

INTRODUCCIÓN

El término responsabilidad es utilizado con una amplia variedad de acepciones. Responsabilidad puede implicar deuda, obligación de reparar y satisfacer a consecuencia de un delito, culpa o de otra causa, cargo u obligación que resulta para uno de un posible yerro.

Si consideramos sinónimos y voces afines encontramos el vocablo responsabilidad como obligación, deber, carga, peso, incumbencia, competencia, exigencia, tarea o servidumbre, entre otros.

Además, el concepto responsabilidad ha tenido significados diferentes según las poblaciones y las épocas; nos interesa destacar el concepto de responsabilidad como capacidad de responder a una petición; responsabilidad como explicación razonable de lo que sucedió, lo que sucede y las razones de los acontecimientos; y la responsabilidad como una relación entre dos o más partes en la que una de éstas se compromete a rendir cuentas de sus actos ante las demás.

Las instituciones políticas y administrativas modernas son el reflejo de una realidad en constante evolución. Las relaciones de la administración pública con respecto a la sociedad han cambiado, de ahí que la responsabilidad dentro de la administración pública debe plantearse en un contexto de cambio y continuidad donde las dos principales partes de la relación –los gobiernos y los ciudadanos– también cambian y evolucionan.

El tema de la responsabilidad en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como del grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impreso a la actividad política.

En el desarrollo de la sociedad mexicana y en la formación del Estado moderno, uno de los debates más nutridos se ha centrado en la funcionalidad o disfuncionalidad del aparato administrativo del gobierno en relación con el cuerpo social del que dimana. La posibilidad de florecimiento pleno de un Estado democrático se halla en proporción directa de la integración de una administración flexible y capaz de adecuarse a las necesidades cambiantes de la comunidad. Esta condición impulsa el perfeccionamiento de las instituciones, pues la acción correcta, bien orientada de las decisiones políticas y administrativas fortalece la vigencia del Estado de derecho. Por el contrario, una administración errática, cuyo desempeño padezca de conductas y prácticas viciadas generará inseguridad jurídica, causando malestar popular y fraccionando la relación Estado-sociedad.

Para hacer referencia al primer gran tema de la conferencia **“Por una administración pública responsable: conciliar democracia, eficacia y ética”** que organizó el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en el que se trató **“La Responsabilidad y la Democracia”** señalaremos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º, fracción primera, inciso a), define a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. En cuanto régimen político implica el ejercicio de la soberanía popular para la integración de un gobierno cuyo fin es la administración de los bienes nacionales. En un Estado democráticamente constituido la administración desempeña un papel determinante para hacer efectivos los valores universales de igualdad, justicia y libertad.

No se puede hablar de un Estado democrático sin un gobierno democrático. Es derecho de la sociedad exigir probidad, eficiencia y limpio manejo de los asuntos públicos. La responsabilidad del gobernante es ineludible en cada decisión tomada y todo acto de gobierno requiere la justificación, demanda una acción concertada de acuerdo con la norma en que se apoya.

En un ideario democrático, la relación Estado-sociedad ha de operar bajo un sistema de normas que regulen todas y cada una de las acciones administrativas del gobierno, pues sólo dentro de la normatividad es posible dirimir los conflictos y desavenencias suscitados dentro del Estado y sólo por la vía del derecho las contradicciones surgidas en

el seno de la sociedad en su proceso histórico pueden conciliarse. La armonización de intereses y valores se origina en la sociedad, en los acuerdos que de ella emanan, ya que el Estado no se superpone al pueblo sino, por el contrario, de éste surge aquél. El gobierno es, pues, un instrumento, vaso receptor y brazo ejecutor de las aspiraciones y expectativas sociales. Su obligación fundamental es preservar la soberanía y asegurar la equidad y la justicia en la comunidad a la que sirve. Por tanto, el servidor público responsable debe conocer en profundidad los valores e intereses sociales, pues de su correcta interpretación depende en buena medida la vigencia del régimen democrático.

