo de transgresiones a la integridad en las organizaciones públicas.

VII. Reflexiones finales

Es innegable que en estos momentos es necesario generar un compromiso real y cotidiano para actuar desde los valores de la cooperación, el bienestar compartido y la visión de conjunto. La crisis económica derivada de la pandemia es una oportunidad para reorientar éticamente a la economía mundial y reorientar a las políticas públicas para asegurar que se alcancen las metas de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos Desarrollo Sostenible (ODS) y dar respuesta a las necesidades más apremiantes en materia ambiental, social y económica. Si observamos detenidamente cada ODS y los fines de la Agenda, encontraremos desafíos mundiales concretos, con un importante componente ético, que requieren soluciones técnicas y la actualización de principios y valores universales como la dignidad humana, la igualdad, la prosperidad, el bienestar compartido y el cuidado al medio ambiente. La crisis del COVID-19 ha puesto en riesgo los avances alcanzados hasta ahora, incluso, podría presentarse un retroceso.

En estos momentos de incertidumbre, que evidencian nuestra vulnerabilidad e interdependencia, nos obligan a ser más sociales y humanos y a dar un nuevo sitio a la ética. La confianza ciudadana se vincula con la ética pública; la actuación íntegra y ética del gobierno es indispensable para recuperar la confianza de la ciudadanía y para que el Estado, con el apoyo de todos los sectores sociales, adopte las decisiones que resuelvan las urgencias actuales y, a la vez, resuelvan los desafíos que plantea la Agenda 2030, velen por el bien común y el bienestar de la sociedad.

Estamos en un momento clave para el compromiso ético, en el cual, todas las autoridades, en nuestro ámbito de competencia, debemos actuar de forma responsable a las expectativas sociales; por ello es relevante que todas nuestras decisiones se basen en un marco coherente con la ética pública, que las acciones sean conformes

a los valores que guían al Estado y protejan a quienes más lo necesiten, lo que contribuirá a recuperar la confianza ciudadana.

La crisis es una oportunidad para generar un mejor entendimiento, fortalecer a los liderazgos con un fuerte componente ético, impulsar cambios culturales que nos permitan enfocarnos al desarrollo sostenible, a reducir la pobreza y la desigualdad social a través de nuevas políticas públicas, nuevas alianzas entre todos los actores sociales y dar paso a nuevos modelos de gobernanza, acelerar la digitalización de actividades rutinarias y la atención en línea, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas. Es una ocasión propicia para reconstruir económica y socialmente a nuestras comunidades, para promover la inclusión, la igualdad y la resiliencia.

VIII. Fuentes consultadas

Bautista, O.D. (2009). *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006). Uruguay.

Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, 30 de agosto de 2020.

Dye, Keneth M. y Stapenhurst, Rick (1998). *Audit Institutions in Curbing Corruption*, The Economic Development Institute of the World Bank.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2019), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2019, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2020), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG 2020, México.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016). México.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016). México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), México.

Klitgaard, Roberto (1996), “Bolivia: Healing Sick Institutions in La Paz”, en *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*, Patrick Meagher (ed.), College Park, Center for Institutional Reform and the Informal Sector.

Michellini, D.J. (2007), “Bien común y ética pública. Alcances y límites del concepto tradicional del bien común” en *Tópicos*, No. 15, pp. 31-54.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (2019), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Naciones Unidas, <https://gar.undrr.org/>, 30 de agosto de 2020.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (2017), *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, Francia.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE (2020), Integridad pública para una respuesta y recuperación efectivas ante el COVID-19, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130879-b0e4qqfq56&title=Integridad-publica-para-una-respuesta-y-recuperacion-efectivas-ante-el-COVID-19, 31 de agosto de 2020.

Ponce Solé, Juli (2016), “El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción”, en *El control de la actividad estatal*, Horacio Rosatti, Enrique Alonso Regueira (dir.), Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2017), “La ética pública constitucional y la buena administración”, En *Revista de Administración Pública*, vol., LII, no. 3, pp. 67-85.

Transparency International (2020), Corruption Perception Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index>, 10 de marzo de 2021.

Sánchez, Delia (2020) “Ética y salud pública en tiempos de COVID”, en *Revista Médica del Uruguay*, 36(2).

Luis Miguel Martínez Anzures. Gracias doctor.

Entre otros puntos, el Dr. Betanzos nos ha planteado cómo la pandemia de COVID-19 y sus implicaciones hacen evidente la necesidad de garantizar que la administración pública sea una institución al servicio

de los intereses generales, un medio para alcanzar el bien común.

Refirió las convenciones internacionales que se han efectuado en búsqueda de combatir la corrupción, los nuevos marcos normativos que se han generado y luego realiza un contraste de los resultados logrados. Nos presentó unas cifras impactantes que nos dan cuenta de que son menudos los avances en la lucha contra la corrupción, un fenómeno nada nuevo que precisamente mina a la democracia; aquí la convergencia con las otras ponencias, pues da cuenta de la falta de probidad y profesionalismo de los servidores públicos, lo mismo que de la debilidad de las instituciones que pueden ser trastocadas para el beneficio particular.

Expuso las medidas concretas aplicadas en México para fomentar la integridad y ética en el Servicio Público y que se congregan en el Sistema Nacional Anticorrupción, establecido en 2015, que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos. Asimismo, refirió la relevancia de la expectativa de los ciudadanos respecto de los funcionarios públicos quienes deben ser la personificación de los valores y los principios relacionados con la idea de “servicio”, para que los valores se materialicen en su actividad cotidiana.

Nuestra tercera panelista es la doctora Diana Vicher, con la ponencia que tiene como título: *“Integridad y ética, servicio público y carrera administrativa: pilares de una administración formidable”*.

Adelante.

Integridad y ética, profesionalización y carrera administrativa: pilares de una administración formidable

Mónica Diana Vicher García ⁶

Resumen: Este documento aborda la integridad y ética, profesionalización y carrera administrativa, como los requisitos que es necesario conjugar para generar una buena administración. No constituye ningún descubrimiento ya que es bien conocido, aunque poco practicado. Max Weber lo puso de manifiesto al referir como el trabajo altamente especializado del funcionario, que es producto de una larga preparación, le genera un sentido de honor profesional muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad, que se contrapone a la corrupción y la incompetencia generalizada, para asegurar el buen funcionamiento del aparato estatal.

En esta sesuda expresión encontramos cómo se conjugan armoniosa y naturalmente estos elementos, si bien en los últimos tiempos se ha intentado disminuir los niveles de corrupción en el servicio público incorporando medidas de ética e integridad de forma separada en un intento de disminuir la problemática en el corto plazo.

⁶ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tiene un posdoctorado en Economía Financiera en la misma Universidad. Investigadora Nacional Nivel 1 por el Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT de México. Es profesora-tutora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, desde 2011, y en el Instituto Nacional de Administración Pública, desde 2015. Ha publicado tres libros, varios artículos y capítulos de libro sobre administración pública, nueva gerencia pública, gobernanza y sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La ética ha tomado un sitio relevante y se han realizado avances en la búsqueda de incorporar comportamientos éticos en el servidor público, tanto a nivel global como nacional se han generado iniciativas con acciones concretas para propiciar que los valores sean la guía que desincentive comportamientos alejados de la norma y de los propósitos de las instituciones públicas, para ello se han establecido oficinas públicas y comités de ética.

Otro esfuerzo tiene que ver con la integridad del servidor público, como virtud del servidor público que garantizará que sus acciones estén basadas en un marco de principios consistente.

En el contexto en que la ética e integridad son las políticas que se están promoviendo para desincentivar los comportamientos indebidos de los servidores públicos ante el incremento de la corrupción, establecemos que son esfuerzos importantes pero no suficientes, ya que si bien se puede hacer conocer a los servidores públicos sobre los postulados de la ética y lo relevante de la integridad para su desempeño, la asimilación sólo por decreto o buenos deseos, o bajo la creencia de que se pueden cambiar comportamientos de un momento a otro, sólo pueden funcionar en una medida muy escasa.

Aquí surge como un requisito sine qua non la formación para el servicio y el establecimiento de la carrera administrativa en los que se establezcan derechos y obligaciones del servidor público, y se actúe en consecuencia respecto al ejercicio de la responsabilidad por medio de la rendición de cuentas; mientras que por otra parte el cumplimiento y esfuerzo de constante preparación se vea recompensado por los ascensos meritorios propios de la carrera administrativa. De aquí que se sostiene que los valores del servicio público y con ello la integridad, se incorporan de forma sólida en la formación profesional (que parta de los desarrollos disciplinarios de la ciencia de la administración)

y se cultivan a través de la trayectoria en la carrera administrativa.

Palabras clave: administración pública, servidor público, ética, integridad, formación, carrera administrativa.

Introducción

En los últimos años y de cara al crecimiento de los niveles de corrupción en el sector público, ha surgido un renovado interés por los aspectos éticos del servicio público y en ello se ha contemplado de modo implícito la integridad de los servidores públicos, aunque también el tema ha sido tratado de modo independiente. De manera latente, aunque no a partir de una conexión puntual con estos temas, en el trasfondo asoma continuamente la importancia de la formación de los servidores públicos y el establecimiento de una carrera administrativa como aspectos nodales para lograr un servidor público con valores e íntegro.

Esto es patente cuando se visualiza el bajo nivel de alcance que por sí sola tiene la incorporación de valores, que se ha conducido a partir de la creación de normas y códigos de conducta y de ética al lado de la integridad (sobre la cual incluso se han elaborado marcos), (OECD, 2005 y 2009). Los acotados alcances de estas medidas hacen que surja de manera natural un elemento clave: que el servidor público adquiera sus valores de la mano del aprendizaje que es necesario para llevar a cabo su labor en el servicio público dentro de un sistema de carrera administrativa. O bien, que la situación más favorable para lograr el objetivo es que, formándose en los desarrollos académicos y empíricos y técnicos de la disciplina, asimile la naturaleza del trabajo a realizar que fundamentalmente descansa en la búsqueda del

interés público, el progreso de la sociedad y con ello en el fortalecimiento del gobierno, al tiempo que realice sus funciones en un marco en el que su profesión de vida tenga recompensas por su buen desempeño o lo sitúe en la posición de perder su empleo y su profesión en caso de cometer actos contrarios a su función.

Para establecer cómo se complementan y forman una base sólida del servicio público estos pilares, iniciaremos abordando el tema de la ética para continuar con lo que concierne a la integridad y, finalmente, establecer la relación armoniosa que pueden tener dentro de la formación y la carrera profesional del servidor público.

Ética

El significado de ética ha sido ampliamente discutido, pero en este documento la entenderemos como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida (RAE, 2016), teniendo en consideración que es la parte de la filosofía que trata del bien y del fundamento de sus valores. Como rama de la filosofía es una ciencia normativa, pues se ocupa de las normas de la conducta humana, se encarga de razonar acerca de cómo “debe” ser el comportamiento humano. Busca entender las acciones humanas y sus relaciones con el bien, la virtud, el deber, la felicidad y la vida realizada. En este sentido cabe tener en cuenta que cada cultura ha desarrollado modelos éticos propios, así que lo que puede ser ético en una sociedad puede no serlo en otra.

Entre las reflexiones más antiguas donde se ubican reglas sobre lo ético y lo moral asociadas a los servidores gubernamentales están las máximas de Confucio (Siglo V a. C.) de la China clásica, que fueron aceptadas como el código moral oficial del imperio. No obstante, se considera que allí no hay desarrollo teórico sobre la ética, lo cual se identifica hasta el siglo IV en la Grecia

clásica, cuando surge la reflexión sobre la ética porque en los griegos se da el paso de la mentalidad mítica a la mentalidad racional.

Rodríguez Arana (2015: 13) señala que “la primera exposición razonada y coherente de las disposiciones operativas que constituyen lo que los clásicos denominaban «vida lograda» se encuentra en Aristóteles, quien la bautizó con el término «Ética». Este vocablo que significaba “la morada habitual”, en adelante se entendería como “la disposición estable o el conjunto de hábitos y costumbres que fundamenta nuestra acción y la dirige”.

El estudio actual de la ética se ha ubicado en el trabajo de Immanuel Kant, aunque también se ha desprendido del utilitarismo de John Stuart Mill, quien centra la ética sobre la base de lo útil como una moral del bienestar desde lo individual, de manera que lo que es útil para el individuo, lo es para el colectivo. La ética es así la mayor felicidad para el mayor número posible de personas. Y el bien se asocia a la búsqueda del interés general.

De acuerdo con Kant, la ética es también el dominio de la razón sobre el instinto, comprende valores que pueden distinguirse por ser individuales y sociales, ya que los valores individuales no pueden desvincularse de los sociales. Así que la voluntad humana puede cumplir la ley moral cuando vence las inclinaciones instintivas y pasionales de la naturaleza. En esta voluntad, la ley moral, se manifiesta como constricción y mandato o imperativo que se ha de cumplir por esa voluntad (Kant, citado por Paton, 2009).

Administración pública y ética

Para vincular en concreto ética con administración pública, Manuel Villoria ha propuesto distinguir las connotaciones de la ética pública ya que argumenta

que, aunque se ha aceptado y utilizado para estudiar el servicio público, no es adecuado porque enmarca lo universal y generalizable, puesto que se concibe en torno a lo que está bien o mal, pero respecto a la colectividad, pues se refiere a los “individuos en tanto miembros de una sociedad” (Habermas, citado en Villoria, 2011: 55).

Si bien los servidores públicos son parte de la sociedad, la ética pública no se enfoca en sus particularidades. De aquí que se refiera a la ética política y a la ética administrativa como los sitiales de los que parte la comprensión de la ética respecto a los servidores públicos. Villoria (2011) considera que “la ética que debe guiar la conducta de los responsables políticos y de los empleados públicos es la ética política” en la que distingue “la ética de los niveles políticos y la ética administrativa o ética de los empleados públicos”.

La ética administrativa sería una ética profesional (Svara 2007, citado en Villoria 2011), con estándares de conducta definidos y establecidos, donde se manifiesta lo que los empleados públicos deben hacer como los deberes de servicio público, que comprende principios, virtudes y todo ello dirigido al beneficio de la sociedad.

La ética en la administración pública está fuertemente vinculada con la honestidad, la responsabilidad y la rendición de cuentas. Rodríguez Arana refiere que en la administración pública la ética puede significar que los valores humanos del servicio público se hagan visibles a través de la función directiva en ese sector.

De modo que la ética en el servicio público “Estudia el comportamiento de los funcionarios” que comprende principios generales y universales respecto a la moralidad de los actos realizados por el funcionario público o el gestor público, estos principios deben ser positivos y hacer posible que al servicio público se incorporen personas con vocación (cuya conducta

sea íntegra, imparcial y objetiva) para gestionar de los asuntos comunes (Rodríguez, 2013: 17, 28).

El tema ético ha sido parte implícita de los postulados desarrollados alrededor de la ciencia de la administración pública, en sus textos cimeros podemos encontrar evidencia de ello. Así el pensador que establece los principios de la ciencia de la administración pública moderna, Charles-Jean Bonnin, expresó que “el administrador debe reunir las cualidades de hombre de bien a los conocimientos de hombre de Estado, porque tales cualidades en el ejercicio de las funciones públicas distinguen al verdadero administrador”. Y que “la ciencia de nada sirve sin la probidad y la justicia, porque el hombre público injusto, aunque sea por la fuerza, es todavía bajo y culpable; pero con la justicia y la moderación tiene todas las cualidades que forman las virtudes del hombre público y del ciudadano” (Bonnin, 2004: 360, 361).

Mientras que Hermógenes Pérez de Arce (2016: 8-11) en su libro escrito en 1884, *El administrador público. Principios generales de admionistración*, refiere que éste “sacrifica su propia tranquilidad en pro del bienestar de los demás”, ya que “acepta un puesto de infatigable labor, de estudio, de la consagración de todo su tiempo y toda su responsabilidad a los intereses públicos” y que la “convicción de toda la magnitud de los deberes que impone la administración a sus funcionarios, son los medios que forman las grandes virtudes de los hombres públicos”.

Más contemporáneamente encontramos planteamientos como los elaborados por Marshall Dimock (1967: 391), quien pone de manifiesto que los administradores gubernamentales suelen ser honestos y responsables cuando provienen de un medio cultural en que esos valores son apreciados y que, si en los antecedentes de los administradores no existe esa influencia, difícilmente

habrá algo que la sustituya. En este sentido, los valores y las actitudes que luego se conforman como parte de nuestra vida pública son forjados en el hogar, la escuela, la religión y las relaciones sociales de los primeros años de vida. Esto nos remite a la reflexión respecto a que no podemos generar compartimentos estancos de ética y valores, pero al mismo tiempo nos hace caer en la cuenta de que tener estos principios, forjarlos y hacerlos sólidos en el servicio público pueden ser un detonante hacia otros sectores sociales.

La actitud de consideración hacia el público y de seguimiento de las normas morales que alimentan el comportamiento ético, se produce idóneamente en los individuos antes del ingreso al servicio público (Dimock, 1967: 392). Por ello es todavía más importante que en los marcos en que existe corrupción en todas las esferas sociales, instituciones cuya actuación puede estar más controlada por estatutos y normas (que se cumplan), como es la carrera administrativa, se constituyan en ejes de cambios positivos para el funcionamiento del gobierno y que repliquen sus efectos a modo de ejemplo en la sociedad.

Otros estudiosos de la administración pública exaltan las cualidades y valores del administrador público, que van de la mano con la formación profesional que deben adquirir o portar para que se pueda tener garantía de su buen desempeño; que efectivamente los servidores públicos se conduzcan buscando el bien público, en particular el texto de Raymundo Amaro Guzmán, titulado *Derecho y Práctica de la Función Pública* (1996), contiene un amplio apartado titulado “Régimen Ético del Servidor Público”, en el que puntualmente se describen los valores y conductas que deben regir al servidor público. También hay que señalar que se elaboraron textos concretos referidos a *Ética y comportamiento administrativo*, como el que escribió en 1969 en Venezuela Arturo E. Ochoa Benítez, y otro

titulado *Ética en la administración pública* de 1958, que consta de 73 páginas pero que no tiene autor.

En 1977 encontramos el texto de O. Dwivedi titulado expresamente *Ética en el servicio público*, que entre otras cosas expresa que, si en la jerarquía superior hay honestidad, ello se transmite hacia los siguientes niveles de la burocracia, al tiempo que genera una impresión duradera en el público en general.

Integridad y ética

Las raíces latinas de la palabra integridad se desprenden del latín *integritas*, si bien su primer significado se refiere a la perfección que constituye las cosas en estado de no faltarles parte alguna, su segunda acepción en sentido moral, refiere la entereza, justificación o desinterés en el modo de proceder o juzgar. Una tercera acepción que se desprende del latín *vita integritas* significa inocencia, bondad y perfección en la vida y las costumbres (RAE, 1734: 287). Aunque también cabe mencionar que en el siglo XIX podemos encontrar que el significado de integridad es: la calidad de una persona íntegra, desinteresada y virtuosa. Y que íntegro significa desinteresado, recto (RAE, 1803: 488).

Uno de los autores que en los últimos años ha desarrollado el tema respecto a la administración pública es Manuel Villoria (2011 y 2012), quien ha explicado que la palabra es usada en diversas áreas de conocimiento con significados diversos, pero casi todos ellos vinculados a la idea de algo no dañado, algo que no ha perdido su entereza. Cuando se utiliza desde la ética, la integridad se refiere no sólo a un rechazo a embarcarse en conductas que evaden la responsabilidad, sino también a una búsqueda de la verdad a través del debate o la argumentación. Este aspecto en el que se vincula ética e integridad es central en términos de la función que realiza el servidor público, donde la

responsabilidad es uno de los más altos principios que guían su desempeño y precisamente su ética determina no perderla evadiendo su responsabilidad.

Si retomamos que integridad en sentido moral refiere la entereza o desinterés en el modo de proceder y recordamos que la ética se nutre de lo moral que actúa sobre los sujetos y condiciona su comportamiento, visualizamos de nueva cuenta que es la pauta de comportamiento individual o grupal que se constituye como aquello que reprime o alienta determinadas conductas, sólo que hay que establecer las precisiones que conlleva cuando se traslada al servicio público.

Según argumenta Villoria (2011: 108), en el servicio público la integridad se puede entender como una virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios consistente. Quien actúa íntegramente lo hace con base en los valores esenciales de los que también emana su honestidad y la consistencia de su carácter.

Y de aquí que retomemos más adelante los postulados de la ciencia de la administración pública en los que se refiere precisamente el interés en el modo de proceder, el compromiso y honor del trabajo administrativo, algo que sobre todo se entiende si para ingresar al servicio público es necesario obtener la formación requerida, un conjunto de amplios conocimientos que se adquieren con mucho esfuerzo, y a partir de los cuáles después de un examen se ingresa apenas a los niveles iniciales de la jerarquía administrativa, y que cada ascenso de la carrera administrativa sólo sea resultado del continuo aprendizaje y mérito por el buen desempeño.

De acuerdo con Dimock (1967: 392) favorecer la buena moral en la administración pública se puede lograr propiciando que los administradores (de las jerarquías más altas) den al resto de los servidores

públicas ideas claras sobre las metas y valores de las funciones y programas, que le hagan sentir que los intereses personales y la vocación coinciden. Al respecto se puede optar por consultarlos, respetar su trabajo, recompensar el buen desempeño, procurar que haya adiestramiento en el servicio y que tanto la dirección como la supervisión sean estimulantes.

O bien, enseñar con el ejemplo diría Rodríguez Arana (2015: 82), quien considera que la socialización depende del comportamiento ejemplar de los funcionarios superiores. Ello lo afirma apoyado en que muchas iniciativas de gestión dan cuenta de que los niveles inferiores se guían más por los comportamientos observados, que por los discursos que reciben. Aunque aquí es importante que las instituciones formen las buenas costumbres.

Estas acciones humanas se convierten en una práctica cuando en ellas confluye el reconocimiento social, el requerimiento de destrezas técnicas, la complejidad, la cooperación, la existencia de unos principios y valores vinculados a la actividad técnicamente exigible. Si esta idea se extiende al campo de las éticas profesionales, explica Villoria (2011: 108), estas prácticas ayudan a la sociedad si sus miembros desarrollan sus actividades de forma coherente con el “bien interno” (bien común), pues la práctica de la administración pública se basa en el servicio al interés general con imparcialidad.

Cuando se logran los bienes internos, éstos generan bienes para la comunidad. De aquí que el problema ético se presenta cuando prima el bien externo (el dinero, el prestigio, el estatus o el poder) en el actuar del servidor público.

Así, señala Villoria (2011: 181), la ética de los servidores públicos descansa en la claridad que tengan respecto al bien interno de su profesión, que no es otra cosa

que el principio del servicio público, y con base en la integridad, ser coherentes en sus actuaciones al respecto. Con ello se logra tanto la conciencia respecto al bien interno, la identificación de los valores asociados a él y la integridad (virtud), que se sintetiza en actuar de forma coherente con los principios y valores asumidos de forma habitual, como son la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, la legalidad. Todo ello bajo el compromiso de que los valores deseables prevalezcan ante el inevitable conflicto entre el bien interno y el bien externo.

