

La legitimidad política de la función pública

José Rafael Castelazo

Noviembre de 2001

1. **Ética, Política y Administración Pública.**

La obligación del Estado consiste en garantizar a la población un amplio margen de libertades propiciando condiciones que garanticen las oportunidades de igualdad. Esencialmente estamos hablando de asuntos en los cuales subyacen problemas y soluciones con implicaciones éticas, políticas y de carácter administrativo.

Filosóficamente la ética se refiere al campo de la moral y del comportamiento del ser humano (posibilidad del individuo de optar entre el bien y el mal en un marco específico de circunstancias influidas por la cultura, religión, tradiciones y costumbres). La ética, aplicada a la esfera pública, tiene que ver con el interés general y por lo tanto está vinculada con el Estado de Derecho. Independientemente del pragmatismo en el cual pretende imbuirse a la Administración Pública, no debe olvidarse una cuestión básica: lo que norma y regula la función pública y el comportamiento de los servidores públicos, es la Ley.

Las facultades, atribuciones, obligaciones y prohibiciones de la Administración Pública, están establecidas en el marco jurídico correspondiente. En la Constitución, lo genérico; en las leyes y reglamentos, lo específico. Un funcionario público, sin importar su jerarquía, sólo puede realizar lo que está legislado; ni más ni menos. En cambio un particular puede efectuar, en uso de su libertad, todo aquello que no esté prohibido por la Ley; éticamente esa es la diferencia entre la Administración Pública y la privada.

El principio fundamental que rige el comportamiento de todo individuo y sociedad es la libertad. En ella radica la posibilidad de vivir plenamente, de trascender y convivir en armonía con la familia y la comunidad. Políticamente entendida, la libertad se traduce en un conjunto de libertades que el Derecho Público establece como garantías individuales y sociales. Piénsese en la libertad de tránsito, en la prohibición de la esclavitud, en la educación gratuita, en el trabajo y en la seguridad social, en la política, en la religión, en escribir y publicar las ideas de cada cual, en la libertad de asociación, en la protección contra actos del Estado, entre otras muchas libertades.

Otro principio concatenado, hermano de la libertad, es la igualdad: “todos somos iguales ante la Ley”, reza el principio ¿lo somos? ¿Un rico y un pobre son iguales ante la Ley? Ahí radica un problema ético, pues en la práctica todos sabemos que no se les trata como iguales. Para establecer el punto, vale formular algunas preguntas:

¿Los migrantes de África y Asia que trabajan en distintos países de la Unión Europea son iguales ante la Ley y en la impartición de la justicia que los europeos? ¿Lo son los migrantes asiáticos, centroamericanos y mexicanos en los Estados Unidos de América y Canadá? ¿Son iguales a los ojos de la Ley y la Justicia los indígenas canadienses, estadounidenses, mexicanos, guatemaltecos, nicaragüenses, costarricenses, chilenos, peruanos, brasileños? ¿Hay o no discriminación de la mujer en todo el mundo? ¿Acaso se acabó el racismo? ¿No hay diferencias entre los que tienen oportunidades de educación privada, esmerada, y los

que estudian en el sistema público? ¿Desde cuando están abolidos los sistemas de selección – sutiles o abiertos – de los supuestamente más aptos para acceder a las élites o mantenerlas en el poder?

Las desigualdades socioeconómicas y políticas hacen la diferencia para el disfrute de las libertades: a mayor desigualdad, menor libertad. Después de todo no es satisfactorio tener libertad para morirse de hambre. En este sentido, la obligación del Estado a que aludimos en el primer párrafo, es un problema ético fundamental para cualquier democracia.

La Administración Pública guarda una interacción socioeconómica y política de importancia mayúscula. Por su naturaleza inseparable de la política, la Administración Pública resulta indispensable para el funcionamiento de la sociedad: preservación del sistema; mantenimiento de la estabilidad y el orden; institucionalización del cambio; prestación de servicios públicos en gran escala; promoción del desarrollo; protección de los grupos vulnerables, entre otros aspectos.