Como segundo tema de la conferencia se trató lo referente a *“responsabilidad y eficacia: controles normales y gestión del desempeño”* sobre lo cual podemos señalar que los sistemas tradicionales de responsabilidad tienden a ser dirigidos por reglas y el respeto de estas reglas es más importante que los resultados, utilizan mecanismos que proporcionan un régimen de control que tiene como objetivo condicionar la conducta y el comportamiento de los servidores públicos dejando poco o nulo espacio a la innovación y a la creatividad. La flexibilidad necesaria y la exigencia de eficacia constituyen desafíos para los modelos tradicionales de responsabilidad.

Las estructuras de la administración pública deben cambiar para enfrentar el cambio. Las exigencias de responsabilidad y de los criterios de eficacia requieren que las instituciones de control cambien también.

Existe una corriente dominante a favor de que el control sea más promotor y menos obstaculizador o paralizador de la gestión pública; más preventivo que correctivo o punitivo; más impulsor de eficiencia, optimización de recursos y honestidad que solapador de ineptitudes, impunidades y dispendios. El control gubernamental debe responder a las nuevas exigencias, en forma tal que la prevención forme parte esencial de su enfoque, y se distinga por su orientación constructiva e innovadora.

El servicio público, no está de más reiterarlo, concierne a toda la comunidad y por tanto es plausible que, de modo deliberado y por encima de intereses privativos, el Estado perfeccione sus mecanismos de prevención y control para propiciar que las oficinas administrativas sean eficientes y expeditas en todas sus acciones.

Definir criterios de desempeño y exigencias de responsabilidad de manera que reflejen los objetivos políticos y las expectativas de los ciudadanos en lugar de las fronteras institucionales, constituye para la mayoría de los países un desafío.

La medición del desempeño, junto con la apertura de canales y medios para conocer la opinión ciudadana permitirán identificar los puntos débiles y susceptibles de mejora de la administración pública.

El Programa de Modernización de la Administración Pública señala que se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos.

La gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y rechaza abierta y enfáticamente la corrupción y la impunidad.

Señala además que las revisiones de los órganos de contraloría se han circunscrito preponderantemente a verificar la observancia de la normatividad presupuestal y del ejercicio del gasto, pero no a medir y evaluar el desempeño de instituciones y servidores públicos ni a comprobar los resultados o la repercusión social del gasto en la población beneficiaria y que de manera congruente con las reformas en los órganos externo e interno de control, se revisará el marco jurídico para actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, adecuar la función de las entidades de fiscalización y establecer procedimientos más eficientes de sanción.

“Responsabilidad y Ética: el papel de los procedimientos legales en el mejoramiento de las normas” fue otro de los temas tratados en la conferencia.

Hoy es muy común hablar del problema de la ausencia de ética dentro del servicio público. Los escándalos y comportamientos indebidos de funcionarios se encuentran en todos los sistemas políticos, sean o no democráticos.

No todos los sistemas jurídicos cuentan con instrumentos legales que se enfoquen directamente a orientar los actos de los funcionarios o bien a alentar su buen comportamiento. Esto afecta la eficacia de las disposiciones jurí-

dicas establecidas contra la corrupción y otros actos ilegales cometidos por los funcionarios.

En nuestro país, las acciones gubernamentales para atacar este problema se han enfocado en diferentes aspectos. Se ha construido un marco normativo que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, promueve la transparencia en los procesos de compras gubernamentales y regula el ejercicio presupuestal, entre otras materias. Asimismo, existen organismos de control interno y externo, encargados de vigilar el ejercicio del gasto público, investigar posibles anomalías y promover su corrección y sanción.

Sin embargo, es preciso señalar la existencia de insuficiencias en el marco jurídico para identificar y prevenir el conflicto de intereses, la necesidad de definir con mayor claridad y exactitud las responsabilidades de los servidores públicos, y la de prever procedimientos más ágiles y equitativos de enjuiciamiento y sanción.