Si en las sociedades las conductas que deben alentarse son las que se asocian a valores como el bien común (bien interno), esto se extiende perfectamente a la práctica del servidor público, ya que de este modo se equilibran las conductas egoístas, o aquellas que tienen que ver con las ambiciones personales de la condición humana (bien externo), que serán particularmente resaltables en el caso de la administración pública dada la existencia de la gran cantidad de recursos que comprende y que pueden ser utilizados indebidamente.

Como corolario de lo anterior, un gobierno íntegro es el que asume e implanta los instrumentos, procesos y órganos necesarios para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público coherente con los principios y valores que fundamentan su ética profesional en un régimen democrático. Aunque, más allá de la idea de lo íntegro en el servidor público se haya creado lo que se conoce como marcos de integridad para acompañar o reforzar el establecimiento de conductas éticas e íntegras en el servicio público (Ver OECD, 2005 y 2009).

Formación profesional y carrera administrativa

Aunque poco se habla y conoce al respecto, la preparación de los servidores públicos que conlleva la enseñanza para el servicio público, es tan importante que ha

existido desde hace mucho tiempo. Gladden (1989: 50) ha documentado que inicialmente las escuelas pudieron haberse concentrado “en la capacitación de escribanos relacionados con asuntos oficiales”, lo que se puede observar como un caso primitivo de “capacitación de personal” y señala que J. H. Breasted refiere que existió una casa-escuela de la época del rey Hammurabi de Babilonia que gobernó entre 1792 y 1750 antes de nuestra era. Las escuelas y la enseñanza para los servidores públicos siempre han existido en mayor o menor medida. El conocimiento que en ellas se imparte ha venido de diversos lugares y se ha perfeccionado a lo largo del tiempo.

La evolución e incluso conformación de las características del servidor público moderno ha sido documentada por autores como Max Weber, Juan Beneyto, Samuel Eisenstadt y Otto Hintze desde los tiempos en que el escribano se constituyó como el punto de arranque de la especialización de esta función que progresivamente, a lo largo de 500 años, se fue perfeccionando desde los imperios antiguos que dan cuenta de la existencia de servidores del rey, del emperador, del faraón, del monarca, príncipe o majestad y en nuestro tiempo de los servidores públicos de los regímenes políticos modernos.

En todos estos momentos podemos observar la presencia más o menos especializada de los encargados de realizar las actividades conducentes a verificar las funciones necesarias para el mantenimiento del gobierno. Así, Weber a partir del análisis del desarrollo de la burocracia incluso visualizó en el funcionariado moderno una fuerza de trabajo altamente especializada, producto de una larga preparación y con un sentido de honor profesional muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin esta integridad en el funcionario, se cerniría sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e

incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal (González, 1959: 254 y Villoria, 2011: 54).

No obstante, la existencia formal de la carrera administrativa, que tiene como condición *sine qua non* la formación de funcionarios, sólo se podría apreciar de manera definida hasta el siglo XVIII en los territorios como Prusia, que se convirtieron en Alemania, y en la Francia en el siglo XX, entre otros. Pero no nada más la formación ha sido determinante, sino también el establecimiento de ordenamientos que norman el trabajo en el servicio público, tanto en derechos como en obligaciones, algo esencial dentro de la carrera administrativa. Estas estructuras normativas se han articulado desde el imperio romano (Ver Varela, 2007) y hacia nuestros días se ha materializado en el conjunto de normas que regulan el desempeño de la actividad profesional del funcionario desde el ingreso hasta la finalización de su labor en el servicio.

Formación del servidor público, responsabilidad y carrera administrativa

Como es perceptible, de mucho tiempo atrás, el servicio público se ha conducido a partir de dos patrones fundamentales que posibilitan una conducta racional, esto es: la formación para el servicio público y la carrera administrativa donde es determinante el conjunto de normas que establece los derechos y obligaciones a través de la estructura administrativa y donde la rendición de cuentas desempeña un papel esencial. Y se podría decir que constituye también cierta parte de la motivación para los servidores públicos en el sentido de que permite incrementar la satisfacción laboral, el compromiso de éstos con su institución, su desempeño individual e incluso mejorar su comportamiento ético (Choi, 2004, citado en Solano, 2011: 13).

El concepto basado en el cargo, que está asociado a las características que visualiza Weber en un servidor público especializado, se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal concepto permitió el establecimiento de “una ingeniería institucional contra la corrupción” que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apegue a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo. De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la clara definición de los cargos por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

También hay que considerar que a lo largo de la construcción histórica de la administración pública (aparatos administrativos, servidores públicos, formas de organización, creación de conocimiento, instituciones de formación y profesionalización) se han desarrollado mecanismos normativos, como los estatutos jurídicos del empleado público para propiciar la conducta apegada a patrones que incluso desde la administración romana han buscado el desempeño correcto y eficiente de los servidores públicos, para lograr la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, esto es, que la permanencia en el empleo público y la profesionalización como concepto conllevan el apego a normas y reglas que se especifican por la clara definición de los cargos, por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005). Aquí es donde la responsabilidad y la ética se vinculan para procurar el buen funcionamiento y la eficiencia en la administración pública. De hecho, las conductas que entrañan valores éticos determinarán que en todo momento, y en mayor grado, se asuma la responsabilidad, no sólo como ley o norma, sino como convicción.

La responsabilidad se genera a partir de los derechos y obligaciones, mientras que la ética en la dignidad del ejercicio del cargo, precedido de la formación que hace consciente al servidor público de la función que realizará.

Es con base en estos elementos que el deber-obligación se encuentran, esto es, hacer lo que está marcado en la norma, al lado acciones y conductas humanas de carácter propositivo que definen los objetivos que dan guía a las conductas en el servicio público. De aquí que las conductas y comportamientos “correctos” que establecen las normas se mantienen como una referencia institucionalizada, resultado del orden emanado de los avances en el conocimiento sobre la forma en que deben actuar los servidores públicos, mientras que la segunda no necesariamente puede establecer una convergencia en todo momento y ser perdurable en el tiempo, pero que puede ser un fuerte motor de ajuste ante los cambios que se van registrando con los nuevos tiempos, además de que es resultado de la comprensión profunda de la importancia de la labor que el servidor público desempeña para el interés público.

El factor que hace posible que se asuma un compromiso pleno con el servicio público es la estabilidad en el empleo que brinda la carrera administrativa o el servicio civil de carrera. Aquí se encuentran el marco deontológico (normas) y el teleológico (acciones, convicciones). Este es el marco ideal que se presenta en algunos países como producto del desarrollo histórico al que nos referimos antes y que en los lugares en que no se ha logrado, ha de ser visualizado al menos desde la perspectiva del desarrollo disciplinario que reza acerca de lo necesario que es preparar de forma muy sólida al servidor público, y que su labor tenga un marco adecuado para su desempeño, en el que no dependa más que de sus capacidades para mantenerse y llevar con honorabilidad e integridad su labor como designio de vida.

Es fundamental incorporar al servidor público a un sistema de carrera en el que, a partir de su desempeño y sus méritos, pueda actuar bajo el único compromiso de servir al interés público, de realizar bien su trabajo porque en ello encontrará tanto las recompensas como las sanciones.

Estos sistemas lograron establecerse en algunos países, y su existencia ha sido parte de sus avances en el desarrollo administrativo, aunque tuvieron ciertas regresiones a partir de las reformas neogerenciales al incorporar los pagos por desempeño y la lógica gerencial en la actuación del servidor público.

Donde no existen estas instituciones y estructuras, iniciar esta obra no es tarea simple, pero es un esfuerzo que se debe realizar dejando de lado los intereses personales de los seguidores de los partidos políticos y poniendo por delante los intereses del Estado, pues seguir manteniendo sistemas de botín va en detrimento de la consolidación de estas instituciones, ya que significa que sigue prevaleciendo el bien externo por sobre el bien interno, que no es sino el bien común.

En las sociedades con escaso desarrollo político y administrativo y por ende sociedades sin instituciones sólidas, incluyendo los valores, no hay marcos aptos para que se pueda desarrollar la institución de la carrera administrativa. Se presenta un gran desafío, por cuanto aunque la norma esté dispuesta para seguirse puede ser infringida y las sanciones, aun estando especificadas, no ser aplicadas. Mientras que, por otra parte, aunque se fomenten acciones y conductas humanas propositivas donde se defina lo que debe guiar las conductas públicas, esto se topa con el gran muro de las dinámicas de conducta organizacional que responden a formas de actuación patrimonialistas o subdesarrollo administrativo. De aquí que una de las propuestas que se han hecho desde Dwivedi (1977) son insoslayables: las sanciones se deben aplicar desde las

esferas más altas de la jerarquía administrativa para institucionalizar tanto el deber como la convicción, al tiempo que poner en marcha instrumentos que apoyen el proceso con instrumentos como los códigos de ética.

Ahora bien, es muy difícil de un momento a otro cambiar el sistema administrativo ya que existen muchos intereses que al verse afectados se convertirán en una barrera de oposición, pero se puede partir no del ayer ni del hoy, sino de un periodo breve en el que se establezcan los elementos necesarios, desde las escuelas profesionales de formación, la normatividad y la oficina de servicio civil y los encargados de realizar este trabajo, que a su vez deben ser los primeros en ostentar el mayor conocimiento y experiencia para que formen a las personas que se encargarán de replicar la función a lo largo de todo el país, a fin de que en un tiempo se tenga todo lo necesario para que todo aquél que desee ingresar al servicio público, bajo iguales condiciones, pueda primero realizar su preparación en las escuelas de formación profesional, de modo que en el periodo de 20 a 30 años se haya establecido la marcha gradual dentro de la administración pública y todo aquél que ocupe los empleos públicos sea producto de esta formación y de este sistema basado en el conocimiento y en el mérito.

El principal prerequisite para esto es la voluntad política en el sentido de la renuncia del Ejecutivo a que los puestos públicos sean manejados de manera personalista, esto es, que su manejo patrimonialista se ceda en favor del fortalecimiento de las instituciones.

El gran desafío es que los gobernantes comprendan que las conductas egoístas que tienen que ver con las ambiciones personales de la condición humana deben sustituirse por las que promueven el bien, la virtud, el deber, la felicidad y la vida realizada.

Desafortunadamente, ello no se construye por decreto ni por buenos deseos, lo que se derruyó en las sociedades de nuestra civilización ha trastocado sus bases, que se construyeron desde los preceptos griegos y romanos, sin embargo, la viabilidad de nuestra existencia armónica depende de que se vuelvan a establecer. Como lo señala Marlasca (2005) “La capacidad ética es el resultado de un proceso evolutivo gradual, pero se trata en este caso de un atributo que sólo existe cuando las características subyacentes (las capacidades intelectuales) han alcanzado un cierto grado avanzado de desarrollo”.

Aquí no puede quedar sin mencionar la idea de Bonnin (2004: 269) cuando explica que la confianza y estima de los ciudadanos hacia los servidores públicos se genera si en sus nombramientos se garantiza que lo que primará serán las virtudes y los talentos; que los empleos subalternos sean la condición para llegar a los superiores, porque ello quitaría toda esperanza a la gente intrigante y a la corrupción de llegar a los empleos públicos.

Conclusiones

En estos días parecería romántico continuar impulsando la idea de la formación del servidor público y la carrera administrativa, hoy se habla del mundo global con el avance cada vez más fuerte de la tecnología y la participación de actores diversos en la toma de decisiones gubernamentales; un mundo en el que se considera que las jerarquías deben ser redes y que los ciudadanos podrían gestionar sus propios servicios. No obstante, no se debe caer ante espejismos, ya que uno de los ejes del buen funcionamiento de la administración pública es el servidor público sólidamente preparado, porque constituye el medio activo que da movimiento a la administración, aquél que gracias a su formación y esfuerzo entiende la dignidad y el honor de su trabajo, porque su carrera dentro del servicio así lo establece

también a partir del sistema de responsabilidad y, por la misma razón, actúa íntegramente teniendo como primer principio la búsqueda del bien común, una tarea que nunca será del interés de las empresas privadas, de escaso alcance para las Organizaciones no Gubernamentales y sólo en aspectos muy básicos realizada por los ciudadanos que ya tienen sus propios trabajos y ocupaciones.

Esta institución, la formación profesional y el sistema de carrera en el que se desarrolla, no constituye un ensayo ni una idea a probar, ya que se ha comprobado en diferentes momentos de la historia la eficiencia y superioridad técnica de este profesional que, para constituirse como tal, requiere una amplia formación que no termina hasta que concluye su empleo. Si bien no es perfecto, es la mejor opción que tienen los gobiernos para la correcta realización de sus tareas, incluso si en ellas participan otros actores. Evidencia de ello es el análisis sobre el servidor público que se continúa realizando, y en estos tiempos en los que se subraya la necesidad de buscar mecanismos para evitar comportamientos irregulares, tratando de comprender cómo incorporar comportamientos de ética e integridad en el servicio público, estableciendo marcos de integridad y sistemas e instituciones anticorrupción.

Así que no hay que dejar de lado que el servidor de carrera es el prerrequisito de un Estado bien administrado, incluso cuando hoy en día se visualicen entornos en los que los Estados que se construyeron bajo lógicas referidas como “tradicionales” estén cambiando, el servidor público profesionalizado no deja de ser elemento esencial que para abordar los nuevos desafíos, sólo tiene que obtener nuevos conocimientos acordes a las necesidades que surgen y aplicarlos en su labor con los estándares que le marca el honor y la responsabilidad de su trabajo en favor del bienestar de la sociedad, y mediado por la rendición de cuentas.

Fuentes

- Bonnin, Charles-Jean (2005), *Principios de Administración Pública*, México; Fondo de Cultura Económica.
- Dimock, Marshally Dimock, Gladis (1967), *Administración Pública*, México: Unión Tipográfica.
- Dwivedi, Onkar (1977), *Ética en el Servicio Público*, Costa Rica; Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- Gladen, E.N. (1989), *Una historia de la administración pública*, México; Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública, t I.
- Marlasca, Antonio (2005), “El origen de la ética: Las raíces evolutivas del fenómeno moral en F. J. Ayala”, en *Revista Filosofía Universal*, Costa Rica, XLIII número doble (109/110), may-dic., pp. 21-26.
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Paris, OECD.
- OECD (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Paris, OECD.
- Paton, Herbert (2009), “Comentarios”, en Kant, Immanuel, *Fundamentación de la Metafísica de las costumbres*, Madrid; Tecnos.
- Pérez de Arce, Hermógenes (2015), *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*, México; INAP.
- Prieto Romero, Cayetano (2011), “Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno”, en *Anuario del Gobierno Local*, pp. 315-347.

Real Academia Española (1734), *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las phrases o modos de hablar, los proverbios o rephranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua*, Madrid; Imprenta de Francisco del Hierro, Tomo cuarto.

Real Academia Española (1803), *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su más fácil uso*, Madrid; Viuda de Ibarra, Cuarta edición.

Rodríguez Arana, Jaime (2013), “La dimensión ética de la función pública”, en *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, vol.13, N°1, pp. 241-244.

Solano Silva, Dante (2011), “La Motivación por el Servicio Público: Entendiendo las claves para tener un buen funcionario público”, en *Gestión Pública y Desarrollo*, septiembre.

Varela Gill, Carlos (2007), *El estudio jurídico del empleado público en el Derecho Romano*, Madrid; Universidad Autónoma de Madrid, Dykinson.

Villoria Mendieta, Manuel (2011), “Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 1, pp. 53-70.

Villoria Mendieta, Manuel (2012), “Integridad”, en *Revista en Cultura de la Legalidad*, N° 1, septiembre, pp. 107-113.

Warren, Mark (2005), “La democracia contra la corrupción”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (193).

Weber, Max (1959), “La política como vocación”, en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 16-17, año V.

Luis Miguel Martínez Anzures. Muchas gracias doctora.

Han sido de interés las ideas expresadas sobre integridad y ética, servicio público y carrera administrativa, como los requisitos necesarios para generar una buena administración. Lo mismo que lo tocante a que el servidor público adquiera sus valores de la mano del aprendizaje específico que es necesario para llevar a cabo su labor en el servicio público.

Se abordaron los antecedentes del estudio de la ética, su significado general y su énfasis preciso como ética pública, ética política y ética administrativa, esta última, una ética profesional con estándares de conducta definidos.

Ha sido ilustrativo conocer que importantes teóricos de la Ciencia de la Administración como Bonnín, Pérez de Arce o Dimock analizaron de manera muy importante estos temas en sus obras.

También ha sido de interés la articulación entre ética e integridad en el servicio público para lograr el bien común. A lo que se suma la necesidad de la profesionalización del servicio público, sobre la que se ha resaltado su antigüedad e importancia, en el marco de los estatutos del servicio público. En este momento se abre el micrófono para la participación de la audiencia a fin de que pueda expresar sus preguntas y comentarios.

Muchas gracias por sus preguntas, ahora mencionaré algunas breves reflexiones para cerrar la sesión.

En este panel se han abordado temáticas esenciales a tener en cuenta en nuestro tiempo para analizar y entender a los gobiernos y administraciones públicas actuales.

La doctora Canel refirió la importancia de la coparticipación de los ciudadanos con las autoridades públicas en la toma de decisiones para lograr sociedades prósperas. Y cómo, en este sentido, la confianza e integridad se tornan en elementos esenciales para establecer relaciones positivas que lo hagan posible.

Ha puesto en la mesa cómo las diferentes administraciones públicas han adoptado acciones para estimular la participación y colaboración de la ciudadanía, aunque han generado diferentes resultados.

Y nos ha expuesto un estudio de caso que ha examinado las interacciones entre los actores involucrados en un programa gubernamental, desde cuyo análisis se generó una fuente de consulta que brinda información relevante para aprender sobre la forma en que la confianza de los ciudadanos surge o se desvanece, en términos de la existencia de servidores públicos e instituciones íntegros y capaces.

El Dr. Betanzos estableció la relación corrupción y crisis COVID para dar cuenta de cómo la primera, dada la debilidad institucional en los países latinoamericanos potencialmente se puede acrecentar ante la emergencia sanitaria, por lo que se hace necesario que ante ciertas actividades y contrataciones que se tengan que realizar con urgencia, se deban generar medidas a corto y largo plazo para reducir los riesgos de corrupción.

Nos recordó la importancia de que confluya la ética y la profesionalización para obtener en el servicio público eficiencia, equidad, integridad y competencia por mérito. Lo mismo que la importancia de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Además, que la función pública es un medio para lograr el bien común. Con ello lo que nos queda claro es que no se trata de la profesionalización o bien del conocimiento de lo que hace y para qué lo hace, o de la ética como la recta forma de conducirse con integridad, en el servidor público “como

hechos aislados”, sino de entender cómo ello repercute en lo que se brinda a la sociedad, si se hace una buena gestión de los recursos públicos.

Finalmente, la Dra. Vicher señaló que la ética no es un tema nuevo en el servicio público, sino que cobra importancia cuando la corrupción se incrementa. Que los valores en el servicio público, al menos en lo formal han estado siempre presentes en los textos clásicos de administración pública. Y que, si la responsabilidad y la ética se vinculan para procurar el buen funcionamiento y la eficiencia en la administración pública, en un marco de carrera administrativa, libre del patronazgo político, el servidor público puede asumir un compromiso pleno con el servicio público en el que permanecerá o ascenderá sólo en función de sus méritos y su constante profesionalización.

Con estas reflexiones finalizamos los trabajos de este panel, agradezco a todos su atención y participación. Muchas gracias.

ÁREA TEMÁTICA: Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas.

Panel 055: Enfoques novedosos y paradigmas alternativos de las políticas públicas: casos de estudio.

Coordinador: Maximiliano García Guzmán.

Coordinación de políticas en el combate a la corrupción en México: un análisis del Sistema Nacional Anticorrupción.

Jason Alexis Camacho Pérez ⁷

Resumen: La coordinación de políticas públicas es un acoplamiento interorganizacional mediante el cual las actividades de diferentes organizaciones son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades y promover complementariedades dentro de y entre las políticas, la implementación o la gestión (Navarro, 2013: 48; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010).

En este sentido, la coordinación de políticas comprende una serie de medidas para atender el diseño e implementación de políticas. Por lo tanto, el objetivo de este texto es analizar la relación que existe entre coordinación de políticas públicas y su capacidad para tratar con un problema perverso como la corrupción.

⁷ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Gobierno en Asuntos Públicos, ambos grados con Mención Honorífica por la UNAM, en donde actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Dentro de la UNAM se desempeña como Profesor de Asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la Facultad de Arquitectura.

Para ello se plantean tres preguntas de investigación: ¿Ante qué tipo de problemas públicos surgen los esquemas de coordinación de políticas? ¿La corrupción puede considerarse un problema perverso? ¿Qué factores impiden o facilitan que la coordinación de políticas se traduzca en instrumentos para combatir la corrupción?

Palabras clave: coordinación, políticas públicas, implementación, corrupción, problemas perversos.

I. Introducción

Como resultado de las reformas de Nueva Gestión Pública (NGP) diversos gobiernos del mundo comenzaron a vivir cambios de redimensionamiento gubernamental que implicaron nuevas dinámicas en las formas de diseñar e implementar políticas públicas, así como nuevos esquemas de interacción entre gobierno y actores sociales.

Uno de los efectos más significativos del redimensionamiento fue la segmentación de organizaciones gubernamentales debido a la necesidad de especializarlas y brindarles mayor independencia y autonomía (Peters, 2015) en la prestación de bienes y servicios gubernamentales, sin embargo, eso dio como resultado mayor fragmentación y por tanto mayor complejidad para atender problemas estructurales de alto calado como la corrupción, daños al medio ambiente, aumento de la desigualdad, etc. En este sentido, la respuesta tentativa para superar esta falta de interacción entre unidades gubernamentales es la coordinación entendida como el acoplamiento interorganizacional mediante el cual las actividades de diferentes organizaciones son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común,

mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades y promover complementariedades dentro de y entre las políticas, la implementación o la gestión (Navarro, 2013: 48; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010).

No obstante, la coordinación en muchos sentidos se tergiversa convirtiéndose más en un problema que en una solución, debido a la complejidad de cohesionar a instituciones que buscan diferentes objetivos y se rigen por rutinas diferenciadas, por lo que la coordinación puede convertirse en un problema perverso (*wicked problem*) que afecta el diseño e implementación de las políticas. De acuerdo con Head & Alford (2015) algunas características de este tipo de problema son que no existe una formulación y solución definitiva, son esencialmente únicos, tienden a ser síntoma de otro(s) problema(s) y no tienen soluciones inmediatas, entre otras, por lo que, bajo esta lógica, un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados los cuales al ser tratados de forma separada parecen empeorar la situación del problema original (Ackoff, 1974).

Particularmente en el caso de México, la relación entre coordinación de políticas y problemas perversos recientemente se ha visualizado en las reformas que sentaron las bases para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual tiene como objetivo establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. Si bien su diseño es novedoso, su integración y puesta en marcha se ha enfrentado a diversas vicisitudes entre las que destacan la complejidad para articular el trabajo y atribuciones de diferentes organizaciones en la creación de instrumentos comunes para combatir a un problema retorcido como la corrupción.