En otras palabras, el aparato de gobierno es el más capacitado para atenuar las graves deficiencias que la realidad nos muestra entre libertad e igualdad y es el aparato público el teóricamente más apto, por vocación y preparación, para entender los problemas éticos involucrados en la función pública y actuar conforme a Derecho.

En torno al gobierno, la ética se concreta al cumplimiento de las responsabilidades, lo cual se objetiviza en la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, así como en la corresponsabilidad con la sociedad. Sin duda, la capacidad de gobernar radica en esta interdependencia.

La pregunta que surge en cuanto cualquier individuo o partido político asume el poder es ¿qué va primero la libertad o la igualdad? dilema difícil de resolver. De hecho, ha ocupado varias centurias de pensamiento filosófico y político.

Para apuntalar el comentario, lo accesible e inmediato lo encontramos en el desarrollo del Siglo XX, cuándo los regímenes socialistas en la búsqueda de legitimidad, privilegian la igualdad, a costa de la libertad individual en nombre del interés general. Del otro lado, los regímenes capitalistas, por lo menos teóricamente, aducen que la libertad es el motor de la igualdad.

El paradigma socialista consiste en promover un Estado “máximo” para lograr mayor igualdad, mientras que el capitalista postula un Estado “mínimo” en nombre de una mayor libertad. Consecuentemente, en el socialismo impera la propiedad del Estado y el control del mercado; en el capitalismo la regla favorece a la propiedad privada y a la apertura total del mercado.

En el pasado Siglo XX también surgió un modelo híbrido para conducir a la sociedad: la economía mixta – la tan alabada y criticada “Tercera Vía” – que en realidad fue un producto de la Revolución Mexicana instalado en la Constitución desde 1917, el cual ha ido perfeccionándose al paso de las décadas para ir mejorando, gradualmente, un sistema institucional que establece facultades económicas exclusivas del Estado; prioritarias para el mismo y susceptibles de compartirse con particulares y la sociedad. Asimismo, estipula lo que es propiedad del Estado, de la sociedad y de los particulares. Este sistema, desde una

perspectiva política, es concertador y tiende a equilibrar los valores de libertad e igualdad dentro de un régimen económico básicamente capitalista.

En los regímenes socialistas no hay elecciones, o si las hay no son libres, mientras que en los regímenes liberales (capitalistas) el fundamento de la asunción al poder se estructura a través de las elecciones libres como ejercicio primigenio del pueblo en uso de su libertad política.

La democracia formal, es decir, la que legitima el acceso al poder y su mantenimiento, descansa en el aspecto electoral.

2. El mandato electoral como fuente de legitimidad de la función pública.

- **Significado.**

El significado de las elecciones para el sistema político en lo general y para la administración pública en lo particular es múltiple. Un sistema electoral idóneo, con capacidad de respuesta a la cultura política del lugar, país o institución donde se establece, otorga certidumbre a los actores políticos fundamentales, dota de claridad acerca de sus distintos roles, derechos y obligaciones.

Cuando el gobierno, la organización electoral, los partidos, los candidatos y los medios de comunicación asumen su responsabilidad tanto como los ciudadanos, el sistema electoral sirve de instrumento cohesionador de valores, identidades, principios e ideologías que aunque diferentes entre sí, se someten a la soberanía popular; se materializa la “unidad en la diversidad”.

Las elecciones corresponsabilizan a la sociedad y al gobierno en torno a objetivos comunes. Teóricamente un voto es producto de una reflexión seria y por lo tanto de la razón que sella un compromiso de acción por parte del gobierno elegido.

Las elecciones son un mecanismo invaluable para distribuir el poder entre distintos ámbitos territoriales, entre los poderes constituidos y entre fracciones parlamentarias contrarias, al interior del Legislativo. Tal distribución garantiza los equilibrios básicos para mantener el sistema a flote.

En síntesis, las elecciones fortalecen a las instituciones, son la sangre que les da vida, el fluido del cambio civilizado fincado en un acuerdo o pacto social constitucional.