Las acciones de modernización de la administración pública, deben fundamentalmente impulsar acciones que incidan en el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar, al tiempo que perfeccionen las medidas que le permitan proceder con la mayor energía y oportunidad para sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar. Lo anterior obliga a impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y de respon-

sabilidad. La ética del servidor público es parte integrante de un código de valores más amplio. En consecuencia, elevar los valores y principios que rigen la conducta de quienes trabajan en el sector público implica necesariamente reforzar los valores cívicos y éticos de la sociedad.

Mientras las cláusulas legales punitivas o códigos penales se limitan a sancionar las formas de comportamiento, claramente definidas, los códigos de ética o códigos de deontología alientan un buen comportamiento abarcan una esfera mucho más amplia, de hecho, abarcan la totalidad del desempeño de cualquier funcionario.

Nuevas teorías y nuevos conceptos de gestión pública han vuelto más flexible a la administración pública, menos regulada y más centrada en los resultados. En este nuevo ambiente, los funcionarios, tienen en conjunto mucha más autonomía de decisión y menos lineamientos a seguir. Esta es precisamente la razón por la cual los códigos de ética y de deontología juegan un papel considerable.

Los aspectos de descentralización y globalización se abordaron en el cuarto tema general de la conferencia bajo el título de *“la responsabilidad a través de los niveles de gobierno”*.

El cambio mundial llamado “globalización” es un fenómeno complejo en el que se entrelazan una crisis de organización social con un proceso de reorganización y de reordenamiento radical de las relaciones internacionales que ha afectado países en los ámbitos: jurídico, económico, político, social, cultural y administrativo.

La globalización no ha estado exenta de problemas en su propio desarrollo ya que se ubica en un entorno mundial en el cual son más numerosas las incertidumbres que las certezas y las contradicciones que las armonías. No obstante, desde hace ya varios años la globalización se ha constituido en un término de uso obligado en las referencias al entorno mundial y al funcionamiento de la economía internacional, tanto en los documentos de gobierno como en los de organismos internacionales.

Con la globalización, el carácter de los Estados nacionales está siendo modificado por dos tipos de fuerzas interconectadas. A nivel interior por los procesos de privatización, desregulación, desburocratización y refuncionalización del poder público que recorren el mundo, con sus aplicaciones de nueva relación entre Estados y capitales, y entre Estados y sociedad. A nivel exterior, por el papel preminente asignado a la promoción sistemática de la competitividad internacional y la transformación del concepto de soberanía para adecuarlo a los nuevos requerimientos de la globalización y los bloques regionales.

El Estado de bienestar en su forma europea-norteamericana ha resistido en lo fundamental la embestida neoliberal tras un ciclo de ajustes y reformas. Pero en los países en desarrollo el Estado social ha sufrido golpes devastadores de los cuales están levantándose a partir de nuevos enfoques de equidad y eficiencia.

Por otra parte, se ha demostrado que la economía de mercado no puede convivir con la justicia social, el respeto a la dignidad

humana y, por supuesto a la asociación de una distribución más equitativa del ingreso. En México el aplicar una política económica de rígido corte neoliberal ha demostrado, al menos en la última década del siglo, que es inapropiada pues no conduce a fincar las bases iniciales del desarrollo. La rápida liberación comercial ha traído beneficios, sin embargo, sin una estructura productiva en camino de la recuperación y del desarrollo dio como resultado que, en algunos ámbitos, los estragos a la economía mexicana sean mayores que sus beneficios.

El debate actual sobre el papel del Estado tiene un enfoque predominantemente cuantitativo: cuánto Estado y cuánto mercado deben existir en una economía y en una sociedad determinadas y qué cosas puede o debe legítimamente hacer el Estado. Esta preocupación cuantitativa ha sido determinante en la tónica política de los países.