En este sentido, este documento de trabajo parte de la tesis de que la coordinación puede tender a convertirse en un problema perverso (*wicked problem*) más que en una solución en la medida en los diseños de políticas públicas no consideren la complejidad organizacional e instrumental de integrar diversas instituciones en el diseño e implementación de políticas. Por lo tanto, el objetivo de este texto es analizar la relación que existe entre coordinación de políticas públicas y su capacidad para tratar con un problema perverso como la corrupción, para ello se plantean tres preguntas de investigación: ¿Ante qué tipo de problemas públicos surgen los esquemas de coordinación de políticas? ¿La corrupción puede considerarse un problema perverso? ¿Qué factores impiden o facilitan que la coordinación de políticas se traduzca en instrumentos para combatir la corrupción?

Para ello, esta ponencia se estructura en 5 apartados. En el primero se busca explicar el enfoque de política pública a través del denominado ciclo de políticas públicas, el cual es un modelo analítico-prescriptivo que busca explicar las diferentes etapas que estructuran las acciones gubernamentales en la solución de problemas públicos; el segundo apartado, analiza la coordinación de políticas públicas como un enfoque complementario al ciclo de políticas que permite estudiar el papel de diversas organizaciones en la atención a problemas estructurales; el tercero, busca establecer la relación entre la coordinación de políticas públicas y los denominados problemas perversos (*wicked problems*), entendidos como aquellos de difícil o imposible solución y que responden a cadenas multicausales que permiten su permanencia; el cuarto apartado reflexiona acerca de cómo la coordinación de políticas, al entenderse como una respuesta a los problemas de alto calado, debido a su complejidad de implementación termina convirtiéndose en un problema perverso y por último se ofrecen una serie de conclusiones.

II. El enfoque de políticas públicas

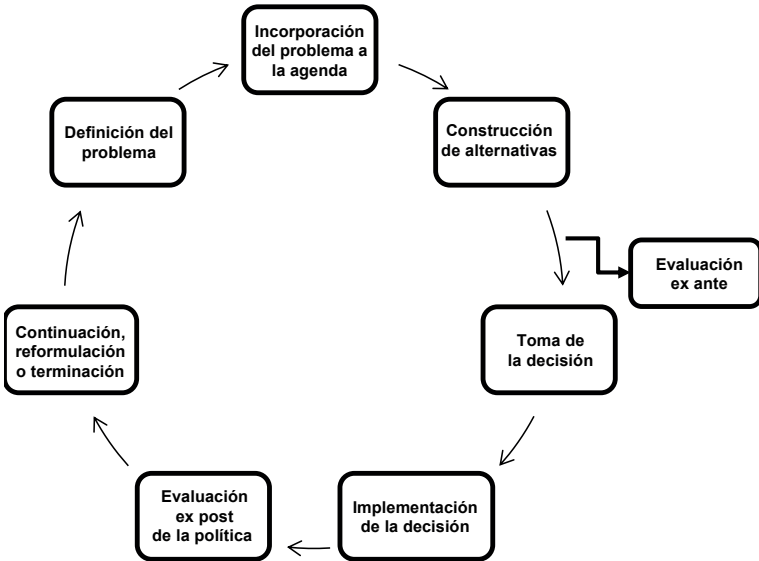
El campo de las políticas públicas como enfoque teórico y metodológico implica concebir a las decisiones y acciones de gobierno como “procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan.” (Méndez, 2015: 14). En este sentido, de manera consensuada y casi aceptada en el campo, las políticas públicas se definen como un

“conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales en unión con actores sociales y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” (Aguilar, 2006: 15)

Por su naturaleza orientada a la atención y solución de problemas públicos, las políticas públicas se erigieron desde su concepción como un campo multidisciplinario (Lerner & Laswell, 1951), puesto que su fundamento se encuentra en la confluencia de conocimientos teóricos y aplicados de diversas áreas de estudio, ya que en la medida en que se cuente con más especialistas de diversos problemas, más nutridas serán las soluciones. En ese sentido, el punto de partida de este campo de estudio reside en su análisis y comprensión del denominado ciclo de políticas públicas, el cual ayuda

entender de manera ordenada y casi secuencial como se desarrollan las respuestas y acciones de gobierno (Véase Esquema 1).

Esquema 1. Ciclo de las políticas públicas.



Fuente: Jaime, Fernando; Dufour, Gustavo; Alessandro, Martín & Amaya, Paula (2013), Introducción al análisis de políticas públicas, Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, p. 89.

El primer paso denominado “Definición del problema” no es otra cosa que el ejercicio teórico y práctico que los actores afectados por un problema o interesados en algún tema realizan para entender cuáles son los hechos, causas y efectos de algún suceso; la “incorporación del problema a la agenda” se centra en

analizar como diversos grupos de interés colocan uno o varios problemas públicos en la agenda de gobierno, en esta etapa es cuando surge la pregunta de ¿Cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno?; la “construcción de alternativas” se refiere a las diferentes rutas de acción elaboradas por los tomadores de decisiones, las cuales tienen una naturaleza prospectiva para analizar la viabilidad de las diferentes opciones planteando el cuestionamiento de ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos? Asimismo, de manera casi paralela, la evaluación ex ante implica evaluar y reconocer cuales son los impactos de implementar determinadas rutas de acción, por lo que su labor es brindar la mayor evidencia posible para generar una toma de decisiones lo más adecuada posible.

El paso de “Toma de decisiones”, de acuerdo con Jaime, Dufour, & Alessandro (2013) se caracteriza por un debate amplio entre el enfoque racionalista y el incrementalista. En el primero se considera el hecho de que los tomadores de decisiones, por razones cognitivas y biológicas no pueden saber todo ni poseer toda la información disponible, por lo que la toma de decisiones siempre se realiza con márgenes de incertidumbre, mientras que el incrementalismo, para evitar los riesgos de la incertidumbre sólo se adoptan políticas que alteran pequeños aspectos de alguna política anterior.

La etapa de “Implementación” es en muchos sentidos la menos estudiada, ya que durante muchos años el campo de políticas públicas se enfocó a analizar los procesos decisionales dentro de las organizaciones. No obstante, en la actualidad los estudios de implementación (Rein & Rabinovitz, 2014; Sabatier, 1981; Lipsky, 1980; Pardo, Dussauge, & Cejudo, 2018; Wildavsky & Pressman, 1973) son de lo más nutrido y complejo ya que parten de la pregunta ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleve a cabo de acuerdo con el plan previsto?

Lo anterior no tiene una respuesta única, ya que el gran problema que enfrente la implementación se centra en las dinámicas organizacionales de los implementadores, la suficiencia de recursos, las aptitudes y actitudes de la burocracia y la dificultad de coordinar y lograr la cooperación entre diferentes organizaciones para materializar las políticas.

La evaluación ex post se basa en estudiar y analizar si la política pública alcanzó sus metas y objetivos, con la finalidad de detectar problemas, corregir irregularidades y potenciar las capacidades de los responsables por medio del aprendizaje institucional, lo cual muchas veces implica continuar, reformular o terminar con la política pública como última etapa del ciclo y que es difícil de apreciar puesto que muchas políticas, al convertirse en instituciones consolidadas, logran cambios por la vía incremental más que por el principio radical, por lo que existe una tendencia a adaptar las políticas para que éstas continúen o se reformulen, pero difícilmente para que terminen.

La gran ventaja que ofrece este instrumento metodológico radica en la forma ordenada en la que se pueden analizar diferentes etapas de una política pública, lo cual brinda mayor congruencia en el estudio de las acciones de gobierno. Asimismo, el enfoque se destaca por su necesidad de contextualización, descripción del problema público y el caso a estudiar (Subirats, 1992), lo cual brinda un mayor grado de objetividad durante la comprobación de los supuestos teóricos que plantean los tomadores de decisiones al ser aplicados a la realidad, a pesar de los valores, conocimientos, capacidades técnicas e intereses que pueda tener como analista de políticas públicas.

Asimismo, el objetivo del análisis de políticas públicas es ayudar al decisor público a responder preguntas como: ¿Cómo se debe orientar la intervención

gubernamental ante el problema público?, ¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?, ¿Qué efectos se esperan de esta intervención?, etc. (Tamayo, 1997).

La orientación que brinda el campo de políticas públicas facilita la comprensión de realidades complejas, las cuales cuentan una diversidad de problemas, actores y soluciones. En este sentido, el papel de las políticas públicas es generar marcos de actuación y reglas claras para coordinar actores con la finalidad de alcanzar objetivos colectivos. Por lo tanto, la coordinación tiene un papel especial en la atención de problemas, ya que genera los mecanismos por medio de los cuales se pueden atender problemas estructurales como la corrupción, la desigualdad, daños al medio ambiente, etcétera, conjugando organizaciones, recursos, información, conocimientos y herramientas que pueden facilitar la atención de problemas de alto calado.

III. Coordinación de políticas públicas

Como producto del paquete de reformas de gestión pública, se dio una nueva configuración organizacional no sólo al interior de las instituciones, también en la forma en la que se diseñaban y generaban políticas, programas y servicios. Desde la perspectiva de coordinación de políticas públicas, se parte de la premisa de que las tareas de coordinación son –frecuentemente– asumidas por agencias centrales del Poder Ejecutivo Federal, ya sea directamente por la oficina del presidente o por alguna secretaría de Estado (Navarro, 2013).

Este enfoque se centra en cualquier organización pública encargada de actividades adjetivas como la asignación y ejercicio del presupuesto, recursos humanos y diseño de políticas públicas que se vinculan directamente con el jefe del Poder Ejecutivo o que su principal actividad asignada es la coordinación de diversas políticas sectoriales (Campbell & Szablowski, 1979).

No obstante, esta visión del enfoque es limitada al presuponer que sólo el Poder Ejecutivo diseña e implementa políticas públicas, cuando en realidad esferas como el Poder Legislativo y el Judicial definen, diseñan e implementan respuestas institucionales desde sus respectivos campos de acción y que incluso llegan a sobrepasar sus límites jurisdiccionales para coordinarse entre Poderes y atender problemas de amplia magnitud. En este sentido, es importante añadir que la coordinación de políticas públicas implica una labor mucho más complicada que la relación de mando entre secretarías o ministerios, ya que desde este punto de vista, el Estado ya no es el centro y director único de las acciones de interés público y, por lo tanto, más y diversas organizaciones privadas y sociales pueden participar en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. De acuerdo con Aguilar (2010: 13):

“el gobernar jerárquico y unitario ha dejado de operar con eficacia, el gobernar interorganizacional, que es el modo como los gobiernos están dirigiendo y administrando, no logra aún definir y estabilizar su mecanismo de dirección que no puede ser más que el de la coordinación (en vez de subordinación) de las diferentes organizaciones públicas, privadas y sociales, participantes en el proceso de gobierno.”

Bajo esta premisa la coordinación de políticas públicas comprende la coordinación con actores dentro y fuera del gobierno para definir e implementar las políticas y al mismo tiempo busca generar mayor coherencia, comunicación e intercambios entre organizaciones encontradas en el tratamiento de problemas públicos a través de programas e instrumentos compartidos.

La coordinación de políticas se aprecia sobre todo en la ya mencionada etapa de implementación de ellas, en la cual se busca materializar la solución a través de bienes y servicios públicos. De acuerdo con Wildavsky & Pressman (1973) los problemas de implementación, en el fondo, son problemas de colaboración ya que al existir diversos actores, recursos, tiempos, reglas y procedimientos dentro y entre las organizaciones existen conflictos, fricciones, deliberaciones, puntos de acuerdo y decisiones, lo cual afecta el ensamblaje interorganizacional y la trayectoria de las políticas públicas. En este sentido, es importante comprender que existen diferentes tipos y mecanismos de coordinación los cuales buscan facilitar el ejercicio de acoplamiento entre organizaciones y políticas, a través de esquemas horizontales o verticales.

Peters (2015) argumenta que, para lograr intersecciones entre organizaciones y actores, existen tres formas de ejecutar la coordinación: la jerarquía, el mercado o las redes. El primero se basa en la teoría weberiana de la burocracia en la cual las decisiones se basan en el esquema *top-down* y la autoridad y el poder son las herramientas para asegurar la coordinación; el mercado se basa en el neoinstitucionalismo económico y se centra en la competencia entre organizaciones usando la información y el poder como recursos y, por último, las redes parten de la teoría de redes sociales bajo la cual hay cooperación y solidaridad, valores compartidos, trabajo horizontal y cooptación mutua entre organizaciones para coordinarse.

Estos tres esquemas no se desarrollan de manera aislada y frecuentemente se empalman durante el proceso de las políticas o en las actividades cotidianas de coordinación entre organizaciones, por lo que es importante reconocer bajo que principios se estructuran, ya que eso da claridad acerca de la naturaleza de las interacciones y nivel de coordinación que hay entre organizaciones, no

obstante, es importante ubicar y aplicar herramientas analíticas que permitan clasificar y medir de mejor forma la coordinación para que se pueda apreciar que tanta articulación existe entre instituciones y políticas públicas.

Asimismo, existen dos herramientas de corte cualitativo que permiten clasificar y medir el nivel de coordinación entre organizaciones y que pueden ser usadas en diferentes casos. La primera es una adecuación de la propuesta de Navarro (2013) en la cual se ofrece una escala de coordinación, en la que se añade una variable más “Implementación de instrumentos de políticas” (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Escala de coordinación (Tipos de coordinación)

Dimensión	Interacción	Cooperación	Colaboración	Coordinación
Actores	Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados)	Profesionales o miembros del staff técnico con nivel de supervisores	Supervisores o funcionarios ejecutivos	Funcionarios ejecutivos del más alto nivel
Formalización	Reglas no formales	Reglas formales, pero escasas	Reglas formales y negociadas	Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas
Recursos	Se utilizan recursos propios y no se comparten	Recursos mínimos compartidos	Mediano nivel de recursos compartidos	Alto nivel de recursos compartidos
Mecanismo de organización/toma de decisiones	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa	Descentralizado e independiente, pero con ciertas limitaciones a la autonomía	Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía	Toma de decisiones descentralizada, pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía.
Implementación de políticas coordinadas	Ejecutadas individualmente por cada organización	Disposición para proponer o asumir tareas de ejecución de manera individual y en conjunto	Labores de ejecución negociadas y asignadas de manera individual y en conjunto	Rutas de implementación exhaustivas traducidas en políticas en conjunto
Mecanismo de control	Reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales	Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos	Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta	Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo
Metas y objetivos	Difusos e individuales	Metas y objetivos colectivos pero difusos	Metas y objetivos colectivos y concretos	Fuerte énfasis en metas y objetivos concretos y conjuntos

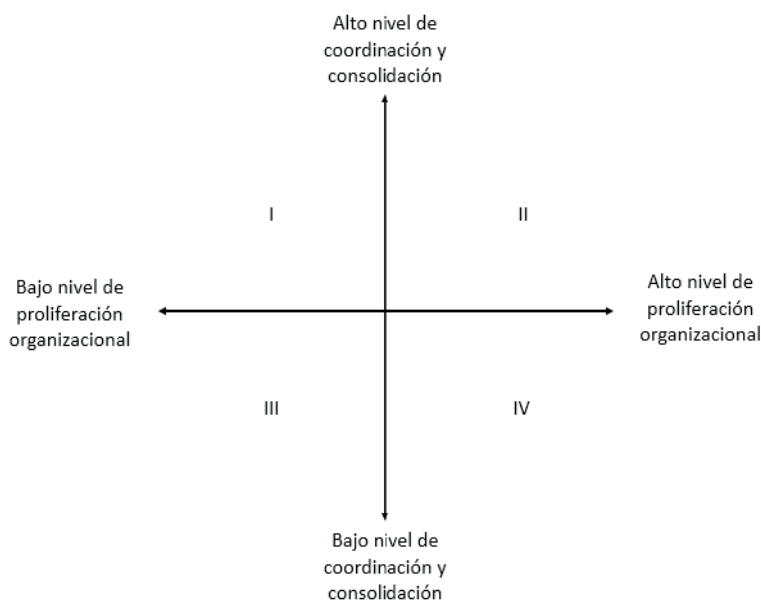
Fuente: Navarro, Alejandro (2013), La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat, Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM, p. 26.

Esta escala sirve para analizar niveles menores (y más informales) de coordinación yendo desde la interacción en donde la coordinación se da a partir de intercambios de información, hay reciprocidad y ejecución por una sola organización; la cooperación que alude al proceso por el cual dos o más organizaciones (o individuos) no sólo intercambian información, sino que modifican sus

actividades para obtener un beneficio mutuo o alcanzar un propósito común; la colaboración entendida como el “proceso a través del cual diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución” (Gray, 1985: 5) y la coordinación como el nivel máximo de consolidación en el que hay funcionarios de alto nivel, altos niveles de recursos y reglas estrictamente formales para el logro de metas comunes.

Por otra parte, Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) proponen otra herramienta para medir niveles de coordinación a través de un plano cartesiano (véase Gráfica 1) definido en función de la proliferación organizacional, en el cual dependiendo del cuadrante puede haber más o menos niveles de coordinación con respecto a más o menos nivel de proliferación organizacional en una política pública o acción de gobierno.

Gráfica 1. Nivel de coordinación y de proliferación organizacional



Fuente: Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy., & Verhoest, Kohen (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, London: Palgrave Macmillan.

En el cuadrante I de esta gráfica existe una administración tradicional burocrática que está a cargo de una política institucionalizada; la coordinación se lleva a cabo mediante el uso de mecanismos de jerarquía (por ejemplo, el control directo de los ministerios).

En el siguiente cuadrante (II) existe un alto nivel de coordinación no obstante la existencia de muchas organizaciones. Estos casos se pueden dar por ejemplo

en ambientes de alto profesionalismo, comunicación fluida y alta confianza.

En el cuadrante III existe un bajo nivel de coordinación, pero también pocas organizaciones, lo que involucra organizaciones usualmente confrontadas o competitivas. Finalmente, en el cuadrante IV existen muchas organizaciones y una baja coordinación entre ellas, lo cual genera una fuerte fragmentación, incoherencia y nula capacidad para ejercer una rendición de cuentas efectiva. Para ahondar en un análisis detallado de esta herramienta véase Méndez (2020).

Los resultados o conclusiones a las que permiten llegar estas herramientas apuntan a que la complejidad de coordinar políticas públicas tiene una amplia relación con el tipo de problemas que este enfoque pretende analizar y resolver, los cuales son problemas sistémicos de alta dificultad que no pueden ser resueltos de manera simple o por un solo actor o institución, este tipo de problemas se denominan problemas perversos.

IV. ¿Qué es un problema perverso?

La labor de definir problemas es de naturaleza metodológica dentro del campo de las políticas, que permite arrojar evidencia acerca de la forma en que los gobiernos entienden la realidad y los asuntos que buscan atender y resolver. Un problema de política pública, de acuerdo con Dunn (2004: 72), son necesidades no realizadas, valores o oportunidades de mejora que pueden buscarse a través de la acción pública.

Una dificultad en definir problemas de política pública radica en que “la teoría es inadecuada para realizar predicciones decentes; nuestra inteligencia es insuficiente para la envergadura de las tareas; la pluralidad de objetivos que comporta la pluralidad de políticas hace imposible perseguir metas unitarias y así sucesivamente” (Rittel &

Webber, 2017: 169-170), los formuladores de políticas e implementadores se enfrentan constantemente al dilema de tener una racionalidad limitada lo cual se traduce en un exceso incrementalista para diseñar políticas debido a que la información escasa y no existe una comprensión global de los problemas.

Es bajo esta premisa que surgen los problemas perversos (o retorcidos) los cuales son difíciles o imposibles de resolver dado que presentan requisitos incompletos, contradictorios y cambiantes, que generalmente son difíciles de reconocer (Australian Public Service Commission, 2007). De acuerdo con diferentes autores (Head & Alford, 2015; Rittel & Webber, 2017) algunas características que se pueden enlistar y explicar de este tipo de problema son las siguientes:

- No existe una formulación y solución definitiva a este tipo de problemas. Los problemas públicos son subsistemas de alta complejidad y sus alcances se engrandecen gracias al “efecto dominó” que genera su esencia más allá de su causalidad (Mballa, 2017: 117), por lo que debido a su nivel de complejidad no hay soluciones “integrales”, puesto que se rigen bajo cadenas causales lo cual implica que se diseñan un conjunto de soluciones proporcionales a los efectos de esas cadenas.
- Son esencialmente únicos. Problemas como la corrupción, los daños al medio ambiente, la desigualdad o la inseguridad, entre otros, si bien comparten elementos en común, tienen características, causas y efectos propios que no pueden ser entendidas sino es bajo la focalización en el análisis de esos problemas.
- Tienden a ser síntoma de otro(s) problema(s). Siguiendo a Ackoff (1974) un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados, los

cuales al ser tratados de forma separada parecen empeorar la situación del problema original.

- No tienen soluciones inmediatas. Debido a su elemento de multicausalidad e interrelación, las soluciones son de naturaleza incremental, corriendo el riesgo de que al tratar una sola parte del problema puede desencadenar más problemas, por lo que los cambios en situaciones no deseables se desarrollan en periodos –usualmente largos– de incertidumbre.
- Los problemas perversos están en casi todos los asuntos de políticas públicas. La etapa de definición de ellos no es el único punto en el que los formuladores se encuentran con este tipo de problemas, sino que acompañan a las diferentes etapas del ciclo de políticas.
- “¡La formulación de un problema retorcido es el problema! El proceso de formular el problema y de concebir la solución (o la resolución) son idénticos, dado que toda especificación de un problema es una especificación del camino a seguir para tratarlo.” (Rittel & Webber, 2017: 173).
- Carecen de reglas que determinen su término. Debido a la complejidad de definir problemas nunca terminamos por entender sus causas y naturaleza, por lo tanto, tampoco entendemos plenamente su solución, debido a que las cadenas causales que unen a los sistemas de problemas no tienen un término.
- No existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema retorcido. Al emprender la solución se generan reacciones en cadena que tienen efectos durante un largo período, por lo que toda solución a un problema perverso es una operación de un solo golpe ya que no hay oportunidades de

aprender mediante ensayo y error sobre la marcha, cualquier intento es altamente significativo.

- Por su naturaleza, este tipo de problemas requieren esfuerzos de coordinación sustancialmente mayores que los problemas relativamente domésticos, que caen claramente en el dominio de una sola organización gubernamental (Peters, 2018), por lo tanto existe una clara relación entre problemas perversos y coordinación de políticas públicas, ya que el acoplamiento interorganizacional que permite conjuntar información, recursos y estrategias puede proporcionar soluciones equiparables a la magnitud de este tipo de problemas que no son dominio de agencias únicas.

V. La coordinación de políticas como un problema perverso: el combate a la corrupción en México.

Partiendo de la premisa de que la proliferación de problemas perversos es más una regla que una excepción, no basta con estudiar y entender el funcionamiento de un problema “único” ni de las agencias gubernamentales “únicas”, sino como éstas están insertas en un contexto de relaciones múltiples con otros actores e instituciones para implementar y alcanzar múltiples objetivos de políticas con la finalidad de dar solución o al menos disminución a este tipo de problemas.