- **Ordenes del electorado.**

Cuando los ciudadanos deciden votar por un partido y/o un candidato, o por distintos partidos y/o candidatos, a menos que sean electos para construir y decretar una nueva Constitución, el primer efecto del sufragio es que los elegidos cumplan con la Ley. De un acto legal debe derivarse una actuación igualmente legal.

Otra disposición que nace en el mismo acto de votar, es que los gobernantes garanticen la estabilidad y la gobernabilidad en los términos que señale el sistema democrático vigente, o

que éste se someta al cambio sin menoscabo de aquella estabilidad y gobernabilidad.

Una tercera cuestión, implícita en cada boleta electoral, es la de promover el desarrollo equitativo e integral; nadie vota para que el país pierda consistencia económica y posibilidades de crecimiento y desarrollo; la mayoría lo hace para recibir una parte equitativa de la riqueza generada en una nación dentro de un ciclo temporal determinado.

Algo evidente para los funcionarios públicos de elección popular, consiste en propiciar el bienestar general mediante la estructuración de servicios públicos eficaces, construcción de infraestructura y atención a los mínimos de bienestar para toda la población.

Una más de las prescripciones que provee el voto consiste en que el gobierno intervenga a favor de los débiles, sea mediante subsidios y participaciones directas o indirectas con recursos en efectivo o en especie pero más que nada, para crear las condiciones en el sentido de que cada día existan menos grupos vulnerables.

Ejercer honestamente el poder es un imperativo del voto.

Toda vez que el gobierno vive del esfuerzo económico de los gobernados, es necesario comprender que la eficiencia constituye una condición que el elector estipula al momento de ejercer su derecho.

El gobierno se mide o evalúa por sus resultados, de manera que la eficacia con que logre sus objetivos también se encuentra dentro de las órdenes que emite el electorado.

- **Condiciones para lograr elecciones confiables.**

La confianza de los gobernados se fragua en la forma transparente en que se organizan las elecciones; en ello subyace el fondo ético y político de la legitimidad.

Son cinco los principios que garantizan esa transparencia y confianza: legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad e independencia. Cumplirlos implica un compromiso esencial del gobierno, esto es, que realmente se mantenga al margen de la organización, desarrollo y cómputo de las elecciones.

De lo anterior se deriva la necesidad de estructurar por lo menos tres órganos electorales. El que crea las condiciones para la votación, organiza las elecciones y cuenta los votos, en manos de la ciudadanía; el que recibe las denuncias de alteraciones graves al grado de considerarse delitos electorales, en manos del Ministerio Público; los tribunales que dictaminan en distintas instancias lo contencioso electoral, en manos del Poder Judicial. En este entendido, el acceso a los cargos de elección popular que normalmente se refieren al Ejecutivo y Legislativo, se ubica bajo la dirección y vigilancia de tres entes: la ciudadanía, el órgano de procuración de justicia y el Poder Judicial.

Así las cosas, corresponde al Poder Legislativo estipular todas las reglas electorales, pero no ejercer ninguna de ellas ya que es el órgano de Estado, en poder de los ciudadanos, a quien toca aplicarlas y ello le obliga atender todos los asuntos relativos a la creación y mantenimiento del Padrón Electoral; a la creación, funcionamiento y extinción de los partidos y agrupaciones políticas; al financiamiento público y privado destinado a su operación; a las

normas que rijan las precampañas y campañas electorales; a los requisitos de elección de candidatos; al comportamiento de los medios masivos de comunicación y todo aquello anexo o vinculado al libre ejercicio del voto.

De lo anterior se infiere que un sistema electoral con estas particularidades producirá elecciones altamente participativas por el esfuerzo de organización que requieren y muy concurridas para emitir los votos. El reto es vencer el abstencionismo para abultar la legitimidad.

En los países democráticos liberales, son las elecciones la fuente de legitimidad por excelencia. Se trata de establecer en las leyes todo un sistema capaz de erradicar cualquier intento de simulación, manipulación o fraude electoral. En esta tarea están empeñados la mayoría de los países del planeta y desde luego en ella está involucrada la función pública, no sólo en lo tocante a las elecciones mismas, sino en el significado profundo del mandato.