Al igual que en otros países en México se está en proceso de redefinición de relaciones externas y de patrones internos de organización económica, social, política y administrativa, así como de instituciones que en el marco de la reforma del Estado definan su organización, su eficiencia, eficacia operativa, su viabilidad, su responsabilidad y lo referente a las nuevas funciones que debe cumplir: estratégicas, supletorias, regulativas y compensatorias.

Dejar atrás la idea del federalismo subordinado al centro es el primer paso para iniciar la democratización del poder y con ella correlacionar federalismo con descentralización política.

El federalismo y la descentralización, contra lo que algunos creen, no debilita la acción del gobierno, sino más bien contribuye a profundizar la cohesión nacional y permite revertir el desequilibrio regional a través de la manifestación plena de sus potencialidades económicas, sociales y culturales.

Descentralización no implica destruir lo que tenemos sino reorganizar, planear y construir nuevas estructuras que ofrezcan una opción viable. Esto implica una congruencia definitiva entre federación, estados y municipios. En la medida en que se refuerce la economía municipal, se crearán los proyectos técnicos y administrativos para imponer una gestión regional apropiada a los condicionamientos presentes.

La experiencia histórica ha demostrado que la descentralización no es en sí misma garantía de un mejor funcionamiento de las instituciones; su efectividad está condicionada por la existencia de una diversidad de factores complejos y cambiantes.

Asimismo, la descentralización no se agota en un ejercicio de transferencia de facultades que sólo busque en su carácter administrativo, eficientar el desempeño de la administración pública; por el contrario, debe incorporar elementos de suma importancia para fortalecer la autonomía municipal, incorporar las iniciativas locales en la planeación del desarrollo económico y social, reconfigurar una nueva relación entre la autonomía municipal y la sociedad y, eficientar la gestión pública.

Una revisión de los principales elementos que componen a los enfoques sobre el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales (RIGs). Debe conceder importancia primordial al consenso, la cooperación, la negociación, la eficacia y la efectividad en la toma de decisiones de los gobiernos, igualmente se deberá acentuar la importancia de la capacidad y visión gubernamental para desarrollar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Las relaciones federales y el proceso de transferencia de responsabilidades se desarrolla a través de las RIGs, que son los ámbitos de interrelación entre los actores de los distintos niveles gubernamentales en la definición y desarrollo de las políticas públicas.

Las demandas de descentralización pueden obedecer a consideraciones ideológicas, políticas y económicas. Llama la atención que la eficiencia en el uso de los recursos que se descentralizan no necesariamente es una de las principales exigencias de los gobiernos estatales, quienes tienen otras prioridades, especialmente de tipo político. En un contexto de escasez de recursos para atender las diversas necesidades sociales, la responsabilidad y la eficiencia deben ser los principales asuntos de discusión en la agenda intergubernamental.

Los procesos de mejoramiento de la administración pública implican varios aspectos, y en los municipios puede encontrarse mayor flexibilidad organizativa y la agilización de la relación con los ciudadanos, además de una mejor adaptación

de las directrices y acuerdos comunitarios. La nueva gestión local demanda de un vínculo entre sociedad civil y gobierno y en ello, poner en marcha un sistema de gestión con eficiencia, demostrando la existencia de servicios públicos brindados con calidad y con responsabilidad.

En un mundo globalizado, con un sistema federal y un proceso de descentralización en marcha es difícil determinar a qué nivel se ha tomado una decisión y la naturaleza de las responsabilidades que pueden atribuirse a diferentes niveles de gestión. Es importante impulsar y fortalecer la modernización de la administración pública en los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal y contar con las herramientas y apoyo necesario para identificar y promover en todos sus aspectos la responsabilidad de cada dependencia y servidor público en el cumplimiento de la satisfacción de las necesidades de la sociedad en un entorno democrático con eficacia y ética.

Dr. José Natividad González Parás
Presidente del Consejo Directivo del
Instituto Nacional de Administración Pública