Un ejemplo idóneo para analizar esta relación entre coordinación y problemas perversos se puede apreciar en el análisis del problema de la corrupción, específicamente en el caso de México país que se distingue por la alta incidencia de este problema en casi cualquier esfera de la sociedad.

a. El problema de la corrupción en México.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2019 (Transparencia Internacional, 2020), México en una escala de 0 a 100, donde 0 es “Altamente corrupto” y 100 es “Limpio de corrupción”, tiene la calificación de 29 y se ubica en la posición 130 de un rango de 180 en comparación con otros países, lo cual lo ubica como uno de los más corruptos del mundo. Por otra parte, organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad estiman que el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (OCDE, 2017). Asimismo, se ha comprobado que la corrupción es el segundo problema nacional que preocupa a los mexicanos, sólo rebasado por la inseguridad y el crimen (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018). Además, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020) arroja datos alarmantes del problema, como que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 15,732 en 2019; que en ese mismo año el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 12,769 millones de pesos, lo que equivale a 3,822 pesos promedio por persona afectada, y que los trámites y servicios públicos donde más prevalencia hay de corrupción es en el contacto con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad y los trámites de educación pública.

La corrupción impacta en muchos espacios de la sociedad, la economía y el gobierno. Afecta la credibilidad y confianza que se tiene hacia las instituciones de gobierno, destacando el caso del Gobierno Federal con 51.2% de confianza y las Cámaras de Diputados y

Senadores con 30.2% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020); distorsiona el intercambio económico al privilegiar a unos agentes sobre otros y afecta el desarrollo de capital humano al hacer de lado la meritocracia y sobreponer la discrecionalidad y el nepotismo como criterios de desarrollo.

Explicar la corrupción es, quizá, la parte más compleja del entendimiento de este problema público debido a que no hay una sola forma de ejercerla, ya que se presenta en diferentes comportamientos de acuerdo con la moral establecida en una sociedad y al complejo entramado legal que existe para regular las interacciones de los individuos, por lo que se podría decir que casi cualquier acto de corrupción tiene una relación simbiótica respecto a la construcción de instituciones formales e informales, puesto que éstas establecen los límites entre lo que es permitido y lo que no en casi cualquier interacción entre individuos y organizaciones.

Considerando estos elementos, una definición de corrupción que puede ser moldeable y adaptable es la propuesta por Lepore y Aguilar (2012: 49-50) y Malem (2014: 171) quienes la entienden como “la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que, aprovechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos”. La ventaja de esta definición es que no encasilla a la corrupción como una actividad propia de las instituciones del gobierno, sino que también se puede desarrollar en cualquier relación humana y de organizaciones privadas o sociales, asimismo, la entiende como un beneficio que genera bienestar individual por sobre el bienestar colectivo.

En este sentido, la corrupción es una actividad multifacética, polisémica y multicausal a la cual se le podría clasificar como un problema perverso (*wicked*

problem)⁸. En este sentido, si se entiende a la corrupción bajo esa categoría de problema, no se puede partir de una causa única para combatirla, sino que necesita generar políticas e instituciones con miras a tratar asuntos de nivel macro y que conjuguen diferentes organizaciones, actores y herramientas para tal acometido.

El problema con el combate a la corrupción en México es que previo a la creación del SNA los instrumentos generados no tenían como fin último combatir a la corrupción, ni mucho menos coordinarse. Tal es el caso de las auditorías, las cuales buscan monitorear y evaluar el desarrollo de procesos organizacionales, su economía y eficiencia en diversos áreas de trabajo, no obstante, lo que una auditoría puede obtener son indicios, señales, sucesos y aspirar a prevenir y detectar errores y actos ilegítimos que causen daño patrimonial (Coronilla, 2018), pero no tiene facultades para la investigación y sanción de dichos actos, además de que en México previo a 2016, la corrupción no se consideraba un delito de tipo penal por lo que difícilmente se llegaba a sanciones equivalentes al acto. Otro ejemplo muy claro se encuentra en la política de transparencia y acceso a la información, la cual busca reducir la opacidad visibilizando las actividades de gobierno, pero no tiene como objetivo combatir y disminuir la corrupción. Por lo tanto, es que se torna importante generar esquemas de coordinación de manera que el problema no sea resuelto por una agencia o solución única, sino por diferentes instituciones que pueden generar beneficios gracias a la información, experiencia y capacidades que cada una desarrolla para tratar un tema en común.

⁸ El debate sobre si la corrupción es una causa o efecto es bastante interesante. Por ejemplo, problemas como la desigualdad y la corrupción se interconectan debido a que en las sociedades más desiguales el acceso al poder y a una mejor calidad de vida requiere necesariamente de corrupción para generar movilidad social y, en consecuencia, al cometer actos de corrupción se amplía la brecha de desigualdad y por lo tanto ambos problemas conviven de manera simbiótica retroalimentándose en un círculo vicioso.

Al ser políticas aisladas difícilmente se han conectado para atacar un problema que en esencia parece ser discreto, pero que, al fundamentarse en cálculos estratégicos y en un amplio marco de reglas informales que se concatenan en interacciones múltiples, dan como resultado la acepción de la corrupción como un sistema, “en donde muchas personas y organizaciones participan siguiendo (paradójicamente) ciertas reglas y normas para poder participar en el sistema mismo” (Coronilla, 2018: 44).

Lo interesante de concebir a la corrupción como un sistema, radica en que, al estructurarse a través de normas informales, posiblemente éstas contengan filtros de acceso, por lo que no cualquier actor puede ser parte del sistema si no cumple con ciertos requisitos informales y, al tener mecanismos de filtro, viene acompañado de un conjunto de sanciones para aquellos que no se acoplen a las dinámicas del sistema, lo cual no sólo implica castigos, sino exclusión de la red. Asimismo, al estar interconectada, entre un conjunto de actores e incluso instituciones, el sistema puede prevalecer en el tiempo, adecuándose a los marcos restrictivos que la sociedad o las leyes impongan para detenerlo lo cual explica porque “los instrumentos a disposición para atacar la corrupción estén tan limitados ante esta red de acuerdos y comportamientos” (Coronilla, 2018: 45).

En este sentido, es que la coordinación es una herramienta ideal para hacer frente a un problema sistémico considerando que no existe solución o agencia única que pueda controlar y disminuir efectivamente la proliferación de la corrupción, la cual es muy difícil de combatir puesto que para alcanzar niveles óptimos de coordinación las organizaciones gubernamentales se enfrentan a diversos obstáculos como leyes inadecuadas, voluntad política débil, falta de recursos, imputación de responsabilidades, pero no de capacidades para diferentes órdenes de gobierno, entre otras (véase Cárdenas, 2010; Méndez, 1997).

Ante esto, es que nace la propuesta de un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación (Cámara de Diputados, 2016) entre instituciones gubernamentales y sociedad civil para intercambiar conocimientos, experiencias y capacidades en el combate a la corrupción con la finalidad de superar el paradigma de la especialización y fragmentación entre organizaciones enfocadas en el combate a la corrupción.

b. Definición del problema e inserción en la agenda de gobierno.

El día 2 de diciembre de 2012, un día después a la toma de posesión del presidente entrante en ese momento, Enrique Peña Nieto, se presentó un documento denominado “El Pacto por México” el cual se estructuró a través de tres ejes: el fortalecimiento del Estado mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y evaluación de políticas públicas. Estos tres ejes se desplegaron a través de cinco acuerdos: 1. Sociedad de derechos y libertades; 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Seguridad y justicia; 4.

Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; 5. Gobernabilidad democrática (Presidencia de la República, 2013).

Desde luego, fue en el punto 4 donde se definieron las bases de lo que sería la reforma en materia de combate a la corrupción, la cual incluía la propuesta de crear una Comisión Anticorrupción que fungiera como órgano colegiado que pudiera atacar de manera efectiva el problema de la corrupción, sustituyendo a la Secretaría de la Función Pública, la cual se encarga de los esquemas de servicio profesional de carrera y control interno en la administración pública federal.

Si bien la propuesta era novedosa, tenía deficiencias en al menos dos sentidos: 1) no se contemplaba la participación de la sociedad civil; y 2) centralizaba el combate a la corrupción en una sola institución, sin considerar de manera sustantiva el papel que ya desarrollaban otras instituciones en el tema. Además de dichas deficiencias, un suceso periodístico dio un giro total al tema del combate a la corrupción.

El 9 de noviembre de 2014 se publicó una investigación en torno a la adquisición de bienes inmuebles por parte del entonces presidente Peña y su esposa, así como del Secretario de Hacienda Luis Videgaray. El escándalo llevó al presidente Peña Nieto a ordenar el 3 de febrero de 2015 una investigación a la Secretaría de la Función Pública para determinar si él, su esposa o el secretario Videgaray habían incurrido en conflicto de interés con la compra de los inmuebles. El mismo mandatario nombró al ex consejero electoral Virgilio Andrade como titular de la secretaría, instruyéndolo a encabezar la investigación.

El tema abrió ampliamente la agenda pública y permitió a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, académicos y partidos de oposición tener la oportunidad de incidir en el diseño de una estrategia de combate a la corrupción. Durante esta etapa de formulación, las políticas públicas contienen presupuestos sobre una teoría [causal] del cambio, por lo que crear un Sistema respondía a superar el paradigma de la lucha vertical contra la corrupción y considerar un esquema horizontal en el que contribuyeran instituciones de diferentes poderes y ordenes de gobierno, así como ciudadanos.

Asimismo, la definición del problema público se puede entender a partir de si la corrupción es un problema institucional o cultural. El primero partiría de la premisa de que la corrupción se entiende como un arreglo institucional, con incentivos, ventanas de

oportunidad y filtros o falta de éstos para realizar los actos de corrupción. El segundo implicaría que es un comportamiento individual, producto de la falta de valores en la sociedad y por tanto es una acción aceptada en las interacciones cotidianas entre individuos.

El diseño institucional del SNA parece orientarse hacia la primera acepción por lo que se infiere que la finalidad de crear una comisión o sistema responde a la multicausalidad del problema de la corrupción, así como a los múltiples espacios donde se desarrolla como una actividad en red, por lo que era necesario generar una institución que ataque el problema en la misma sintonía.

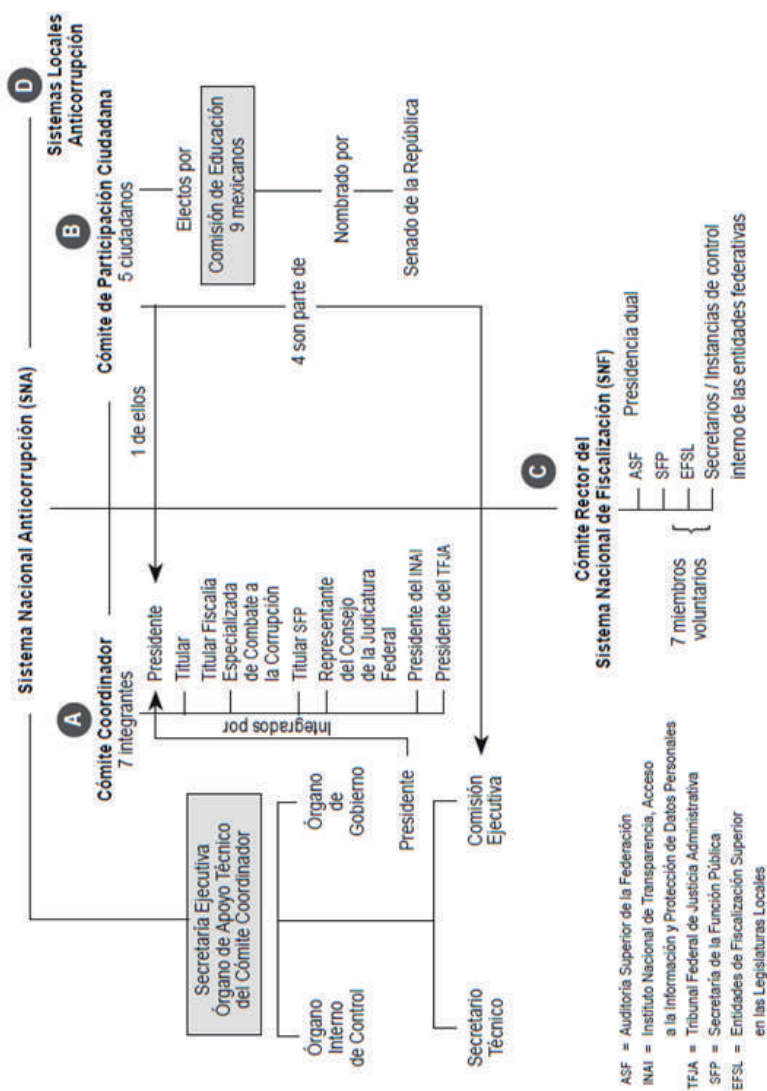
c. El diseño institucional del SNA

El diseño del SNA funge como una medida prescriptiva que coordina las acciones de los sujetos obligados a cumplirlo y es resultado de un amplio proceso de reformas legales y creación de instituciones que debe ser analizado detenidamente, para entender su naturaleza y el papel de la idea de coordinación en la estructura y procesos del SNA. En este sentido, el SNA “tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia” (Cámara de Diputados, 2016). Su creación implicó un amplio proceso de reforma y creación de diversas leyes, siendo siete en total: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Nueva), Ley General de Responsabilidades Administrativas (Nueva), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Nueva), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Nueva), Ley Orgánica de

la Procuraduría General de la República (Reformada), Código Penal Federal (Reformado) y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Reformada) (Diario Oficial de la Federación, 2013). Ese aparato legal da forma a la composición del SNA, el cual se integra por los miembros del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana (en adelante CPC), el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (en adelante CRSNF) y los Sistemas Locales Anticorrupción (en adelante SLA). Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva (en adelante SESNA) y una Comisión Ejecutiva (en adelante CESNA).

Con base en el artículo 113, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), se establece la organización del Comité Coordinador, que tendrá como funciones el diseñar políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, así como la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019). Se compone del Comité de Participación Ciudadana del cual se desprende un miembro que preside el Comité Coordinador, el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, y el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Véase Esquema 2).

Esquema 2. Composición del Sistema Nacional Anticorrupcional



Fuente: Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS), 2016.

El CPC se compone de 5 miembros y es una figura de aspecto novedoso dentro de la política de combate a la corrupción, donde la sociedad civil funge como participante directo en el SNA, esto como contrapeso, con el propósito de evitar el abuso del poder, supervisar la labor institucional del SNA y conectar a la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas y acciones para el combate a la corrupción. Se integra por ciudadanos que son elegidos en el Senado a partir de propuestas de universidades y de la sociedad civil.

Es importante precisar que no todas las dependencias públicas inmersas en la instancia son pertenecientes a un solo Poder de gobierno: la Auditoría Superior de la Federación cuenta con autonomía técnica y de gestión, sin embargo, se encuentra subordinada a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. La Secretaría de la Función Pública depende del Poder Ejecutivo, al igual que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena). El Consejo de la Judicatura Federal depende del Poder Judicial, mientras que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el único órgano con autonomía plena, al igual que la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción, la cual se encuentra subordinada a la Fiscalía General de la República, la cual tiene autonomía constitucional. En este sentido, se puede concluir que

“El Sistema Nacional Anticorrupción establece una estructura horizontal cuyas partes funcionan como contrapesos entre sí. Son órganos y mecanismos de coordinación que traerán como beneficio inmediato la instrumentación de políticas públicas y procedimientos para la prevención, detección y sanción de

faltas administrativas y hechos de corrupción, además de la fiscalización y control de los recursos públicos...”
(Betanzos, 2017: 60)

La estructura horizontal reconoce un grado de autonomía de las instituciones involucradas, pero que a la vez dependen de una relación de interdependencia con la finalidad de asegurar un intercambio efectivo de recursos, conocimientos y evidencias para la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

En este sentido, la creación del SNA responde a la necesidad de diseñar e implementar mecanismos que prevengan, detecten y sancionen las conductas que atentan contra el desempeño institucional. No obstante, su desarrollo ha sido lento debido a que no ha logrado consolidar su funcionamiento como instancia de coordinación, debido a diferentes problemas: 1. Si bien la ley ha definido su diseño, las instituciones que lo componen no han establecido mecanismos exhaustivos de coordinación, por lo que los instrumentos y políticas generados dependen más de la deliberación y el consenso de sus miembros por tratar ciertos temas o casos de corrupción, más que por lineamientos específicos; 2. Su diseño de horizontalidad no le permite emitir recomendaciones o actos vinculantes, por lo que no puede coaccionar a otras instituciones a cumplir sus obligaciones en el tema de combate a la corrupción, y 3. Si bien contempla una figura ciudadana, la cual tiene entre sus atribuciones definir mecanismos de coordinación interinstitucional, ésta no predomina sobre las demás instituciones, por lo que sus propuestas de política se limitan a ser propositivas, pero sujetas a que las instituciones gubernamentales las acepten y las implementen.

d. El problema de la coordinación de políticas en el SNA

El problema principal al que se enfrenta el SNA, no es la falta de instituciones e instrumentos para combatir la corrupción. En términos más simples, “el problema no es la falta de dientes, sino la ortodoncia, es decir, lo que hace falta es una alineación correcta de todas las piezas dedicadas a la vigilancia, la investigación y la sanción del desempeño gubernamental” (Taylor & Buranelli, 2007: 59-87, citados en Peschard, 2017: 264).

Por lo tanto, la idea de contar con órganos colegiados que concentren a las instancias gubernamentales encargadas de coadyuvar a través de políticas de rendición de cuentas, transparencia, fiscalización, control interno, investigación y sanción, no solo busca generar un espacio de comunicación e intercambio de experiencias, sino diseñar políticas e instrumentos conjuntos que puedan atacar a la corrupción desde diferentes frentes. Considerando la estructura y diseño institucional del SNA lo verdaderamente complejo es ¿Cómo diseñar políticas públicas de combate a la corrupción que generen incentivos para la coordinación entre diversos actores? y preguntarse ¿Qué mecanismos de sanción existen en caso de que no haya voluntad de coordinarse para diseñar e implementar políticas e instrumentos para combatir la corrupción? pero, “lo que está menos claro [...], son las maneras en las que los distintos diseños de políticas públicas obstaculizan o facilitan la implementación” (May, 2018). El gran problema al que se enfrenta el SNA, es la incapacidad para implementar políticas e instrumentos para combatir la corrupción de manera coordinada, debido a problemas de origen, ya que su objetivo se limita emplear la coordinación para diseñar bases, principios y políticas cumpliendo con una base normativa mínima, pero sin garantizar que la implementación se estructure en procedimientos

conjuntos, sino segmentados e individualizados, a causa de diversos factores como falta de reglas de coordinación, una estructura institucional incompleta y la nula capacidad para emitir recomendaciones vinculantes y sanciones a las instituciones que no se articulen en el combate a la corrupción. Esto genera falta de operatividad en la toma de decisiones, mayor incertidumbre en el logro de los objetivos y más problemas en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, ocasionando brechas de implementación que son derivadas de las capacidades diferenciadas de cada institución, de sus facultades, así como de sus limitaciones legales y operativas, afectando el logro de acuerdos colectivos en la ejecución de políticas públicas y herramientas para combatir la corrupción.

Una aproximación a la forma en que se coordina el SNA se encuentra en los instrumentos de coordinación ⁹ y en las políticas que ha generado. Tal es el caso de la Política Nacional Anticorrupción, la cual tiene como objetivo “asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: 13). Para su ejecución, la PNA definió 40 prioridades de política pública divididas en cuatro ejes: i) Combatir la corrupción y la impunidad; ii) Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder; iii) Promover la mejora de la gestión pública y

⁹ El Comité Coordinador del SNA cuenta con los siguientes instrumentos de coordinación: 1. Los lineamientos que regulan las sesiones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción; 2. Las reglas de coordinación entre los diversos integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción (en proceso de elaboración) y Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados.

de los puntos de contacto gobierno-sociedad, y iv) involucrar a la sociedad y el sector privado, en los que establece rutas amplias para que, a través de un proceso de implementación progresivo liderado por los integrantes del Comité Coordinador, se aterricen acciones, proyectos, compromisos y metas específicas que atiendan la realidad nacional, federal, regional y local, por lo que la creación de instrumentos no busca ser una medida rígida, sino heurística y contextualizada, sin embargo, al no contar con rutas exhaustivas de implementación, se corre el riesgo de no generar una coordinación efectiva (Véase Figura 1).

Figura 1. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SNA para la implementación de las prioridades de la PNA

	SFP	TFJA	ASF	FECC	CJF	INAI	CPC	SESNA*
SFP		5	21	8	12	11	24	6
TFJA			4	4	4	3	4	1
ASF				5	12	9	12	3
FECC					5	3	5	2
CJF						5	6	2
INAI							11	1
CPC								4
SESNA								

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (31 de Marzo de 2020). Política Nacional Anticorrupción, <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/26/08/2020>

Por lo tanto, la falta de instrumentos o mecanismos para la coordinación implica que las decisiones tiendan a la improvisación, que la rendición de cuentas sea confusa y que los objetivos a alcanzar no sean entendidos o compartidos por los actores que participan, lo cual no es un asunto menor, ya que “los instrumentos para fomentar el compromiso incorporan la publicidad sobre los objetivos de la política pública, la autorización para que los ciudadanos presenten demandas si ocurre una implementación inadecuada, las sanciones por no emprender acciones, los requisitos para repartir los costos y los incentivos para llevar a cabo los programas” (May, 2018: 152).

Por otra parte, es preciso señalar que los Sistemas Locales Anticorrupción, encargados de combatir la corrupción, vistos desde un enfoque de coordinación intergubernamental, interactúan con el Comité Coordinador siguiendo un modelo de autoridad coordinada (Wright, 1997), en el que los órdenes federal y estatal se encuentran al mismo nivel con funciones bien delimitadas y el orden municipal sujeto al estatal.

Sin embargo, este modelo corre el riesgo de oscilar entre esquema débil de distribución de competencias y una centralización excesiva que no considera las asimetrías y capacidades institucionales de los estados para diseñar e implementar políticas estatales anticorrupción, a pesar de generar un proceso de armonización entre leyes locales y la Ley General, por lo que se cumple la premisa de que facultades y responsabilidades no significan creación de capacidades a nivel local.

Siguiendo a May (2018:153), “dado que muchas políticas públicas establecen una superposición de autoridades y responsabilidades de implementación, la gobernanza compartida es la norma más que la excepción”, por lo que la gobernanza aparece como un mecanismo que puede coadyuvar a la consolidación de esquemas

de coordinación en los que la toma de decisiones horizontales, implica un conocimiento y compromiso de parte de los actores involucrados en el sistema, asimismo esto da como consecuencia la creación de un modelo de “autoridad dispersa de colaboración”, que implica la toma de decisiones y el poder de generar cambios en el combate a la corrupción. Es una tarea ubicada en diferentes nodos o centros, sin embargo, “los conflictos de implementación pueden surgir a partir de la gobernanza compartida y la autoridad dispersa de colaboración, pero se pueden reducir mediante los diseños de políticas públicas a través de “modelos comunicativos” de la implementación. Por lo que el principal reto o primer paso a considerar debe ser, sin duda alguna, la comunicación y la interacción entre organizaciones, puesto que ese primer paso permitiría intercambiar experiencias, conocer deficiencias y construir mecanismos conjuntos de solución para reducir asimetrías y superar incapacidades dentro y entre las instituciones que conforman el SNA.

e. Nivel de coordinación en el Sistema Nacional Anticorrupción

El SNA, en términos teóricos, se encuentra estructurado a través del mecanismo de coordinación por redes, en un plano donde se parte de relaciones horizontales y cooperación entre las organizaciones que forman parte de dichos mecanismos, sin embargo, el sentido y análisis de su diseño puede ser mejor entendido a través de la escala de coordinación propuesta por Navarro (2013). Dicho esquema parte del cruce de cuatro niveles ordenados de menor a mayor –interacción, cooperación, colaboración y coordinación–, con respecto a siete dimensiones:

-
- Actores que participan
 - Formalización de reglas
 - Recursos con los que contribuyen
 - Mecanismos de toma de decisión que existen
 - Mecanismos de control
 - Implementación de políticas coordinadas (agregado por mí)
 - Metas compartidas.