5. La eficacia y eficiencia: retroalimentadores de la legitimidad en la función pública.

Una cosa es el legítimo acceso al poder mediante el voto y otra muy distinta es la legitimación en el mismo a través del desempeño cotidiano en el cargo público.

La forma de legitimar la función pública *desde* el poder, significa poner atención en dos aspectos íntimamente relacionados pero diferenciados en sus métodos y procedimientos específicos: la eficacia y la eficiencia.

La eficacia es lograr resultados, alcanzar los objetivos. Sin embargo, el fin no justifica los medios. En la función pública precisa obtener lo esperado apegándose a la Ley y a su espíritu, de suerte que se evite torcer los caminos del Derecho y se aplique, siempre, la filosofía del bienestar general en la toma de decisiones y en el proceso comunicacional en ella intrínseco. En otras palabras, no es ético tomar decisiones que beneficien a unos cuantos y tampoco lo es aplicar estrategias de comunicación social que consideran a la política como mercado electoral, y a través de ellas, se persuade o engañe a la ciudadanía, haciéndole creer que tal o cual acción se realiza en favor de la comunidad cuando no es así.

Se es eficaz cuando se cumple e igualmente se puede ser eficaz cuando política, económica, social o administrativamente, no es posible cumplir. En toda organización humana, señaladamente en la función pública, los planes y programas son guías no hormas; la única horma es la ley.

El mejor control de la eficacia lo encontramos en un buen plan de gobierno con programas sectoriales, territoriales especiales, que lo soportan en objetivos y metas: en cantidades y calidades ... no obstante, no se pueden escoger las condiciones, se pueden prever escenarios diversos pero no predeterminar los sucesos pues, dada la dinámica social, lo único seguro en la función pública es lo imprevisto. Si lo expresamos en otros términos, no es posible forzar la circunstancia y cuando sucede que una situación sobrepasa la capacidad de respuesta, entonces hay que explicarlo, decirlo, justificarlo.

En este marco, un buen plan sólo será bueno si se encuentra cimentado con la participación de la sociedad a la que se pretende beneficiar. Cuando se corresponsabiliza a los distintos

sectores sociales en la tarea de alcanzar las metas y cumplir los programas, se evita la tentación de imponer las decisiones. Por el contrario, se favorece el clima democrático que consiste en convencer y convencerse de que el gobierno escucha, atiende, organiza y soluciona con el concurso de la gente.

Un plan así concebido será eficaz porque todos los involucrados saben **qué** tiene que hacer **quién, cuándo, dónde**, a qué **costo**, y sobre todo, **por qué**. Este plan democrático, si así se le pudiera denominar, es un antídoto contra la corrupción de personas, instituciones y de la sociedad misma. Si se transparenta el método de la toma de decisiones, entonces los procedimientos habrán de socializarse y con ello se dificulta la comisión de hechos corruptos.

Cuando se politizan los resultados esperados, la eficacia cobra un sentido ético

Por otro lado, la eficiencia se puede traducir como productividad: hacer mejor las cosas, en menor tiempo y con menos gasto de recursos. La eficiencia es una concurrencia de técnicas neutrales desde la perspectiva de la administración pública. Sin embargo, ser ineficiente en la función pública, es una forma de corrupción y es aquí donde es factible extender el concepto de la eficiencia vinculándolo a la ética en el servicio.

No debe perderse el ángulo de la capacidad de respuesta cuando hablamos de eficiencia. Como su propio nombre lo indica, requiere de la capacitación permanente de los servidores públicos. La capacitación es demanda constante en el servicio, no sólo para adaptar sino para innovar su prestación a favor de la comunidad. Los avances en la informática y en las telecomunicaciones han revolucionado los métodos y procedimientos en el sector público. Lo anterior se demuestra en los cambios sufridos por la administración financiera, la de personal, las adquisiciones y el mantenimiento y sustitución de los recursos materiales y servicios públicos. La tecnología ha modificado sustancialmente el funcionamiento de la organización burocrática.