Para analizar dicha escala, se realizó una codificación a través de la asignación de valores como 0 y 1, en donde 0 significaría que el SNA no cuenta con determinada cualidad, mientras que 1 indicaría que sí, y al ubicar con que atributos cuenta, situar al SNA en alguno de los niveles de coordinación mencionado (Véase Cuadro 2).

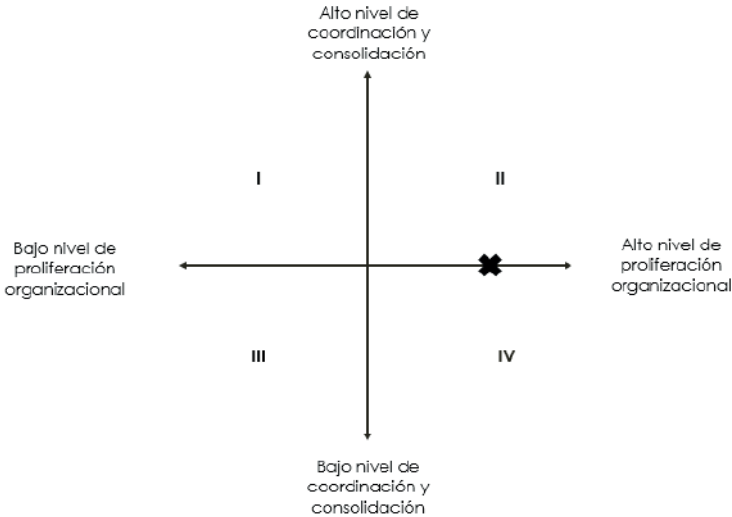
Cuadro 2. Escala de coordinación aplicada al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción

Dimensión	Interacción	Cooperación	Colaboración	Coordinación
Actores	Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados) (0)	Profesionales o miembros del staff técnico con nivel de supervisores (0)	Supervisores o funcionarios ejecutivos (0)	Funcionarios ejecutivos del más alto nivel (1)
Formalización	Reglas no formales (0)	Reglas formales, pero escasas (1)	Reglas formales y negociadas (0)	Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas. (0)
Recursos	Se utilizan recursos propios y no se comparten (0)	Recursos mínimos compartidos (1)	Mediano nivel de recursos compartidos (0)	Alto nivel de recursos compartidos (0)
Mecanismo de organización/toma de decisiones	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa (0)	Descentralizado e independiente, pero con ciertas limitaciones a la autonomía (1)	Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía (0)	Toma de decisiones descentralizada, pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía. (0)
Implementación de políticas coordinadas	Ejecutadas individualmente por cada organización (0)	Disposición para proponer o asumir tareas de ejecución de manera individual y en conjunto (0)	Labores de ejecución negociadas y asignadas de manera individual y en conjunto (1)	Rutas de implementación traducidas en políticas en conjunto (0)
Mecanismo de control	Reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales. (0)	Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos (1)	Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta. (0)	Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo (0)
Metas y objetivos	Difusos e individuales (0)	Metas y objetivos colectivos pero difusos (0)	Metas y objetivos colectivos y concretos (0)	Fuerte énfasis en metas y objetivos concretos y conjuntos (1)
TOTAL	0	4	1	2

Fuente: elaboración propia con base en Navarro, Alejandro (2013), La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat, Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM, p. 26.

Al analizar dicha escala, se puede apreciar que la coordinación dentro del SNA, no se podría denominar como coordinación, salvo en dos aspectos: i) el Comité Coordinador del SNA es un espacio en el que confluyen funcionarios ejecutivos del más alto nivel y ii) Hay un fuerte énfasis en metas y objetivos concretos y conjuntos bien definidos en leyes sectoriales y, particularmente, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Y de acuerdo con el esquema de Bouckaert, Peters y Verhoest (2010) el diseño del SNA puede ubicarse en el límite entre el cuadrante IV hacia el II, en donde hay muchas organizaciones, pero bajo nivel de coordinación-cooperación- (Véase Gráfica 2).

Gráfica 2. Nivel de coordinación y de proliferación organizacional aplicada al Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy., & Verhoest, Kohen (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, London: Palgrave Macmillan.

Esto ocasiona que la autonomía de las organizaciones se exprese de manera descontrolada y la rendición de cuentas en torno al diseño sea difusa y simbólica, pero con la ventana de oportunidad de poder consolidar ambientes de alto profesionalismo, comunicación fluida y alta confianza, gracias a una definición de las labores que cada institución tiene que desarrollar a través de la PNA. Por lo que cabe preguntarse ¿a qué se debe que la mayor parte de los atributos analizados en la escala tiendan más a ubicar elementos de cooperación que de coordinación?

En primer lugar, es importante analizar la relación entre definición del problema público y solución, esto es, la forma en la que se definió el problema del combate a la corrupción en México y la política generada traducida en un SNA. Si bien las primeras justificaciones alrededor de la otrora Comisión Nacional Anticorrupción señalaban que la corrupción en México era un problema cultural y de falta de un sistema de controles eficaces, la participación de los ciudadanos organizados en su creación, junto con grupos parlamentarios, definieron el problema como uno de falta de control institucional y de combate a la corrupción bajo esquemas verticales en los que el poder, las capacidades y las responsabilidades no son compartidas por todos los órdenes y poderes de gobierno, por lo que era necesario crear una instancia horizontal que funcionará como un sistema de contrapesos y en donde cada institución es individualmente responsable (Cuadro 3).

Cuadro 3. Similitudes y diferencias entre la Comisión Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional Anticorrupción.

	Comisión Nacional Anticorrupción	Sistema Nacional Anticorrupción
Variables constantes (Similitudes)	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones y políticas de combate a la corrupción se acuerdan en un órgano colegiado • El combate a la corrupción no es campo de acción exclusivo del Poder Ejecutivo 	
Factores explicativos (Diferencias)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiene autonomía constitucional. 2. El problema de la corrupción se debe a controles eficaces 3. Centraliza el combate a la corrupción en un esquema de comisión 4. El combate a la corrupción se enfoca en la sanción de actos de corrupción. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No tiene autonomía constitucional; parte del principio de interdependencia 2. El problema de la corrupción es sistémico y se debe a la proliferación de redes institucionales de corrupción 3. Descentraliza el combate a la corrupción a través de la coordinación entre instituciones 4. El combate a la corrupción se estructura a través de tres procesos: prevención, detección y sanción.
Fenómeno	No hay un componente ciudadano en el combate a la corrupción	Si hay un componente ciudadano en el combate a la corrupción

Fuente: elaboración propia.

Esto no es un detalle menor, puesto que en un esquema horizontal y de contrapesos se considera que existen límites jurisdiccionales entre instituciones responsables del combate a la corrupción, así como el respeto a la autonomía y formas de tomar decisiones entre órdenes de gobierno. En términos de operativos, esto significa que los miembros del Comité Coordinador del SNA no se encuentran unos por encima de otros ni tienen facultades para obligar o sancionar a sus pares, por lo que sus procedimientos deben limitarse a esquemas de cooperación en los que las instituciones parten de una base de igualdad y de atribuciones legales bien definidas, las cuales limitan su contribución para no amedrentar la autonomía y determinación que tiene cada organización con respecto a sus propias agendas.

Otra posible respuesta alude a la complejidad procedimental para ejecutar políticas de prevención, detección, investigación y sanción. Si bien los instrumentos y políticas diseñados al interior del SNA son elaborados y aprobados en conjunto, la implementación de los mismos ha encontrado particularidades que limitan su aplicación.

Por lo que refiere al proceso de detección, parece haber visiones encontradas en cuanto a si la labor del SNA es atender casos de corrupción o diseñar las políticas e instrumentos para que cada institución responsable pueda implementarlos y combatir la corrupción considerando sus facultades y atribuciones. Al respecto, en los “Lineamientos del Comité Coordinador para identificar y dar seguimiento a casos de atención prioritaria, a fin de coordinar a los entes públicos involucrados” se desarrollan de manera exhaustiva los pasos y criterios a seguir para que el Comité Coordinador del SNA pueda detectar casos de corrupción y darles seguimiento, pero sin fungir directamente como la instancia encargada de resolverlos, sino como un canal que permita incluir a los responsables institucionales de cada caso y dar seguimiento a los procesos que ejecutan para su solución.

En cuanto a procesos de investigación, estos han sido particularmente difíciles para el Comité Coordinador, puesto que la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, se integró con un retraso de dos años a las actividades del SNA, por lo que los procesos de investigación de esta etapa fueron parciales, lo cual se vio reflejado en el primer caso de corrupción abordado de manera íntegra por el Comité Coordinador: “El paso exprés de Cuernavaca. En este se demostró que los límites de la investigación, más allá de no contar con una Fiscalía, se ubicaban en la forma en la que se abordó el caso, dando como resultado investigaciones por separado de la SFP, la ASF y el INAI, los cuales

hicieron llegar al Comité Coordinador la información recabada pero no integrada bajo un trabajo colegiado que pudiera ser turnado a la Fiscalía Especializada.

Esto se relaciona con la última etapa: la sanción. Debido a que la ley señala que los casos de corrupción se pueden considerar graves o no graves, esto incide directamente en las etapas de investigación y sanción, de manera que no en todos los casos llegan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como faltas graves, lo cual no quiere decir que no sean sancionados, sino que se requiere de una participación activa de los miembros del Comité Coordinador para integrar investigaciones y expedientes que puedan justificar la intervención del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Considerando lo anterior, el punto en el que se encuentra actualmente la coordinación del SNA tiene dos respuestas tentativas: la primera es que existen problemas en el diseño de origen del SNA lo que dificulta alcanzar niveles óptimos de coordinación debido a que ésta implica generar esquemas de jerarquización, imposición deberes y cargas, responsabilidades vinculantes y procedimientos conjuntos, los cuales son contraproducentes con la esencia del SNA como una instancia horizontal que busca el ajuste organizacional mutuo e integrar de manera consensuada la visión de diferentes actores para el combate a la corrupción.

Y la segunda, es que debido al diseño horizontal del SNA, la implementación de las políticas e instrumentos generados para combatir a la corrupción, no cuentan con una ruta clara de ejecución de procedimientos conjuntos debido a que los riesgos de asignar labores compartidas implicarían, en muchos sentidos, invadir esferas jurisdiccionales y modificar agendas institucionales. Si esto no es bien definido en tareas específicas, implicaría violentar la autonomía de las instituciones que lo componen, por lo que se

vuelve necesario contar con reglas más detalladas de coordinación horizontal y vertical entre los miembros de esta instancia para generar mayores probabilidades de éxito. En este sentido, el análisis de su creación y diseño como política pública, ha comprobado que las reformas, la creación de leyes y conformación de instancias por sí mismas no se traducen en políticas exitosas ni aseguran una coordinación efectiva, ya que la implementación del SNA se ha enfrentado a diferentes vicisitudes, desde arrancar sin todos los miembros que componen el Comité Coordinador, así como sobrellevar un desarrollo asimétrico entre las diferentes entidades federativas.

Por lo tanto, es importante considerar qué factores pueden asegurar el éxito o el fracaso de la coordinación en los procesos de ejecución del SNA.

f. Factores de éxito y fracaso en la coordinación del SNA

De acuerdo con Gray (1989) y Navarro (2013) hay tres factores que inciden en la consolidación de esquemas de coordinación: 1) factores de membresía, 2) factores de proceso y 3) factores externos. Los primeros se relacionan con los actores principales en la implementación de la política pública y tienen que ver con cuestiones como la participación de todos ellos en la etapa de definición del problema y la formulación de alternativas de solución, con sus incentivos para participar, y con los estilos de liderazgo para guiar las acciones conjuntas. Los segundos son factores relacionados con la estructura de la toma de decisiones; la organización y centralización del proceso de coordinación; y las relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales. Por último se encuentra un tercer grupo de factores, que se relacionan con los incentivos financieros y el interés político (Gage & Mandell, 1990).

Considerando el cumplimiento e incumplimiento de factores de membresía, factores de proceso y factores externos, éstos pueden clarificar qué elementos inciden en el incumplimiento de los objetivos del SNA como política pública (Véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Factores de éxito en procesos de coordinación

Factores de membresía

- **Inclusión de todos los actores interesados**
- **Incentivos para la coordinación**
 - **Valores profesionales compartidos**
 - **Búsqueda de soluciones a problemas comunes**
 - **Reducción de incertidumbre**
 - **Mandato legal**
- **Liderazgo efectivo**

Factores de proceso

- **Estructura de toma de decisiones**
 - **Distribución equitativa de oportunidades**
 - **Marco regulador plausible**
- **Organización y centralización del proceso de coordinación**
 - **Grado de formalización del acoplamiento organizacional**
 - **Nivel de recursos comprometidos en los esfuerzos intergubernamentales**
 - **Mecanismo de control encaminado al cumplimiento de metas colectivas**
- **Relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales**
 - **Ideología compartida**
 - **Construcción de lazos de confianza**
 - **Establecimiento de líneas abiertas de comunicación**

Factores externos

- **Recursos financieros**
 - **Interés político**
-

Fuente: Navarro, Alejandro (2013), La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat, Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM, p. 133.

Esto no es un asunto menor, ya que sus objetivos normativos se basan en una teoría causal bajo la cual ya hay esfuerzos e instrumentos para combatir la corrupción, pero desconectados uno del otro, por lo que es importante generar un diseño institucional que garantice que las medidas anticorrupción no sean aisladas, sino que se trasladen en un conjunto de políticas coordinadas que atiendan a las causas y efectos de la corrupción en la vida pública del país.

No obstante, el trabajo colectivo del SNA no se ha traducido en muestras empíricas de coordinación, es decir, si bien el objetivo del SNA es establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, durante el período estudiado, el trabajo colegiado de la Comisión Ejecutiva, así como del Comité Coordinador se ha limitado a generar políticas, instrumentos y estrategias ambiciosas que no se consolidan en una implementación exitosa debido a la falta de rutas de coordinación, dando como resultado obstáculos y limitaciones para combatir y reducir la corrupción en México.

En primer lugar, en cuanto a factores de membresía, elementos como el mandato legal o la búsqueda de soluciones a problemas comunes son los que han definido los estímulos para la coordinación del SNA.

Esto dista de los valores profesionales compartidos los cuales tienen que ver con la cooperación voluntaria de los diferentes actores del Sistema. Asimismo, la falta de todos los actores interesados –obligados– en la instalación y puesta en marcha del Sistema da razones para entender la dificultad de realizar procesos de combate a la corrupción descoordinados. Por otra parte, el liderazgo –el cual en este caso recae en un ciudadano a manera de presidente del SNA– puede ser el factor más importante bajo panoramas en los que

hay una coordinación débil, falta de actores, asimetrías institucionales, escasez de recursos y poca voluntad para coordinarse, no obstante, esta figura de liderazgo es inconsistente, ya que el diseño del SNA contempla que funja dentro de un período de un año, lo cual limita las capacidades para aglutinar instituciones bajo el liderazgo de un actor, así como el aprendizaje institucional que puede generar la experiencia.

En segundo lugar, los factores de proceso son una variable explicativa que puede dar mucho sentido al desarrollo de la coordinación en el SNA. El contar con una estructura de toma de decisiones respaldada en organizaciones administrativas como la SESNA ofrece ventajas para nutrir instrumentos y políticas con mayor evidencia, lo cual reduce la incertidumbre. Asimismo, la distribución equitativa de oportunidades genera un grado de igualdad entre los actores involucrados en el Sistema. Sin embargo, esto da como consecuencia que el elemento de organización y centralización del proceso de coordinación, que se ve reflejado en la escala del Cuadro 4, apunte a que si bien existe cooperación, no hay una coordinación consolidada debido a la falta de bases mínimas de coordinación, que no hay un alto nivel de recursos compartidos o reglas estrictas para el interés colectivo lo cual se refleja en la imposibilidad de generar instrumentos de coordinación como las recomendaciones vinculantes.

Finalmente, los factores externos como el financiamiento y el interés político pueden jugar en contra considerando que el problema de la corrupción no siempre se encuentre en el centro del debate en medios, por lo que el interés por difundir y estudiar más el problema de la corrupción debe ser impulsado continuamente por los diferentes miembros y estructuras del SNA, los cuales deben ser promotores de su propia labor en aras de articular el respaldo de la sociedad para consolidar la coordinación y el trabajo colegiado en la atención y construcción

de bases, políticas e instrumentos para reducir la corrupción.

En conclusión, estos factores son los que han incidido en los avances e inercias del SNA, el cual cuenta con un diseño ambicioso e innovador debido a la capacidad que tiene para congregar a instituciones de diferentes poderes y niveles de gobierno. Sin embargo, también dicho diseño parece limitar sus capacidades de actuación debido a que sus objetivos parecen limitarse al diseño de bases generales, políticas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, pero no a su implementación de manera coordinada, sino de manera segmentada e individualizada, debido a la falta de reglamentos específicos y bases mínimas de coordinación que establezcan responsabilidades y sanciones a los actores que no adopten y adecuen los fines del SNA a nivel nacional.

VI. Conclusiones

La coordinación de políticas públicas tiene su fundamento en la atención y solución de problemas perversos, sin embargo, por su naturaleza éstos generan soluciones perversas, debido a la relación simbiótica entre problema y solución. En el problema abordado la corrupción parece operar en la esfera privada, pero que tiene impactos públicos y que asegura su sobrevivencia gracias a esquemas de redes y complicidades múltiples que son difíciles de ubicar, por lo que se percibe como lógica la estructuración de un sistema basado en la coordinación de instituciones como un mecanismo viable en el combate a esta situación indeseable.

No obstante, la coordinación en sí misma representa un reto debido a que durante su ejecución puede contar con instituciones con facultades contradictorias o poco claras sobre especialización en su campo de acción

(Peters, 2015); compartimentación de la información como principal mecanismo de poder en las instituciones (Peschard, 2017), imputación de responsabilidades pero no de capacidades en esquemas intergubernamentales (Méndez, 1997); falta de incentivos y sanciones para coordinarse (May, 2018); escasas reglas formales de procedimiento y metas difusas (Navarro, 2013) falta de entendimiento o compatibilidad con los objetivos (Lipsky, 1980); miedo a compartir recursos, personal y conocimientos (Peters, 2018), y por tanto un fracaso anticipado en la implementación del SNA y en la lucha por combatir y disminuir la corrupción.

Por lo tanto, se puede concluir que existen problemas en el diseño de origen del SNA, lo que dificulta alcanzar niveles óptimos para combatir la corrupción a través de la coordinación institucional debido a que ésta implica generar esquemas de jerarquización, imposición de deberes y cargas, responsabilidades vinculantes y procedimientos conjuntos, los cuales son contraproducentes con la esencia del SNA como una instancia horizontal que busca generar contrapesos e integrar de manera consensuada la visión de diferentes actores para el combate a la corrupción.

En consecuencia, el diseño del SNA puede correr el riesgo de generar brechas de implementación en la ejecución de los instrumentos generados entre tomadores de decisión e implementadores. Retomando la premisa de las burocracias a nivel de calle de Michael Lipsky (1980), las intenciones y objetivos generales planteados en una política de escala nacional tienden a ser ambiguos, debido a que se busca generar el mayor consenso posible, no obstante, al momento de ejecutar la política los servidores públicos de calle (policías, funcionarios de ventanilla, médicos, etc.) al no formar parte del proceso decisorio desconocen los objetivos de la política y tienden a improvisar e incrementar sus niveles de discrecionalidad para cumplir con su

trabajo debido a que las aspiraciones de la política no se adecuan a la realidad.

Ante un conjunto de escenarios que se rigen por la incertidumbre, Van Meter & Van Horn (1975: 445-488) y Harguindéguy (2015: 85) consideran que la implementación tendrá más probabilidades de éxito en la medida en que construya sistemas de implementación integrados, para lo cual requiere de dos condiciones: un alto nivel de consenso entre los actores involucrados en torno al diseño e implementación de los objetivos de la política y, por otra, pocos cambios que realizar de manera que puedan ser incrementales. En este sentido, la respuesta parece centrarse en una modificación de las reglas que operan el SNA a través de una “transformación de sistemas” que “implica cambiar las responsabilidades de regulación o prestación de servicios brinda una oportunidad para establecer un conjunto nuevo de relaciones y, con suerte, que sea más constructivo.” (May, 2018: 169), a través de mayor empoderamiento para los ciudadanos, de manera que puedan sancionar formalmente a las instituciones que no coadyuvan con el combate a la corrupción, pero también con incentivos que reflejen las ventajas de coordinarse como la facilidad de obtener información privilegiada, intercambiar experiencias y tener mayor claridad en los procesos de prevención, detección y sanción de actos de corrupción, lo cual *per sé* no implicaría una mejora en las capacidades o eficiencia dentro de las instituciones, pero sí mayor legitimidad y respaldo a las acciones emprendidas por parte de la sociedad en general.

En conclusión, la coordinación en sí misma parece convertirse en un problema en el que las instituciones, lejos de atacar o disminuir el problema original, terminan canalizando sus esfuerzos en corregir y mejorar los procesos de implementación y por tanto, la coordinación parece convertirse en una solución

perversa o retorcida en la que los objetivos planteados, los reglamentos y lineamientos parecen obviar los entornos organizacionales en los que se ejecutarán los instrumentos de política para promover el cambio, por lo que la coordinación, al menos en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción, ha sido un problema más que una solución.

VII. Referencias

Ackoff, Russell (1974), *Redesigning the future*, New York: Wiley.

Aguilar, Luis (2006), *Marco para el análisis de las políticas públicas*, “Políticas Públicas”, Publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., pp. 11-32.

Aguilar, Luis (2010), *El nuevo proceso de gobernar*, Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Australian Public Service Commission (2007), *Tackling wicked problems: a public policy perspective*.

Betanzos, Eber (2017), *Reforma en materia de combate a la corrupción*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy., & Verhoest, Kohen (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, London: Palgrave Macmillan.

Cámara de Diputados (18 de Julio de 2016), *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>, 26/08/2020.

-
- Cámara de Diputados. (15 de Mayo de 2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf, 26/08/2020.
- Campbell, Colin & Szabrowski, George (1979), *The Superbureaucrats: Structure and behaviour in central agencies*, Toronto: Macmillan.
- Cárdenas, Jaime (2010), “Herramientas para enfrentar la corrupción”, en: *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, R. Méndez-Silva, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 11-78.
- Coronilla, R. (2018). La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías. En Arellano, David *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (págs. 29-59). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dryzek, John (1983), “Don’t toss coins in garbage cans: a prologue to policy design”, en: *Journal of Public Policy*, Vol. 3, Issue 4, pp. 345-368.
- Dunn, William (2004), *Public policy analysis: an introduction*, 3rd edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Gage, Robert & Mandell, Myrna (1990), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, Nueva York: Praeger.
- Gray, Barbara (1985), “Conditions facilitating inter-organizational collaboration”, *Human Relations*, Vol. 38, Issue 10, pp. 911-936.

Harguindéguy, Jean-Baptiste (2015), *Análisis de Políticas Públicas*, Madrid: Tecnos.

Head, Brian & Alford, John (2015), “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management” *Administration & Society*, Vol. 47, Issue 6, pp. 711-739.

Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS) (2016), *La Auditoría Superior de la Federación y su función en el Sistema Nacional Anticorrupción*, Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020), *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*, Ciudad de México: INEGI, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf, 26/08/2020.

Jaime, Fernando; Dufour, Gustavo; Alessandro, Martín & Amaya, Paula (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*, Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Lepore, Walter., & Aguilar, Israel (2012), “El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico”, en *¿Podemos reducir la corrupción en México?* David Arellano Gault (Ed.), México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 49-74.

Lerner, Daniel & Lasswell, Harold (1951), “The Policy Orientation”, en *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*, Daniel Lerner & Harold Lasswell, Stanford: Stanford University Press pp. 3-15.

-
- Lipsky, Michael (1980), *Street Level Bureaucracy*, New York: Rusell Sage.
- Maldonado, Claudia., & Pérez, Gabriela (2015), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Malem, Jorge (2014), “La corrupción, algunas consideraciones conceptuales” *Illes Imperis, ejemplar dedicado a la Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico*, No. 16, pp. 169-180.
- May, Peter (2018), “El diseño y la implementación de las políticas públicas”, en *Implementación de políticas públicas. Una antología*, María del Carmen Pardo, Mauricio Dussauge y Guillermo Cejudo (Edits.), Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 149-174.
- Mballa, Luis (2017), *Políticas públicas y complejidad, en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*, México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí/Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, José Luis (1997), “Estudio introductorio”, en *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Deil S. Wright, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46
- Méndez, José Luis (2015), *Análisis de políticas públicas. Teoría y casos*, México, D.F.: El Colegio de México.
- Méndez, José Luis (2020), *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Navarro, Alejandro (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Habitat*, Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017–Aspectos Claves*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>, 26/08/2020.

María del Carmen Pardo, Mauricio Dussauge y Guillermo Cejudo (Eds.) (2018), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

Peschard, Jacqueline (2017), *Transparencia: Promesas y desafíos*, Ciudad de México: El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México.

Peters, B. Guy (2015), *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*, United States of America: University Press of Kansas.

Peters, B. Guy (2018), “The challenge of policy coordination”, en *Policy Design and Practice*, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946, pp. 1-11.

Presidencia de la República (2013), *Pacto por México*, <http://pactopormexico.org/> 26/08/2020

Rein, Martine & Rabinovitz, Francine (2014), “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en *La implementación de las políticas*, Luis F. Aguilar, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 147-184).

Rittel, Horst & Webber, Melvin (2017), “Dilemas de una teoría general de planeación” en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis F. Aguilar (Ed.), Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 161-187.

Secretaría de Gobernación (2 de febrero de 2013), *Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013, 26/08/2020

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018), *Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción. Propuesta de política pública*, Ciudad de México.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (31 de Marzo de 2020). Política Nacional Anticorrupción, <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>, 26/08/2020.

Subirats, Joan (1992) “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración” Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

Tamayo, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas” en *La nueva Administración Pública*, Rafael Bañón & Ernesto Carrillo, Madrid: Alianza.

Transparencia Internacional. (2020). Índice de Percepción de la Corrupción 2019, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mex>, 26/08/2020

Van Meter, Donald & Van Horn, Carl (1975), "The policy implementation process. A conceptual framework" *Administration & Society*, Vol. VI Issue 4, pp. 445-488.

Wildavsky, Aaron, & Pressman, Jeffrey (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.

Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.

Área temática: Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la tecnología, la participación ciudadana, la colaboración y las redes sociales en la gestión pública

Panel 064: Administración pública y tecnología en la nueva definición de las tareas gubernamentales

Coordinador: Bruno Monteiro

Gobierno y administración pública en la era de la disrupción tecnológica digital

Iván Lazcano Gutiérrez ¹⁰

Resumen: Con el cambio de siglo se ha intensificado una transformación en la sociedad cuya fuente reside en el desarrollo tecnológico. A diferencia de otros cambios impulsados por revoluciones tecnológicas, la actual tiene características propias. Esto se debe al carácter disruptivo de su avance en los más diversos ámbitos de la sociedad. Así, actualmente se plantean retos en la vida social, la economía, pero también en la política y la administración pública.

¹⁰ Subdirector de Desarrollo y Difusión de la Cultura Administrativa en la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales en el Área de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP7 y en el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

El propósito de esta ponencia es identificar y explorar los retos que los gobiernos y administraciones públicas deberán enfrentar a partir del avance de la revolución digital. En particular, consideramos que estos retos pueden desdoblarse en dos planos diferentes, aunque relacionados. Por un lado están aquellos de carácter interno. Es decir, aquellos que tienen que ver con la forma en que se realiza la gestión de los asuntos públicos, así como la forma en que cambiará la función de los servidores públicos. Por otro lado, están aquellos más de naturaleza externa o de relación con la ciudadanía.

En particular, cómo la disponibilidad de información (*big data*) podrá ayudar a una mejor toma de decisiones.

En cuanto a la función de los servidores públicos, habrá que señalar que, justamente, el avance de la presencia de los robots y software, pondrán una amenaza seria a sus fuentes de trabajo. Lo anterior en función de que el trabajo que se realiza en la administración pública en su mayor parte es procedimental y repetitivo.

Por su parte, la mayor disponibilidad de información en tiempo real, puede ayudar a informar las decisiones de políticas públicas. En este sentido, es posible tener conocimiento de las zonas en donde se presenten problemas como delincuencia, accidentes de automóviles u otros de naturaleza similar.

La revolución tecnológica causada por la irrupción de las tecnologías de carácter exponencial supone un cambio disruptivo que ejercerá una enorme presión a las sociedades. Aun cuando se ha señalado que hay similitudes en la lógica que anima las revoluciones tecnológicas en el pasado y en la actualidad, el mayor reto reside en lo abrupto de estos cambios, lo cual limita la capacidad de adaptación.

Uno de los ámbitos en los que la literatura ha explorado con mayor frecuencia el impacto que estas tecnologías tendrán reside en el espacio laboral de millones de personas. Sin embargo, es poco lo que se ha explorado en cuanto al efecto que tendrá en el desplazamiento de funcionarios y servidores públicos. No hay que olvidar que históricamente el servicio público ha sido una gran fuente de trabajo. De hecho, en ello se debe justamente la prevalencia del clientelismo.

Por otro lado, estas tecnologías pueden representar una gran ventaja. Las organizaciones burocráticas características de la administración pública pueden volverse mucho más eficientes y efectivas en la medida en que pueden ayudar a racionalizar los procedimientos debido a la neutralidad que supone su funcionamiento.

Palabras clave: Revolución tecnológica; administración pública; burocracia; servicio público

Introducción

Con el cambio de siglo se ha intensificado una transformación en la sociedad cuya fuente reside en el desarrollo tecnológico. A diferencia de otros cambios impulsados por revoluciones tecnológicas, la actual tiene características propias. Esto se debe al carácter disruptivo de su avance en los más diversos ámbitos de la sociedad. Así, actualmente se plantean retos en la vida social, la economía, pero también en la política y la administración pública.

El propósito de esta ponencia es identificar y explorar los retos que los gobiernos y administraciones públicas deberán enfrentar a partir del avance de la revolución digital. En particular, consideramos que estos retos pueden desdoblarse en dos planos diferentes, aunque

relacionados. Por un lado están aquellos de carácter interno. Es decir aquellos que tienen que ver con la forma en que se realiza la gestión de los asuntos públicos, así como la forma en que cambiará la función de los servidores públicos. Por otro lado, están aquellos más de naturaleza externa o de relación con la ciudadanía. En particular, cómo la disponibilidad de información (*big data*) podrá ayudar a una mejor toma de decisiones.

En cuanto a la función de los servidores públicos, habrá que señalar que, justamente, el avance de la presencia de los robots o software, pondrán una amenaza seria a sus fuentes de trabajo. Lo anterior en función de que el trabajo que se realiza en la administración pública en su mayor parte es procedimental y repetitivo.

Por su parte, la mayor disponibilidad de información en tiempo real, puede ayudar a informar las decisiones de políticas públicas. En este sentido, es posible tener conocimiento de las zonas en donde se presenten problemas como delincuencia, accidentes de automóviles u otros de naturaleza similar.

I. La revolución tecnológica y los procesos sociales

La historia de la sociedad

El origen, la evolución y el progreso de la humanidad a lo largo de millones de años, han estado íntimamente relacionados con el desarrollo y el uso de las tecnologías.

Como bien lo menciona José Ramón López Portillo Romano (2018), el cambio tecnológico es exponencial: “Cada paso ha duplicado, o más que duplicado, los alcances pasados, llevando a un crecimiento tecnológico más rápido. Con ello también la capacidad de carga de la Tierra ha aumentado, ha permitido la expansión democrática y del bienestar en general. Con

más gente hay más demanda de inventores potenciales, lo que expande el alcance y desempeño de las nuevas tecnologías. Recientemente, con mayor preocupación por el clima y la biósfera, y por aumentar la capacidad de carga de la tierra, más recursos se dedican a lograr un crecimiento sostenible. Esto refuerza la inversión, importancia y el tipo de avance tecnológico y así sucesivamente”

El desarrollo tecnológico en la prehistoria

La historia de la civilización humana es la del cambio tecnológico. La especie humana se separó de las otras especies en la medida en que logró dar el salto de simplemente adaptarse a la naturaleza a ser capaz de transformarla. Como acertadamente refiere López-Portillo Romano es un mito la idea de la “Madre naturaleza” que se nos protege y provee. En realidad, la exposición a la naturaleza es capaz de acabar con la existencia de la especie humana, tal como lo ha hecho con el 99 por ciento de las especies que han poblado el planeta lo largo de toda la historia.

La transformación de la naturaleza para adecuarla a las necesidades del humano ha sido mediante la creación y desarrollo de tecnología. En este sentido, el primer paso lo constituye, quizá, la utilización del fuego para la cocción de los alimentos. Este paso sentó las bases de posterior evolución del hombre. En concreto, permitió un mejor aprovechamiento de la energía calórica, la cual en su mayoría fue destinada al funcionamiento del cerebro.

Otro momento fundamental en la evolución de la humanidad lo constituye el tránsito de la condición de nomadismo al sedentarismo. En efecto, el desarrollo de la agricultura para la alimentación obligó a los humanos a permanecer en un solo lugar y así no tener que estar en constante movimiento debido a la explotación de los

recursos naturales de su asentamiento momentáneo. A partir de esta situación es que se pueden comenzar a desarrollar las primeras civilizaciones (Harari, 2014).

Una etapa posterior está marcada por el uso de los metales para el desarrollo de herramientas. Un caso representativo de ello es la conocida como Edad de bronce. En su mayor parte los instrumentos desarrollados fueron destinados al armamento, pero también para poder cortar objetos básicos necesarios para su subsistencia.

La revolución industrial

Sin lugar a dudas la etapa que ha marcado fundamentalmente el desarrollo de la civilización es el de la revolución industrial. Esta revolución se basa en la utilización del vapor como una fuerza capaz de movilizar tecnología pesada, de igual manera con la explotación de combustibles fósiles altamente contaminantes, específicamente el carbón en sus comienzos. De forma ineludible está asociada al desarrollo del capitalismo en el sentido que la proliferación de las fábricas en los centros urbanos fue posible gracias a la proliferación de esta tecnología.

A partir de siglo XVII, los avances tecnológicos y su evolución han ido en constante cambio. Con el paso del tiempo han llegado a tener mayor importancia en el desarrollo económico, favoreciendo para este caso, el desarrollo de la agricultura, productos y servicios de primera necesidad. Uno de los avances más significativos fue la extensión de la generación de electricidad, líneas de comunicación, y más tarde fue la industria tecnológica, además de la comunicación a través de estos medios, como lo son las computadoras, los servicios satelitales y otras más innovaciones que han tenido impacto global.

Una vez más, según López Portillo Romano (2018), “el mundo posterior a la Revolución Industrial del siglo XVIII ha pasado por sucesivas oleadas tecnológicas que contienen cambios paradigmáticos. Surgen de la organización social, económica y política prevaleciente, y del desarrollo y disponibilidad de innovaciones para resolver los problemas enfrentados”.

La evolución de la tecnología se basa en las generaciones pasadas, considerándose como un vínculo de retroalimentación favorecedor para generaciones futuras, cada nueva generación de tecnología continúa acelerando los procesos, haciendo más eficiente los del uso de las tecnologías de la información, así como fortaleciendo la investigación y el desarrollo, esto es a lo que el autor López Portillo Romano, lo considera como cambio tecnológico exponencial.

La importancia de la innovación para el desarrollo económico depende principalmente del insumo económico y de las nuevas formas de obtener producción o mayor valor con los mismos recursos, así mismo, el incremento de la productividad es resultado de la innovación. En este sentido adquiere una vital importancia:

“Las inversiones en nuevas tecnologías se alimentan (y se retroalimentan) del crecimiento económico. Las preferencias tecnológicas seleccionadas por el mercado, o por gobiernos y grandes corporaciones, retroalimentan la dirección de la innovación. Esta dinámica genera una creciente sinergia entre el progreso de ciertas líneas de tecnología interactuantes y codependientes. Su comportamiento resulta impredecible en el corto plazo, con interrupciones de creatividad cuando se forjan las nuevas tecnologías y, luego, periodos de inactividad y extinción conforme a las viejas tecnologías pierden ímpetu.” (López-Portillo Romano, 2018).

Ante la magnitud de los retos que la humanidad que está enfrentando, la tecnología abre la posibilidad de poder encontrar una solución. Tenemos el caso de los “Objetivos del Desarrollo Sostenible” impulsado por las Naciones Unidas, así como la “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”. Como advierte atinadamente López Portillo Romano (2018) “hay que adaptar las nuevas tecnologías a ello, y no a la inversa. Aun cuando su dinámica y su lógica sean imbatibles, esas mismas tecnologías y los marcos institucionales y políticas que se establezcan pueden producir soluciones a los propios efectos indeseables, negativos o catastróficos del cambio tecnológico”.

Nos encontramos en la era de la transformación en cambios tecnológicos, sin embargo, nuestro país tiene que ser capaz de adaptarse a estas transiciones. “En especial, los países en desarrollo están enfrentando una verdadera emergencia en su gobernanza y en la redefinición del papel del Estado como auspiciados de oportunidades de innovación y de inversión privada. La gran mayoría debe enfocarse en generar infraestructura estratégica, impulsar radicalmente los sistemas de educación y de capacitación, y tejer fuertes vínculos con la actividad empresarial y académica” (López-Portillo Romano, 2018).

II. EL futuro de la burocracia

De acuerdo con Max Weber, la burocracia es la forma de organización social más efectiva que las sociedades hayan desarrollado para administrar sus asuntos. No es casual que se hable de la burocracia “weberiana” como aquella forma de administración característica del Estado moderno.

De acuerdo con Max Weber las características específicas de la burocracia moderna son las siguientes: se rige por “el principio de las atribuciones oficiales

fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo”. Dicho de otra forma, existe una clara distribución de los deberes oficiales necesarios para cumplir con los fines que tiene la organización burocrática. También los poderes de mando necesarios para lograr los objetivos establecidos están determinados de un modo fijo, incluyendo los medios coactivos de que dispone. Asimismo, se toman las medidas necesarias para el correcto nombramiento de las personas que serán las encargadas de cumplir con los deberes señalados y el ejercicio de los derechos otorgados (Weber, 1999: 716-717). Otra de sus características es que se rige por el principio de la jerarquía funcional, es decir, por un sistema claramente establecido de relaciones de mando y obediencia. En este tipo de relación lo normal es que se presente una inspección por parte de las autoridades superiores hacia sus subordinados. Cabe señalar que también cabe la posibilidad de que una autoridad inferior pueda apelar hacia una instancia superior (Weber, 1999: 717).

Por otro lado, la administración burocrática moderna trabaja con expedientes conservados ya sea en borradores o minutas. De igual forma, se distingue por el aprendizaje profesional además con la exigencia de que su desempeño se realice con el máximo rendimiento sin importar las circunstancias. En este sentido, el desempeño del funcionario debe efectuarse con base en normas generales claramente establecidas, y que por ello mismo, son susceptibles de aprendizaje (Weber, 1999: 718).

El progreso de la organización burocrática reside, para Max Weber, en su superioridad técnica sobre cualquier otro tipo de organización. En este sentido, “la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costos objetivos y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática”.

Visto así, “desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado es no sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración” (Weber, 1999: 731).

Por mucho tiempo se consideró a la burocracia como la forma de organización más eficiente para lograr los objetivos colectivos. Sin embargo, con la irrupción del neoliberalismo como un movimiento promotor de la reforma del sector público inspirada en las ideas y prácticas del sector privado, la visión que se tenía del Estado en general, pero de la burocracia en particular, pasó a ser negativa. Se comenzó a ver al Estado como la fuente de todos los problemas debido a la ineficacia congénita que se le atribuía a la burocracia.

La postura del neoliberalismo ante el Estado es sumamente interesante, por lo que debe ser abordada con varios matices. Es un lugar común señalar que el neoliberalismo propone una reducción al mínimo del Estado. Esta confusión proviene de asimilar al neoliberalismo a su corriente teórica antecesora: el liberalismo. El neoliberalismo defiende un Estado fuerte, pero restringido en su campo de acción. Para retomar la diferencia desarrollada por Fukuyama, el neoliberalismo defiende un alcance limitado del Estado a sus actividades mínimas, pero que dentro de estos márgenes desempeñe sus acciones con gran fuerza.

Toda actividad que realice fuera de estas actividades mínimas podría interpretarse como una intervención indebida en la economía y en la vida privada de los individuos. En este sentido, el intervencionismo debe interpretarse como la asunción de parte del Estado de actividades que no le corresponden.

En consecuencia, el sistema de precios es concebido como el mecanismo más eficiente para dispersar los

recursos en una sociedad. A diferencia del Estado, que carece de un criterio objetivo y eficiente, el mercado puede realizar esa función precisamente por el carácter impersonal y descentralizado del sistema de precios.

Todo lo anterior, lleva a la propuesta de eliminar lo más posible las organizaciones públicas debido a sus atributos burocráticos. Esto es lo que se conoce como privatización. El neoliberalismo trajo consigo un desmantelamiento del Estado democrático. Sin embargo, en aquellas situaciones en las que no se pudiera eliminar a las organizaciones públicas, éstas deberían asumir los criterios del mercado y la empresa privada.

Un problema importante con la nueva gerencia pública consiste en la complicada amalgama de elementos que le otorgan su fundamento teórico y conceptual. Omar Guerrero (2004: 56) apunta que la nueva gerencia pública fue integrada a partir de dos corrientes de ideas: por un lado, está la influencia de la opción pública (*public choice*), la teoría de los costos de transacción y la teoría del principal-agente; por el otro confluye la vieja tradición de gerencialismo de la empresa privada, así como la más lejana escuela de gerencia científica.

En cuanto a los conceptos organizadores de la nueva gerencia pública sobresalen: la orientación al cliente; privatización, mercado, competencia; a ellos se pueden añadir el enfoque empresarial-gerencial, la gerencia por objetivos y resultados, la agenciación, lo cual se condensa en el objetivo último de la reducción de costos (Guerrero, 2004: 57-58).

Por su parte Luis Aguilar (2006: 150-151) llega a una conclusión similar; señala al énfasis en la observancia de la economía, eficiencia y eficacia; el redimensionamiento de la estructura administrativa ya sea por medio de la desaparición o compactación de niveles o unidades o por medio de la descentralización de las decisiones

hacia mandos subalternos; la creación de agencias administrativas independientes, separación entre el diseño y la implementación de la política pública (policy); el uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro y fuera de la administración; la orientación hacia los usuarios de los servicios públicos; énfasis en el desempeño más que en el seguimiento de procedimientos; la introducción de sistemas de medición y evaluación del desempeño por medio de la creación de indicadores. Como se puede apreciar la nueva gerencia pública supuso un combate abierto a las burocracias a las que consideró ineficientes por naturaleza. Esta crítica se puede observar en toda la literatura.

Michael Barzelay (1998: 173), autor del libro “Atravesando la burocracia”, identificó en el uso de conceptos como los de clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad, el abandono del modelo burocrático. De ahí que para Barzelay (1998: 176) “el término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno es el de paradigma posburocrático”.

Una de las afirmaciones más perniciosas de esta propuesta consistió en afirmar que se debía de abandonar para los libros de historia de las ideas políticas y de administración la noción de “interés público” por considerarla mera retórica y abrazar la de “los resultados que valoran los ciudadanos” (Barzelay, 1998: 177). A ello habría que añadir, como ya debe quedar claro ahora, la sugerencia de optar por el concepto de prestación de servicio en lugar del de producción (Barzelay (1998: 183).

Con el respaldo de una lectura como la que realizó Barzelay de la transformación de las administraciones públicas, muchos autores comenzaron a abusar de la retórica de los límites, tensiones y patologías

burocráticas para proponer su eliminación en lugar de su arreglo. A partir de esta valoración negativa que se realizó de las burocracias a finales del siglo pasado, es difícil pensar en que las administraciones públicas que operen a partir de estos principios puedan adaptarse al nuevo entorno social y tecnológico. Sin embargo, la realidad puede ser más bien lo opuesto. Es decir, no debería sorprender que las tecnologías de la información y comunicación faciliten el propósito y la realización de las tareas de las organizaciones burocráticas.

Una apreciación temprana de esta tendencia fue expuesta por David Arellano (1995) al señalar que las tecnologías de comunicación e información más que plantear la desaparición de las burocracias por formas más próximas a la administración privada, más bien las fortalecían. En este sentido, se podría estar hablando de la “ultraburocracia”.

Más recientemente y ya plenamente en el contexto del planteamiento de los retos que supone el desarrollo de las tecnologías como la inteligencia artificial, Carles Ramió ha abordado este asunto al señalar que:

“Aunque la ambición del modelo gerencial, en su momento, era representar una alternativa global al modelo burocrático, no lo ha logrado. El modelo burocrático es muy resistente; empezó a generar anticuerpos y ha conseguido sobrevivir. A nadie se le puede escapar que, para las actividades regladas de la administración como la regulación y la disciplina, el modelo burocrático sigue siendo necesario a pesar de sus evidentes externalidades negativas” (Ramió, 2019: 31).