No obstante, la condición humana en lo particular e incrustada en las grandes, medianas o pequeñas instituciones públicas, encuentra sus derroteros para lograr mantener sus intereses particulares o de grupo, aún a costa del bienestar general. Por eso es necesario hacer partícipes a todos y cada uno de los miembros de la organización en la parte de los objetivos que les incluyen, tanto hablando de actitudes como de aptitudes para alcanzar la eficacia democrática.

Así como no es aconsejable elaborar un plan de gobierno al margen de la auténtica corresponsabilidad de la ciudadanía, tampoco lo es instaurar su ejecución al margen del compromiso de los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos. Se trata de comprender lo que se espera de ellos para que sepan cómo realizarlo. De esta manera la motivación al personal cobra relevancia al sentirse parte de un algo más grande que sin el algo más pequeño, no podría cristalizar. Cuando en el interior de la organización todos saben lo que tienen que hacer todos y cada uno, es decir, cuando se simplifican y transparentan los procedimientos, emerge el espíritu de cuerpo, se hace conciencia de la importancia del trabajo en equipo, y así, la corrupción se minimiza.

No debe olvidarse que un plan autoritario o dictatorial, se puede ejecutar eficientemente, pero se trataría de un mal plan y su eficacia consistiría en aprovechar las posiciones de poder en el gobierno en función de objetivos particulares. En tal escenario, la eficacia y la eficiencia

estarían muy lejos de la ética y la política.

3. La instrumentación de las políticas públicas y sus implicaciones éticas.

En este orden de ideas, es factible reflexionar sobre algunos puntos esenciales en torno a la política del gobierno y la instrumentación de políticas públicas.

La *política gubernamental* es la que promueve las *políticas públicas*, selecciona las más idóneas, norma, supervisa y opera lo que atañe al aparato público; induce lo conducente entre diversos agentes económicos, sectores sociales y actores políticos. En otras palabras, la política gubernamental es la que engloba y ordena el conjunto de políticas públicas en un *Plan de Gobierno* desagregado en programas específicos por sectores económicos, grupos de población, territorios, sector político externo y sector político interno, con objetivos y metas concretos a lograrse en el tiempo mediante instrumentos que garanticen su consecución.

Por otro lado, la *política pública* es la que atañe al conjunto de la sociedad, la que se define entre todos los involucrados, la que se aplica por todos los interesados, la que se evalúa por la sociedad y la que se supervisa por el gobierno toda vez que es “pública”, justamente porque sus efectos habrán de derivarse en el bienestar general.

Es por ello que los *instrumentos* se constituyen en objeto de definición y negociación política. Pensar en el instrumento obliga a reflexionar en una relación causa-efecto; en una interdependencia entre medios y fines. En este sentido es posible establecer un camino lógico que nos ayude a seleccionar la mejor política pública posible mediante los mejores instrumentos para aplicarla:

- Identificación y dimensionamiento del problema público (político, económico, social, cultural, etc.). En esta tarea precisa preguntarse ¿a quién o a quiénes perjudica? ¿por qué causas?
- Construcción de escenarios posibles para alcanzar la solución más adecuada o viable en las circunstancias de corto, mediano y largo plazos. En esta etapa vale especular por lo menos sobre tres posibles escenarios en función de la rentabilidad socioeconómica y política mínima, media y máxima ¿cuáles son los costos políticos, sociales, económicos y administrativos que tendrá la aplicación de la política pública en cada uno de los escenarios previstos?

Una vez escogido el mejor escenario dentro de las circunstancias, se hace necesario someterlo a un *proceso de toma de decisiones*:

- Identificar los grupos e intereses en conflicto, tanto de la sociedad como del gobierno.
- Sopesar las fuerzas políticas en el Congreso o Parlamento.
- Sopesar las fuerzas políticas regionales y sectoriales.

Iniciar el proceso de *socialización* de la política pública con el fin de construir los consensos indispensables que aseguren el apoyo al gobierno de parte de las élites organizadas

políticamente; se trata de minimizar las resistencias antes de tomar la decisión.

Para estas alturas la selección de los instrumentos dependerá de los factores y las reacciones previamente valoradas, con el propósito de optar por aquellos que resulten menos conflictivos, más económicos y más eficientes en su manejo.

En síntesis, la instrumentación de las políticas públicas demanda un trabajo político previo muy intenso en el que participan las fuerzas políticas, los grupos sociales organizados y las empresas privadas porque finalmente todos serán responsables de su éxito.

En este camino, la reflexión ética resulta primordial porque si una política pública “pasa” por todos los filtros para su aprobación aún y cuando sea producto de una simulación para el beneficio de unos pocos y el consecuente perjuicio de la mayoría, entonces no solamente se estará cometiendo una injusticia social, sino un error político de consecuencias imprevisibles. En otras palabras, es posible disfrazar al lobo de cordero, pero al final aparecerá la bestia y cuando el pueblo se percata del engaño surgen problemas mucho más graves porque se rompe la confianza y la autoridad pierde legitimidad.

José Rafael Castelazo

56 años (feb. 2, 1945; México, D.F.); casado con Laura Díaz Leal Aldana; 2 hijos Ma. Laura (30) y José (28); Domicilio Aldama No. 101, Col. del Carmen Coyoacán, teléfono 5659-57-50 y 5659-70-66; **Lic. Ciencias Políticas y Administración Pública** (UNAM); Especialización en “**Gobierno**” (Manchester, Inglaterra 73-74). Vida Profesional en tres vertientes paralelas y combinadas: **Académica, Administrativa Pública y Política.**

Académica: Profesor universitario (1969 a la fecha; UNAM, Colmex, INAP). Promotor y director de publicaciones y revistas especializadas en política y administración pública (“El Desafío Municipal”; “Las Gestiones Gubernamentales en México”; “Enlace”; “Política Nueva”). Autor de cinco libros (“Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública”; “Nuestra Clase Gobernante”; “Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público”; “Ciudad de México: Reforma Posible”; “Metrópolis Mexicanas”). Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Consejero del INAP. Promotor y Coordinador de las especializaciones de “Política Gubernamental” y “Gobierno y Administración Metropolitana y Regional” del INAP; conferenciante en foros públicos y privados internacionales.

Administrativa Pública: Comisión Federal de Electricidad (1967-1970); Departamento del Distrito Federal (1971); Nacional Financiera (1971-1975); BANRURAL (1979-1980); Secretarías de: Comercio (1976-1978); Reforma Agraria (1979); Salubridad y Asistencia; después Salud (1980-1984); Desarrollo Urbano y Ecología (1986-1988); Oficina de la Presidencia de la República (MMH-1985). Delegado Político en Iztacalco (diciembre 1988-mayo 1994). Invitado de la ONU a desarrollar el Sistema de Administración Pública en la República Dominicana. Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de México en Costa Rica (Mayo-Junio 1997). Delegado del ISSSTE en el Estado de México (noviembre 1997-agosto 1998). Delegado Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el Estado de México (septiembre 1998-15 mayo 1999).

Política: militante del PRI desde 1967 (CNOP); Secretario Promoción Juvenil; Secretario Profesionales y Técnicos; Presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos; Diputado Federal LVI Legislatura (Comisiones: Gobernación y Puntos Constitucionales; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Distrito Federal; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Subcomisión de Examen Previo, y Asesor Gran Comisión). Secretario del Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat. Invitado de la ONU para desarrollar el concepto de Metrópolis en las reuniones de México, Ecuador, Chile, Singapur y Estambul; miembro del Consejo Político del D.F. desde 1994; Director de la Revista EXAMEN del CEN del PRI (15 de mayo de 1999 a la fecha).

Articulista en distintas épocas en los diarios “El Día” y “Excelsior”. Actualmente colaborador semanal del periódico “unomásuno” y eventual en las revistas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM,

del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, del INAP, “Examen” (PRI) y “Reflexión” (PRI, Estado de México); conferenciante en el entonces ICAP y en el actual ICADEP. Conductor y Director del Programa “Entorno Político” del Instituto Mexicano de la Radio, IMER (febrero 16 de 2000 a la fecha)

México, D.F., mayo de 2001.