Como bien apunta Ramió las actividades propias de las administraciones públicas pueden dividirse en varios tipos.

Aquellas que son de naturaleza repetitiva u neutrales no es necesario que las sigan realizando las personas; de hecho será mejor que sean realizadas por los robots. Así, nos dice que “el robot representa la esencia del empleado público fiable y neutral del modelo burocrático” (Ramió, 2019: 63).

Lo anterior representa un par de enormes ventajas. Una de ellas reside en que la digitalización elimina la posibilidad de la discrecionalidad en los procesos y toma de decisiones. La otra es la reducción de los costos de la gestión de los servicios públicos (Ramió, 2019: 64-65).

Una vez dicho lo anterior resulta totalmente comprensible la idea de que Max Weber valora positivamente a la burocracia moderna. En efecto, la burocracia representa una serie de ventajas innegables, principalmente cuando se halla dentro de una sociedad cada vez más compleja. No obstante, en la burocracia también se presentan otra serie de características que pueden ser, en determinado caso, riesgosas. Tal es el caso de la concentración de los medios materiales que corre aparejada con las estructuras de tipo burocrático (Weber, 1999: 736). No es casual, por lo tanto, que el propio Weber advirtiera que “una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción”. Ello se debe a que “la burocratización es el procedimiento específico de transformar una ‘acción comunitaria’ en una ‘acción societaria’ racionalmente ordenada” y por lo tanto, concluye Weber, “como instrumento de la ‘socialización’ de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático” (Weber, 1999: 741).

Ahora bien, no se debe caer en el extremo de pensar que la forma de organización burocrática pueda ser desechada como ingenuamente algunos autores lo sostienen

(Osborne y Gaebler, 1992) o en todo caso su superación hacia una etapa posterior, esto es, “postburocrática” (Barzelay, 1998). Para el sociólogo de Heidelberg, los riesgos inherentes de la burocracia no deben resolverse por otras formas de organización menos efectivas, sino que deben balancearse por mecanismos de control más democráticos.

En suma, las posibilidades de aplicación de las tecnologías de comunicación e información en las burocracias son amplias.

III. El empleo público.

Muy posiblemente el aspecto que más se ha abordado de la irrupción de las tecnologías de la información y comunicación es la presión que ejerce la automatización del trabajo y el potencial desplazamiento hacia el desempleo de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, en un libro reciente de amplia circulación el periodista Andrés Oppenheimer (2018) realizó un amplio estudio del impacto de esta tendencia en el futuro del trabajo.

De acuerdo con un estudio publicado en 2013 por Carl Benedikt Frey y Michael Osborne, pronosticaban que para los próximos 15 a 20 años se perderían alrededor de 47 por ciento de los empleos (citado por Oppenheimer, 2018). La mayoría de las profesiones que se ven amenazadas son aquellas que realizan trabajos repetitivos. En la sección anterior se tomó en consideración la forma en que la revolución tecnológica afectará al empleo público. La tensión está presente y parece que será inevitable. Carles Ramió (2019: 67) señala que uno de los efectos de la adopción de estas tecnologías es que pueden crear burocracias que sean eficientes y efectivas pero que no estén operadas por burócratas.

El economista Richard Baldwin (2019) ha explorado algunas de las tendencias que puede seguir el trabajo. De acuerdo con él, las tecnologías de la información y comunicación están generando una revolución diferente a la que se presentó a mediados del siglo XX.

La irrupción de los robots en las fábricas para realizar el trabajo mecanizado desplazó a los trabajadores de cuello azul, es decir aquellos que emplean su trabajo físico. En este sentido, no es casual que los sectores que se oponen a la ampliación de la globalización sean aquellos que se han visto desplazados de sus trabajos gracias al flujo de capital que permite la adquisición de la maquinaria moderna, además del desplazamiento de sus fuentes de trabajo a otros países donde se paga menos por el mismo esfuerzo. Sin embargo con el desarrollo de la inteligencia artificial y los robots informáticos ahora los puestos de trabajo que se ven amenazados son aquellos más ubicados en el sector servicios y de oficinas, de los cuales en su mayoría está compuesta la administración pública.

Cabe señalar que no está predeterminado el rumbo que habrá de seguir el mundo laboral. Carl Benedikt Frey (2019) ha señalado que aunque existen similitudes entre las diferentes épocas en las que la irrupción de las tecnologías, también existen diferencias, las cuales dependen en gran medida en la distribución del poder político. El caso más representativo de ello es el de la revolución industrial, la cual fue posible debido al poder político que poseía la clase mercantil. En este sentido, la prevalencia de la democracia, al menos en el mundo occidental, puede suponer algún impedimento para la entrada extensa de estas tecnologías. El mayor reflejo de esta situación se puede apreciar en el surgimiento de líderes políticos que enarbolan discursos contrarios a la globalización, el capitalismo y las tecnologías. Los movimientos populistas se alinean en esta lógica.

Conclusiones

La revolución tecnológica causada por la irrupción de las tecnologías de carácter exponencial (López Portillo-Romano) supone un cambio disruptivo que ejercerá una enorme presión a las sociedades. Aun cuando se ha señalado que hay similitudes en la lógica que anima las revoluciones tecnológicas en el pasado y en la actualidad (Frey), el mayor reto reside en lo abrupto de estos cambios, lo cual limita la capacidad de adaptación.

Uno de los ámbitos en los que la literatura ha explorado con mayor frecuencia el impacto que estas tecnologías tendrán, reside en el espacio laboral de millones de personas. Sin embargo, es poco lo que se ha explorado en cuanto al efecto que tendrá en el desplazamiento de funcionarios y servidores públicos. No hay que olvidar que históricamente el servicio público ha sido una gran fuente de trabajo. De hecho en ello se debe justamente la prevalencia del clientelismo.

Por otro lado, estas tecnologías pueden representar una gran ventaja. Las organizaciones burocráticas características de la administración pública pueden volverse mucho más eficientes y efectivas en la medida en que pueden ayudar a racionalizar los procedimientos debido a la neutralidad que supone su funcionamiento.

Referencias bibliográficas.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Nauman.
- Arellano, David (1995). "Gestión pública en EUA: crisis y estado del arte", *Gestión y Política Pública*, vol. 4. Núm. 1.

-
- Ashton, T.S. (1950). *La revolución industrial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Baldwin, Richard (2019). *The Globotics Upheaval. Globalization, Robotics and the Future of Work*, New York, Oxford University Press.
- Baldwin, Richard (2017). *La gran convergencia. Migración, tecnología y nueva globalización*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, trad. Jorge Ferrero, México, Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Boix, Carles (2019). *Democratic Capitalism at the Crossroads*, Princeton, Princeton University Press.
- Frey, Carl Benedik (2019). *The Technology Trap, Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*, Princeton, Princeton University Press.
- Harari, Noah Yuval (2014). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*, México, Debate.
- López Portillo, José Ramón (2018). *La gran transición. Retos y oportunidades del cambio tecnológico exponencial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oppenheimer, Andrés (2018). *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*, México, Debate.
- Ramió, Carles (2019). *Inteligencia artificial y administración pública*, Madrid, La Catarata.

Schwab, Klaus (2017), *La cuarta revolución industrial*, México, Debate.

Weber, Max (1999). *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

ÁREA TEMÁTICA: Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI

Panel 065: Servidores públicos: realidad y estrategias para el desarrollo del capital humano en el ámbito gubernamental

Coordinación del panel: José Mejía Lira

El capital humano en el sector público ante la cuarta revolución industrial: apuntes para nuevas competencias

Alejandro Herrera Macías¹¹

Resumen: La llegada de la Cuarta Revolución Industrial (CRI) da cuenta de la nueva realidad económica, social y política que vive el planeta. Los gobiernos no están ajenos a estos cambios donde la economía digital, el uso de las redes sociales, la nanotecnología y el *big data*; entre otros, están perfilando nuevas necesidades para los funcionarios gubernamentales.

¹¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana. *Master of Arts in Politics* por la University of Warwick (Reino Unido). Curso de Alta Dirección D-1 por el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE). Cuenta con más de 25 años de experiencia como catedrático en la Universidad Iberoamericana, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Tecnológico Autónomo de México; entre otras instituciones. Ha sido servidor público por más de 20 años en puestos de Alta Dirección. Actualmente es el Director de Control Interno y Evaluación Técnica de la Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, México.

La ponencia busca aportar al debate los elementos necesarios que debe contar el funcionario público de la región.

El autor los divide en tres: lo técnico, lo gerencial y lo ético. En el primero, está la necesidad de aprovechar al máximo la tecnología y la especialización que las áreas de trabajo el funcionario público se desempeña. La necesidad de contar con puentes de comunicación con las tendencias del sector privado. Es en lo técnico donde debemos apostar a la vanguardia y las mejores prácticas.

Lo segundo es lo gerencial. Es fundamental formar a los directivos de la región, los gobiernos no pueden seguir ante la improvisación y la falta de consolidación de cuadros que garanticen la operación y la ejecución de estrategias y políticas públicas.

En lo que se refiere a lo ético, está la imprescindible tarea de fortalecer la vocación del servidor público, la rendición de cuentas, el manejo escrupuloso de los recursos públicos apegados a la Ley. En lo ético resalta la directa contribución que tiene el funcionario público en disminuir la percepción de la corrupción de la región.

Palabras clave: funcionario público y cuarta revolución industrial, mejores prácticas tecnológicas, formación en alta dirección, vocación ética.

Gobernar hoy en día es más difícil. Esta afirmación realizada por Schwab (2017), fundador del Foro Económico Mundial, sintetiza la complejidad que enfrentan las administraciones públicas. Para poder gobernar se necesita contar con personal que pueda ejecutar las estrategias en las administraciones públicas. No contar con el talento adecuado es aventurado. Cuando se apuesta a la lealtad, la afinidad política-partidista o el compadrazgo sobre la capacidad,

los riesgos son muy altos ante esta Cuarta Revolución Industrial (CRI), la cual demanda de personas con nuevas capacidades, uso de la tecnología, respuestas a nuevos retos, creatividad y una mayor flexibilidad para afrontar los problemas; entre otros. La lección es clara, los países que se marginen de esta transformación tendrán graves consecuencias, así como pensar en resolver los nuevos retos con viejas fórmulas. No es cuestión ideológica, es evidencia empírica. Véase los análisis de Acemoglu y Robinson (2013).

La llegada de la CRI da cuenta de la nueva realidad económica, social y política que vive el planeta. Los gobiernos no están ajenos a estos cambios donde la economía digital, el uso de las redes sociales, la nanotecnología y el *big data*; entre otros, están perfilando nuevas necesidades para los funcionarios gubernamentales. Para el caso de la región de América Latina (AL) es más complejo por los rezagos estructurales y la falta de consolidación de sus gobiernos.

Los retos que enfrentan los gobiernos ante esta CRI apenas se están vislumbrando, vemos solo atisbos, donde será esencial el plasmar el papel que desempeñen los funcionarios públicos. No hay que olvidar que los paradigmas que sustentaron el estudio de la función pública, en particular las competencias y formación, fueron resultado de técnicas y realidades que surgieron en el Siglo XX (o aún antes) y que no están siendo acordes a la nueva realidad, para hacer frente a lo que acontece en este siglo. La premisa es que, las bases fundacionales de la administración pública contemporánea surgieron antes de la CRI. Tenemos marcos teóricos-metodológicos del Siglo XX para resolver problemas del Siglo XXI. Por ello, en esta propuesta se pretende –asumiendo los riesgos de manera aventurada- en delinear algunas habilidades, conocimientos, actitudes que tendrán que contar los funcionarios públicos en este Siglo XXI. Es importante

dibujar las competencias que vendrán. Vivimos una época, como la denominó el *US Army College*: VUCA. Por su acrónimo en inglés: Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad. Estos cuatro elementos son característicos de nuestros tiempos. La actualidad nos pone en predicamentos a la administración pública, pues su origen, desde la perspectiva burocrática de Max Weber, choca con esta visión actual. Diríamos que la administración pública fue diseñada para durar, no para cambiar. Como dice Longo (2019), fue creada para dotar orden y estabilidad a las sociedades. Ahora la adaptación, el cambio y la innovación es lo que impera.

Los gobiernos siguen teniendo la alta responsabilidad de guiar al colectivo social en estos tiempos de VUCA. No hay aún un organismo que sustituya al Estado. De allí su importancia y preocupación. Sin embargo, para lograrlo es necesario que los funcionarios estén preparados para hacer frente a tan importante tarea, la cual no es sencilla, pues nos obliga a plantear nuevos retos y posibilidades aunado a las estructuras administrativas adecuadas para enfrentar estos momentos de VUCA.

Se parte de la premisa que de entrada el concepto de trabajo está cambiando, los nuevos tiempos han acelerado el trabajo a distancia apoyado de las plataformas digitales, situación que se incrementó exponencialmente con la llegada del COVID- 19 en este año 2020, y que está obligando a los gobiernos a organizarse y trabajar de manera diferente. Aunado a que, ciertos oficios y habilidades pueden desaparecer y otras nuevos empiezan a surgir. Hay que decirlo con todas sus letras: los gobiernos no estaban preparados para esta nueva realidad.

La ponencia está dividida en tres partes. La primera da cuenta de los antecedentes que dieron origen al concepto de capital humano. La segunda parte toma en consideración los cambios de la CRI y la forma como

algunos gobiernos han empezado a construir nuevas competencias. En este sentido, es importante tener en cuenta que como es bien sabido el capital humano es escaso y en el gobierno más. De tal forma, se parte de la premisa que la región deberá hacer un gran esfuerzo por formar a sus cuadros para enfrentar los retos del Siglo XXI con nuevas tecnologías, nuevas competencias y un mejor entendimiento de la realidad social.

No podemos estar ajenos a las demandas de la región y al momento que enfrentamos, tal y como lo señala Marta Lagos (2018), Directora de Latinobarómetro: estamos ante el posible término de la Tercer Ola Democrática. América Latina está en un momento muy delicado. El frágil apoyo que cuentan las democracias por parte de sus ciudadanos manifiesta la debilidad de las instituciones de los gobiernos y que por otro lado surgen gobiernos sustentados por liderazgos que desdeñan las instituciones.

La tercera parte de la ponencia, busca aportar al debate los elementos que estimo debe contar el funcionario público de la región Herrera (2019). Estos elementos los divido es tres: lo técnico, lo gerencial y lo ético. En el primero, está la necesidad de aprovechar al máximo la tecnología y la especialización que las áreas de trabajo el funcionario público se desempeña. La necesidad de contar con puentes de comunicación con las tendencias del sector privado. Es en lo técnico donde debemos apostar a la vanguardia y las mejores prácticas. Lo segundo es lo gerencial. Es fundamental formar a los directivos de la región, los gobiernos no pueden seguir ante la improvisación y la falta de consolidación de cuadros que garanticen la operación y la ejecución de estrategias y políticas públicas. En lo que se refiere a lo ético, está la imprescindible tarea de fortalecer la vocación del servidor público, la rendición de cuentas, el manejo escrupuloso de los recursos públicos apegados a la Ley. En lo ético resalta la directa contribución que

tiene el funcionario público en disminuir la percepción de la corrupción de la región. Tema por demás que sigue siendo un lastre en las democracias.

I. Hacia una conceptualización del capital humano en la gestión pública.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), construye una definición de capital humano, en la que incluye los siguientes conceptos Giménez (2005).

Capital humano innato, comprende aptitudes de tipo físico e intelectual que pueden verse modificadas debido a las condiciones de alimentación y salud. Capital humano adquirido se irá constituyendo a lo largo de la vida de los sujetos, a través de la educación formal, de la educación informal y de la experiencia acumulada. Estos tres tipos de formación adquirida van a condicionar la instrucción laboral y el sistema de valores de los sujetos, que determinarán, junto a las aptitudes innatas, su rendimiento en el trabajo.

Este capital se divide a su vez en los siguientes componentes:

- a) *Educación formal.*- Años promedio de estudio
- b) *Educación informal.*- Pretende cuantificar la atención y recursos que se dedican a la educación de los hijos.

Se utiliza la tasa de fecundidad como aproximación de la educación que los hijos pueden recibir de los padres. Autoaprendizaje a través de diferentes medios de transmisión de información.

Por otra parte, el Banco Mundial (2019) también aporta sobre el concepto de capital humano. El capital humano comprende los conocimientos, las habilidades y la salud que las personas acumulan a lo largo de su vida y que les permiten desarrollar su potencial como miembros

productivos de la sociedad. Con el desarrollo del capital humano, podemos poner fin a la pobreza extrema y crear sociedades más productivas. Es muy indicativo el trabajo y análisis que hace el Banco Mundial en esta materia como uno de los factores fundamentales para el desarrollo económico. Vale la pena revisar las consideraciones que hace la institución sobre materia de trabajo con el Proyecto del Capital Humano, que sin duda alguna incidirá en los gobiernos.

Por otro lado, el Foro Económico Mundial (FEM) también realiza la medición del capital humano. Para el FEM, el capital humano lo concibe como el conocimiento, habilidades que las personas poseen y les permite crear valor en el sistema económico global. Así, el capital humano va más allá de la formación formal que adquiere el individuo, sino que es la acumulación de conocimientos y destrezas a lo largo de su vida.

Para el FEM, el capital humano incluye cuatro vertientes World Economic Forum (2017): La capacidad, el desarrollo, el despliegue y el saber hacer. Lo importante que destaca el informe del Capital Humano, es que los cinco países con más alto índice de capital humano: Noruega, Finlandia, Suiza, Estados Unidos de América y Dinamarca son países que cuentan también con altos índices de competitividad. Adicionalmente, podemos señalar que cuentan con administraciones públicas muy funcionales. La argumentación es muy clara: un desarrollo eficiente tiene como respaldo una administración pública de calidad. O tal vez, dicho de otra forma, los gobiernos exitosos lo son por contar con administraciones públicas funcionales y de calidad.

El capital humano, es el factor que determina que una organización obtenga resultados adecuados. Esta afirmación sigue siendo válida en esta era de la CRI. La ventaja que tiene el talento sobre las máquinas sigue siendo una variable no menor a considerar. Las máquinas con su mayor poder de procesamiento y

velocidad a través de algoritmos creados en bases de datos, y ampliamente difundido en las redes sociales, nos muestra el poderío que tiene la era de la información. Pero aún, las máquinas, aunque sí son potentes en el procesamiento del dato duro, están lejos de lidiar con la inteligencia emocional. Este es uno de los factores -entre otros- a considerar y el hecho de saber dirigir a las organizaciones en estos tiempos turbulentos.

De tal forma, vemos que el capital humano contribuye también al denominado capital social. Concepto acuñado en su momento por Robert Putnam y que años más adelante Fukuyama (1995) determinó como confianza y el efecto que tienen las virtudes sociales en el desarrollo. Podemos -aunque de manera aventurada- explorar que el capital social adecuado contribuye a un capital social efectivo en una organización.

Por otro lado, tenemos la propuesta clásica del economista Becker (1994) quien, en su obra, demostró el valor que tiene el capital humano y la diferencia que hace en las familias, regiones y naciones. En su momento puesto en duda, hoy es un hecho su importancia. El capital humano contribuye a la riqueza de un país.

En este sentido los gobiernos tienen una doble responsabilidad. Por una parte, contribuir al capital humano del país con políticas adecuadas para generar condiciones de competitividad en este mundo globalizado; pero también, al interior del gobierno mismo quien tiene la obligación de hacerse llegar de capital humano con el talento necesario para poder atender las demandas sociales e implementar de manera adecuada las políticas públicas, además de mantener y retener el talento con políticas adecuadas.

Por otro parte, vale la pena poner atención el giro que está dando el capital humano como un activo desde la perspectiva contable. En un documento, recientemente

elaborado por el World Economic Forum (2020), muestra los 7 principales cambios como será valuado ahora el capital humano. Se muestran a continuación:

Del lucro	Al propósito
De la Política corporativa	A Responsabilidad social
Organización única	A ecosistema
De empleados y trabajos	A Gente, trabajo y habilidades
Fuerza de trabajo como un gasto	A Fuerza de trabajo como un activo
Evaluación retrospectiva de métrica financiera	A Prospectiva de valor métrico
De trimestral	A generacional

Estas siete tendencias presentadas por el World Economic Forum (2020), da muestra de las tendencias hacia donde se dirige el capital humano. Los gobiernos no pueden estar ajenos al mismo.

En síntesis, el capital humano lo entendemos como las capacidades que cuenta el individuo que le permita contribuir a la productividad de una organización. Es decir, el capital humano tiene que ver con las competencias necesarias para enfrentar los retos que demandan las organizaciones.

II. Los efectos de la CRI en los gobiernos.

Para Schwab (2017), una revolución es definida como un cambio abrupto y radical. Este hecho nace de la Primera Revolución Industrial con la invención de la máquina de vapor que transformó de manera abrupta y radical las sociedades dando paso al sistema capitalista y la llegada del ferrocarril. Esto se dio entre 1760 y 1840.

La segunda revolución industrial, trajo la llegada de la electricidad y la producción en masa a finales del siglo XIX. La tercera, con la llegada de los microprocesadores

ya a mediados del siglo XX. La actual CRI que viene con la llegada de la economía digital, la robótica, la nanotecnología, la globalización a su máxima expresión y la llegada sobre todo de, disruptores tecnológicos que están poniendo a prueba las capacidades y competencia entre las empresas, la inteligencia artificial (IA) y el gran descubrimiento del Genoma Humano. Todos estos hechos en su conjunto llegan en un momento sin precedentes y que ha provocado un cambio profundo sobre todo en la forma como nos relacionamos en sociedad. En cierto sentido la CRI, está modificando la interacción social y por ende nuestra interacción con los gobiernos.

La CRI está cambiando los patrones de producción y por ende de consumo. Nos enfrentamos ante sucesos tan cambiantes como una interacción cada vez más directa del consumidor con el proveedor y trámites que antes eran realizados por intermediarios van desapareciendo. A manera de ejemplo, están los servicios financieros, la compra venta de viajes, compra de bienes de consumo y hasta el entretenimiento. La velocidad con la que operan estos agentes y su capacidad de respuesta es casi inmediata. Su limitación es el ancho de banda y la velocidad del microprocesador enlazado en un Wi Fi.

Sin embargo, esta CRI no está llegando a los rincones del orbe de la misma manera y al mismo ritmo. Hay una brecha muy fuerte que divide los países que están viviendo esta CRI de lo que están siendo marginados. Fundamentalmente por no tener acceso a electricidad y a internet. Este es un reto mayúsculo pues hace que estas diferencias sean muy hondas entre un país y otro. La desigualdad ya no será solo del ingreso, sino de acceso a la CRI.

Adicionalmente, la CRI nos ha tomado a todos prácticamente de sorpresa. La Primera Revolución Industrial tomó más de 120 años en expandirse, la

CRI con el internet, tan solo 10 años. Los disruptores, han puesto en jaque a las grandes corporaciones, por un lado, y por otro a los gobiernos ante la ausencia de regulaciones y políticas para enfrentar sus efectos tales como Airbnb, Uber, Instagram, Alibaba por mencionar algunos. Estos disruptores, están modificando la relación ciudadano-producto-gobierno.

Podemos señalar que la CRI muestra como características: la rapidez en el flujo de la información, la creación de información que está creciendo exponencialmente, el acceso a la misma por las redes, la necesidad de contar con organizaciones más flexibles para el consumidor y la profunda necesidad del gobierno de regular y a su vez de proveer servicios a la altura de la CRI.

En la década de los noventa, surgieron corrientes más orientadas a las exigencias administrativistas como la nueva gerencia pública (NGP). Desde diversos foros internacionales e instituciones diversas se difundieron y promovieron sus aplicaciones. Los casos más sonados por los de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). De igual forma en la región destacaron los trabajos publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); entre otras. De tal forma, la NGP se convirtió en una vocación universal aplicable a los países que necesitan precisamente adecuar y ajustar sus políticas a fines más racionales a partir de premisas y métodos y no solo con el empirismo. En este documento partimos de la premisa que el Estado es y seguirá siendo objeto de estudio de los asuntos públicos, no es el agente a quien debe combatirse o minarse, es a quien debe fortalecerse mediante una adecuada profesionalización y la construcción de instituciones sólidas que vayan más allá de los regímenes políticos, precisamente para abordar de la mejor manera la CRI.

De tal forma, es importante dimensionar al menos delinear el impacto que está generando la CRI a los gobiernos de la región. Veamos algunos de estos.

Francisco Javier Velázquez, Secretario General del CLAD, en su intervención por *webinar* del pasado 8 de julio de 2020 sobre la gerencia pública latinoamericana en los avatares del Siglo XXI en Las administraciones públicas de la región señaló la debilidad del Estado y deslegitimación de los dirigentes políticos, la necesidad de mejorar su funcionamiento, recuperar su confianza, lograr mayor eficacia y transparencia y prepararse para la CRI. Esta última, esencia en la presente ponencia.

En el ámbito para poder enfrentar la CRI las administraciones públicas en la región, necesariamente deben partir del fortalecimiento de sus instituciones.

Un hecho que parece ajeno, tomando en cuenta lo expuesto por Marta Lagos (2018) que hay un retorno a gobiernos encarnados por la fuerte presencia del líder quienes corre a través de ellos los destinos de un país, y no de las instituciones generando con ello la debilidad de las instituciones y su captura en contraparte del fortalecimiento del líder, peor aún, lo que ella llama autocracias emanadas de las urnas. La democracia debe ser cuidada no solo por la emisión del sufragio libre, sino porque las democracias eviten ser capturadas por fuertes liderazgos. Como algunos ya denominan democracias capturadas.

Ante el debilitamiento de los Estados, se siente con mayor fuerza ante la eminente llegada de la CRI que muestra aún más la fragilidad de las instituciones generando con ello nacionalismos con visiones maniqueas de la realidad. Esto fortalece la imagen del líder y su consolidación. Por ello, los estudiosos e interesados de la administración pública, debemos apostar por contar con cuerpos de funcionarios públicos lo suficientemente

profesionales para poder emitir un análisis de la realidad y propuestas basadas en evidencias y con el rigor metodológico que la actualidad demanda y no con intuiciones u ocurrencias.

De tal forma surge la reflexión, cómo pueden prepararse las administraciones públicas para enfrentar no solo los efectos de la CRI sino sus posibilidades como mejora de los países de la región. Es decir, aprovechar sus beneficios más que sus efectos negativos.

La CRI es una oportunidad para generar un contacto más directo entre el ciudadano y sus autoridades gubernamentales. Con el uso de las plataformas digitales de las tecnologías de la información los ciudadanos pueden acceder de manera directa a servicios gubernamentales. Con ello, se da una mayor interacción entre gobernante y gobernado, cerrando la brecha entre ambos.

Por otra parte, retomando las siete tendencias hacia dónde va el capital humano (World Economic Forum, 2020), vale la pena tomar en cuenta algunas de ellas.

El cambio de una organización solitaria y aislada (Estado) y que ahora las organizaciones forman parte de un ecosistema, en este sentido el Estado no está ajeno a esto; es la principal organización que incide en la comunidad y su ecosistema. En este punto, vale la pena poner sobre la mesa la visión de trabajar a través de redes emulando los sistemas informáticos más que organizaciones de tipo aislado.

La segunda reflexión, tiene que ver con el paso de empleado y trabajos a personas, trabajo y habilidades.

La tendencia actual del capital humano pone al centro a la persona, empoderando el talento enfocado con sentido y no al trabajo rutinario. Este cambio, de los siete, es

uno de los más profundos pues toca directamente las bases del origen del sistema burocrático *Weberiano*. La tendencia actual, va en contra de la rutina, empodera a la persona y se centra en ella. Esto genera un cambio no menor en la conceptualización clásica de la administración pública. En esta tendencia, se incluye el tema de las habilidades. Las habilidades, forman parte de la triada de las competencias.

Es claro que las competencias, son formadas por la interacción del conocimiento (saber), las habilidades (poder hacer) y las actitudes (querer hacer). Estas son las que debemos trabajar para afrontar la CRI.

III. Las competencias necesarias para la CRI. Hacia una aproximación

No existe un consenso claro del origen de las competencias, podemos rastrearlo como un movimiento que surge en la década de los 60s, con el objeto de revisar de manera empírica el desarrollo de una actividad laboral de una persona a efecto de valorar si cumple con las expectativas laborales.

Las competencias surgen con el objeto de verificar que una persona cuenta con los conocimientos, habilidades y actitudes para poder resolver asuntos inherentes a alguna labor en específico. Al inicio, las competencias estuvieron más relacionadas con actividades operativas que eran fácilmente detectables y medibles, hasta cierto punto operativas. A partir de ello con grados y niveles de competencia se fueron generando estándares de competencia como los sectores de la industria hotelera, restaurantera por mencionar algunos de ellos.

Sin embargo, las competencias a nivel gerencial tienen un mayor grado de complejidad pues intervienen factores más allá del elemento operativo y hay puntos eminentemente que están ligados al factor humano.

Una de las partes esenciales de la gerencia es el logro de objetivos impulsando las capacidades de otros. Aquí se incluyen competencias duras y blandas.

El conocimiento es el punto de partida de las competencias. Este puede ser adquirido de manera formal o informal. Gracias a la CRI el conocimiento está siendo más accesible. La educación formal e informal genera este conocimiento. Se adquiere en la escuela y se mantiene a lo largo de la vida. Sin embargo, en las competencias, sabemos que el conocimiento es necesario, pero por sí solo insuficiente para tener competencias. Una persona puede conocer mucho, pero no ser competente.

Las habilidades, es la otra parte que forman las competencias. Es el poder hacer las cosas, las destrezas que cuenta el individuo para poder experimentar lo aprendido. Las habilidades se dan con su ejercicio y por supuesto la práctica. Dice el refrán popular: la práctica hace al maestro. Las habilidades son importantes en las competencias pues muestran lo que es capaz de hacer el individuo.

Las actitudes es la última parte que componen las competencias. Las actitudes tienen que ver con el querer hacer las cosas. La voluntad de la persona y su perspectiva ante la realidad. Querer hacer las cosas es un acto eminentemente personal y de conciencia. Las actitudes podemos decir son el resultado de los pensamientos, valores, creencias y patrones ante ciertas circunstancias en la experiencia de vida de la persona. Son algo muy personal, pues tiene que ver con el desarrollo individual. Sin embargo, las actitudes son detonadores muy fuertes en las competencias. No se pueden enseñar, se puede invitar.

De tal forma una persona es competente cuando tiene conocimiento, habilidades y actitudes.

Se dice fácil, pero es una ardua labor. Es importante el tema de las competencias porque partimos de la premisa que la burocracia es el corazón del Estado, CLAD (1998). Como lo ha reiterado el CLAD, es a partir de la profesionalización de la alta burocracia como podrán implementarse las reformas necesarias. Son ellos los tomadores de decisiones y quienes con su talento generan los cambios en las organizaciones. La evidencia es que el estilo de liderazgo decanta en los comportamientos de sus miembros con ello generando patrones de comportamiento, así como desempeños organizacionales tal y como lo muestra en su reciente obra Villanueva (2019). Los líderes permean a las organizaciones.

Diversos análisis recientes elaborados por firmas que están estudiando el liderazgo, sus componentes y atributos destacan que los grandes líderes en estos tiempos se caracterizan por: decidir con rapidez, compromiso con el impacto, adaptación proactiva y, por último: ser confiables. Véase Botelho (2017). Si bien es cierto, el estudio está dedicado a las administraciones de empresas, consideramos que estos atributos no son ajenos a las administraciones públicas tomando en cuenta el contexto y los efectos de la CRI.

Veamos cada uno de ellos. Decidir con rapidez se ha convertido en un imperativo en las organizaciones ante los cambios que estamos viviendo. La tecnología está generando modificaciones en las organizaciones sin precedentes. La velocidad de los cambios, lo abrupto de los mismos y sus efectos aún estamos viviéndolos.

Podemos señalar que en tiempo previos a la CRI existían condiciones favorables en cuanto al tiempo para poder entender y atender los problemas públicos. Existía cierta estabilidad y orden en las cosas. Hoy, dada la velocidad de los tiempos la tecnología está generando profundos cambios en las organizaciones. Pero a su vez, modifican los parámetros y variables para poder

entender las problemáticas públicas. Por ello, hoy en día, los problemas públicos no son tan fáciles y precisos en definir dada su mayor complejidad, volatilidad y mutación que sufren los mismos derivados de los cambios tecnológicos y a veces la ausencia de modelos adecuados para atenderlos.

En cuanto se refiere al compromiso con el impacto es un elemento interesante pues, pone al líder como el responsable de los efectos de las decisiones emitidas.

Lo cual pone el alto grado de responsabilidad que tiene el líder dadas las circunstancias arriba planteadas al tener que decidir con rapidez, y muchas veces si contar con todos los parámetros e informaciones parciales.

Hoy, el papel que juegan los tomadores de decisiones es imprescindible comprenderlos y darle los elementos necesarios para poder atender la actualidad dado que las condiciones actuales no permiten tener todos los elementos en el tiempo necesario para decidir. Ante ello, la aproximación estará en tanto a la calidad y efectividad de la información que al momento se cuente.

De tal forma, el tomar de decisiones debe acompañarse del mayor apoyo tecnológico para decidir al momento existente.

Botelho (2017) indica la adaptación proactiva como otro elemento a considerar. Hoy, la evidencia ha mostrado para el caso de las administraciones públicas que los cambios y adaptaciones en sus procesos ha sido más por respuestas de manera reactiva, más que proactiva. Véase, también el documento de Longo (2019).

La evidencia muestra la necesidad de que las administraciones públicas tengan que mejorar e innovar sus procesos. Para el caso de éstas, la tarea es más difícil pues atenta contra el sentido de origen *weberiano*

burocrático. Convertirse en una organización proactiva implica entender que la cotidianidad de los procesos ha quedado atrás y que lo único seguro es el cambio.

El último elemento, muestra el que el líder debe ser confiable. Para el caso de las administraciones públicas de la región, se convierte en un requisito esencial ante la falta de credibilidad que los ciudadanos tienen con sus instituciones y en sus propios líderes. Véase los escándalos que esta década pasada han enfrentado funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción y de impunidad que han trastocado las esferas más altas del poder político. La región nunca antes se había visto envuelta en escándalos que han minado profundamente la confianza de los ciudadanos a sus autoridades como en estos tiempos. Por ello, la importancia de que los líderes cuenten con la credibilidad necesaria para restablecer la confianza.

Tomando en cuenta los elementos arriba señalados, este documento propone tres ejes de competencias sobre los cuales se sugiere debe trabajarse para hacer frente a los retos que presenta la CRI. Estos tres ejes de trabajo fueron desarrollados originalmente en Herrera 2019.

Los tres elementos que se proponen como competencias para la CRI abarcan áreas: gerenciales, técnicas y éticas.

Las competencias gerenciales, está definidas como las capacidades necesarias para atender la dirección de las organizaciones. Ya se han delineado algunos puntos del mismo previamente. Se busca un nuevo liderazgo que contenga elementos para poder direccionar los grandes cambios de la organización. En este rubro se proponen elementos que fortalezcan el liderazgo en áreas como visión estratégica, orientación a resultados, gestión del cambio, flexibilizar las estructuras organizacionales.

Un liderazgo que tome en cuenta la compleja dinámica. Véase lo mencionado previamente por Botelho (2017).

En las competencias gerenciales partimos de la premisa que las máquinas a través de los algoritmos, Inteligencia Artificial superan en mucho la capacidad de procesamiento del ser humano. Este es un hecho.

Sin embargo, las personas aún superan a las máquinas en las llamadas competencias “blandas” en particular en temas relacionados como la inteligencia emocional y el *mindfulness*. En términos simples: el arte de dirigir es por mucho una de las competencias que debemos trabajar y reforzar y que aún con los avances tecnológicos no han superado al ser humano. El impacto que genera el liderazgo en el clima laboral es una premisa que no puede pasarse por alto. Adicionalmente, para el caso de la administración pública sabemos que gobernar es un acto humano.

A lo largo del documento ya hemos delineado algunos temas relativos a las competencias gerenciales.

Solo valdría la pena retomar las que se estiman más significativas. Capacidad de análisis y síntesis. Ante tanta información, compleja volátil y cambiante los funcionarios públicos deben tener la capacidad de integrar la información. Se tiene por un lado la capacidad de análisis, pero sobre todo de síntesis ante la vasta cantidad de datos, conceptos y modelos que expliquen mejor la realidad.

Otra competencia gerencial que se propone es la capacidad de revisar a partir de interpretaciones holísticas. Se parte de la premisa que no se pueden resolver los asuntos públicos limitándonos a una sola corriente, modelo o disciplina. Esta situación obliga a tener mayor flexibilidad en los asuntos públicos.

Por último, una competencia que se sugiere es la plena atención. El denominado *mindfulness*, obliga a los directivos a tener que concentrarse ante la serie de estímulos diversos. Este es uno de los retos más difíciles de atender dada la diversidad de datos y múltiples tareas que debe estar expuesto el directivo público.

Ante la rapidez de tareas a las que está expuesto y los trabajos simultáneos se puede perder de vista el foco atencional. Esto es un tema en el que recientemente se ha estado trabajando.

Por lo que se refiere a las competencias técnicas, se parte de la premisa que los gobiernos realizan actividades cada vez más especializadas, complejas y que requieren destrezas cada vez más escasas entre el mercado laboral. Nos referimos a las competencias que por su propia razón de ser del perfil de puesto demandan el pleno dominio por parte del funcionario público. De hecho, la sociedad confía en que el personal burocrático tenga esas competencias técnicas que le resuelvan y atiendan sus asuntos. Las competencias técnicas están sujetas precisamente a los avances tecnológicos y por ende son cambiantes. Hay diversos análisis que señalan la obsolescencia que tienen los conocimientos técnicos y que no basta lo que aprende la persona en la universidad. Necesariamente, debe estarse actualizando en su materia para poder atender los retos actuales.

Dentro de las competencias técnicas no se limita a conocer y saber manejar las opciones que las plataformas digitales nos presentan, sino también el uso adecuado de estas conforme al interés público. La tecnología nunca había logrado el desarrollo tan potente como ahora. Esta contribuye a la mejor de las sociedades o a su aniquilación. Véase el interesante aporte que hace al respecto Oszlak (2020). Aquello que parecía ciencia ficción hace unos 30 años, hoy es una realidad, a veces rebasando inclusive la misma imaginación.

Estamos en una etapa nueva para las administraciones públicas.

La voluntad política es necesaria, pero por sí sola insuficiente para que las cosas sucedan. Todo gobernante debe tener los expertos para poder tomar decisiones asertivas, indudablemente la opinión del experto muchas veces no va a coincidir con los tiempos políticos del gobernante, tampoco serán populares, pero dejar de escucharlos o desacreditarlos fragmenta la memoria institucional de un gobierno. (Herrera, 2020) En las capacidades técnicas nos referimos a la adecuada utilización de la tecnología. Pero esta no basta pues implica saber su uso, pero sobre todo sus efectos sociales, lo cual nos lleva a la parte ética.

Las competencias éticas

Hemos señalado que con la llegada del CRI el mundo y los gobiernos están cambiando. La tecnología ha puesto al servicio de la humanidad avances inimaginables. Sin embargo, la tecnología ha llegado a un punto en donde beneficia a los países o los llevará a su ruina. De allí, la responsabilidad histórica y moral de los gobernantes por poner al servicio del bien común la tecnología y no como una herramienta de exterminio.

La ética es un elemento esencial en estos momentos de VUCA. La CRI no solo nos muestra los avances tecnológicos sino pone a prueba los dilemas humanos. Tales como equidad, justicia, acceso a servicios. La tecnología pone al alcance de las personas los elementos necesarios para vivir un mundo más justo, con pleno desarrollo económico y que garantice los mínimos satisfactores sociales.

Las competencias éticas abarcan diversas vertientes. Estas son, la integridad con la que deben conducirse los funcionarios de gobierno. Elemento imprescindible

en momentos de franco deterioro de confianza por parte de los ciudadanos en sus gobiernos. Además, los funcionarios gubernamentales encarnan los asuntos públicos a los que el ciudadano ha cedido su soberanía y cuidado del colectivo. Los escándalos de corrupción e impunidad han minado a las propias instituciones estatales.

Para poder contribuir a lo anterior, se propone revisar profundamente la vocación de servicio que es fundamental en el servicio público. Los funcionarios de gobierno que pretendan ocupar cargos deben partir de la premisa de la vocación de servicio como máxima guía en su encargo. Para poder fomentar esta competencia se debe trabajar en la concientización del funcionario.

El servicio público es una vocación en la que existe la plena disposición de servir al ciudadano.

Con el uso de las redes sociales los funcionarios de gobierno están más expuestos al escrutinio público.

La brecha de lo privado con lo público es cada vez más frágil. Al funcionario se le califica por sus actos públicos, pero se le valora por sus actos privados y las consecuencias ante los actos públicos. Los funcionarios públicos deben estar conscientes que la actividad estatal los pone ante el escrutinio de las redes sociales. La vida personal y sus actos debe ser lo suficiente cuidada a efecto de salvo guardar la confianza depositada en su persona. Una de las propuestas más importantes es la congruencia entre los actos privados con los públicos.

Es decir, un estándar de conducta. Nair (1997). Con el objeto de fortalecer la congruencia entre los actos privados con los públicos, la rendición de cuentas es uno de los elementos que contribuyen al mismo. Los funcionarios gubernamentales son los depositarios de la confianza ciudadana, son quienes manejan el recurso

del contribuyente, y por ende su necesaria rendición de cuentas en el uso de los mismos. La fiscalización, la evaluación del desempeño, el control interno son aproximaciones que contribuyen a la rendición de cuentas. Las democracias no pueden ser entendidas solamente como gobiernos emanados de urnas libres, sino que el ejercicio del presupuesto público debe estar sometido al escrutinio público. La ética del servicio público se fortalece con la rendición de cuentas y la transparencia, dado que obliga a que el funcionario de gobierno actúe conforme a la norma y de cuenta de sus acciones.

La rendición de cuentas contribuye a recuperar la confianza del ciudadano en sus autoridades. Como hemos mostrado, las cifras en AL no son muy alentadoras.

Los escándalos de corrupción y el pobre desempeño de las administraciones públicas, han fragmentado los cimientos institucionales generando que los países de la región no logren potenciar sus capacidades. Los funcionarios gubernamentales son para el ciudadano quienes encarnan las acciones u omisiones de gobierno.

Por ello, la importancia en trabajar en fortalecer las capacidades éticas. Los gobiernos tienen la oportunidad de trabajar desde el eje de las leyes que regulan la acción del funcionario, la rendición de cuentas, pero también en la sensibilización del funcionario de la labor que le corresponde.

A manera de síntesis

Las administraciones públicas en AL están en uno de los momentos cruciales para poder enfrentar los efectos y beneficios que la CRI muestra. Los gobiernos no pueden estar ajenos a las consecuencias de la misma.

El reto es muy grande, porque a diferencia de otros países que han contado con administraciones públicas profesionales en la región las instituciones se muestran más débiles ante el arribo de líderes fuertes.

La apuesta es que se invierta y enfoquen los esfuerzos a partir del capital humano. El talento será la mejor herramienta para enfrentar las adversidades. En particular la necesidad de contar y trabajar en las nuevas competencias que estén a la altura de las expectativas ciudadanas y sean lo suficientemente efectivas.

La región ha pasado por muchos claro-oscuros, en estos momentos con la llegada del COVID-19 se muestra más vulnerable y con mayor necesidad de enfocarse en profesionalizar a su cuerpo de funcionarios gubernamentales. La tecnología está permitiendo áreas de oportunidad en la que los gobernantes debe estar atentos de sus expertos con el objeto de construir estrategias que mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos.

Bibliografía

- Acemoglu y Robinson (2013), *Por qué fracasan los países*. Crítica, México.
- Banco Mundial (2019), *La naturaleza cambiante del trabajo*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. USA.
- Becker, Gary (1994), *Human Capital*. The University Chicago Press. USA.
- Botelho, et. al (2017), What sets successful CEOs apart. *Harvard Business Review*. May-June 2017. HBR, USA.
- Campbell, Ailish (2017), *5 habilidades para funcionarios públicos en la Cuarta Revolución Industrial*. World Economic Forum, Suiza.

-
- Casar, María Amparo (2015), *México: Anatomía de la corrupción*. CIDE-IMCO, México.
- CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD, Venezuela.
- Giménez, Gregorio (2005), La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL* 86, agosto. Chile.
- Fukuyama, Francis (1995), *Confianza*. Atlántida. México.
- Herrera, Alejandro (2019). Los retos del capital humano en el sector público. Algunas reflexiones en el caso mexicano. En *Revista de Administración Pública (RAP)*, INAP, México.
- Keltner, Dachner (2016), “*The power paradox: how we gain and lose influence*” Penguin, USA.
- Lagos, Marta (2018), *El fin de la tercera ola de democracias*. Latinobarómetro, Chile.
- Longo Martínez, Francisco (2019), La administración pública la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. En *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Número especial 3/2019. pp: 52-73. España.
- Nair, Keshvan (1997), *A Higher standard of leadership. Lessons from the life of Gandhi*. Berret-Koehler. USA.
- Oszlak, Oscar (2020), *El Estado en la era Exponencial*. INAP-CLAD. Argentina.
- Schwab, Klaus (2017), *La cuarta revolución industrial*. Debate, México.
- Uvalle, et al (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. UNAM-IAPEM, México.

Villanueva Lomelí, David (2019), *Abecedario del Liderazgo. Conceptos clave para ejercerlo*. IEXE, México.

World Economic Forum (2017), *The Human Capital Report*. WEFORUM.

World Economic Forum y Willis Towers Watson (2020), *Human Capital as an Asset. An accounting Framework to Reset the Value of Talent in the New World of Work*. WEFORUM.

Zenger & Folkman (2002), *The extraordinary leader*. Mc Graw Hill. USA.

SERIE PRAXIS 182

**Participación del INAP en el “XXV Congreso
Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y
de la Administración Pública”
Lisboa, Portugal, 24-27 de noviembre de 2020**

Se terminó de imprimir en
abril de 2021, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

