



Programa Institucional 2012

CODIGO DE ETICA

Unidad General de Administración

**Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización
Superior**

Febrero – abril de 2012

OBJETIVO DEL PROGRAMA

Al término del curso, el servidor público de la ASF será capaz de:

- ✓ Demostrar los valores y principios de conducta establecidos por organismos internacionales que han desarrollado códigos éticos de gran alcance para consolidar el comportamiento ético de los servidores público de la ASF;
- ✓ Promover la importancia de la fiscalización en los procesos de transparencia y rendición de cuentas para contrarrestar las principales áreas de opacidad de los entes fiscalizados.

INTRODUCCION

Es de reconocerse que el día de hoy, por los mismos cambios que se han sufrido a nivel mundial la actividad del Servidor Público en general, ha generado algunos abusos por personas que lo ejercen. Esto ha sido originado principalmente, por gente carente de principios y valores sólidos ya que en muchos casos se desconocen, así como una falta de consciencia social, estas situaciones se pueden subsanar con la reparación que se obtiene en las instituciones.

Uno de los más grandes problemas que afronto el Servicio Público es que no existía un código de ética, que normara la conducta de las personas que se dedican a esta por lo tanto, es importante la presentación del presente curso del Código de Ética, que se sienten las bases de manera general, para subsanar este problema.

Para poder llevar a cabo dicho propósito, la INTOSAI, IIA y la ASF estuvieron de acuerdo que era indispensable contar con un código de ética para normar la actividad profesional que conduzca al reconocimiento de la carrera del Servidor Público, en todos los sectores que se desempeña el servicio, por ello se propuso a elaborar los códigos de ética y de conducta.

Po ello el presente curso-taller el Servidor Público, podrá a través de el presente Código de Ética y Conducta que manejan tanto la INTOSAI, IIA y ASF tiene como finalidad el informar a todo servidos público y a personal del servicio público, los valores y principios sobre los cuales se debe regir el servidor público, dando a conocer con ello el comportamiento y conducta que se espera de cada uno de los pertenecientes a el.

Para todos aquellos que pertenecen al servicio público y forman parte de la Administración Pública, los valores y principios son parte esencial de la cultura que deben de tener y son una pieza fundamental en el ciclo de vida del servidor.

Tanto la INTOSAI, IIA y la ASF por medio de este Código dan las pautas de comportamiento que se esperan de todos los pertenecientes al servicio público, con el fin de sensibilizarlos de las responsabilidades e implicaciones que conlleva el trabajar para las diferentes dependencias del gobierno, acatándose siempre a la misión, visión y valores que se deben de tener, así como a las leyes y disposiciones del país.

Es necesario formalizar y establecer estos valores, los cuales forman parte de nuestro actuar diario ya que con ello se marca un punto de referencia común para

unificar criterios y orientar las acciones de todas las personas de cualquier nivel jerárquico.

Estos Códigos son la expresión del compromiso de todos los que laboran en el Servicio Público por mantener los más altos niveles de desempeño y comportamiento, que oriente la forma de hacer su trabajo como debe ser desde la honestidad, ética, profesionalismo y los valores que se tiene la obligación de cumplir. Además tienen el fin de conservar la eficiencia en el desarrollo en el desempeño de su actuar que permitan el mejoramiento de su servicios.

La conducta que deben de tener los Servidores Públicos se basa en la honestidad, preparación constante y servicio en el desempeño de su labor, haciendo todo ello con excelencia y calidad

Los Códigos no pretenden responder a todas las situaciones éticas que se presenten a los que están dedicados al servicio público o en el trabajo diario, es sólo un medio de consulta para orientar el comportamiento ético. En caso de que existan dudas sobre alguna situación, es responsabilidad de los todos consultar con su superior la forma de proceder.

Es fundamental que todos los que conforman el Servicio Público actúen siempre de forma ética, con los más altos principios y de acuerdo con las leyes, ya que el éxito de éste radica en el comportamiento y desempeño de cada uno de los que están dedicados y pertenecen a él..

El presente Código es de aplicación estricta y obligatoria para todos los empleados pertenecientes al servicio público, independientemente de su condición jerárquica dentro de la dependencia o institución y su condición de contratación.

Es responsabilidad de cada uno de ellos cumplir, hacer cumplir y promover el Código, así como reportar cualquier violación a éste, conducta no ética o en contra de los principios que se pretende respetar.

INDICE

<p>1) Estudio del Código de ética de la INTOSAI.</p> <ul style="list-style-type: none">1.1 Seguridad, confianza y credibilidad1.2 Integridad1.3 Independencia, objetividad e imparcialidad1.4 Neutralidad política1.5 Conflictos de Interés1.6 Secreto profesional1.7 Competencia profesional1.8 Desarrollo profesional	
<p>2) Análisis comparado de los códigos de ética de la INTOSAI, IIA y ASF.</p> <ul style="list-style-type: none">2.1 Código de ética del IIA y sus semejanzas con el de la INTOSAI2.2 Código de ética de la ASF y sus similitudes con el de la INTOSAI e IIA.	
<p>3) Aplicación y adecuación del código de ética de la ASF, con base en el código de ética de la INTOSAI</p>	
<p>4) Aplicación y adecuación del código de ética de la ASF, con base en el código de ética de la INTOSAI</p>	

CODIGO DE ETICA

1. ESTUDIO DEL CÓDIGO DE ÉTICA

1. ANALISIS COMPARADO DE LOS CODIGOS DE ETICA DE LA INTOSAI, IIA y ASF

Código de ética de la INTOSAI, publicado por el comité de normas de auditoría, en el XVI congreso de la INTOSAI 1998, en Montevideo Uruguay, el propósito del código de la INTOSAI, en primer lugar resulto esencial instaurar un código de ética internacional para los auditores pertenecientes al sector público, abarca los valores y principios que guían la labor cotidiana del auditor, , la independencia, las facultades y responsabilidades que tiene el auditor, el código deontológico de los auditores , deben tener en cuenta las exigencias éticas de los funcionarios públicos, incluidas sus obligaciones.

El código de ética de la INTOSAI constituye un complemento necesario que fortalece las normas de auditoría de la INTOSAI emitidas en junio de 1992, por la comisión de normas de la INTOSAI, este código de ética está dirigido al auditor individual, al director de EFS, a los responsables ejecutivos, y a todas las personas que trabajen al servicio de la EFS o en representación de esta y que intervengan en labor de auditoría, pero el código no influye sobre la estructura organizativa de la EFS; Debido a las diferencias nacionales de cultura, idioma y sistemas jurídicos y sociales, es responsabilidad de cada EFS que se adecue a cada lugar, el código de ética de la INTOSAI propone ser el fundamento para los códigos de ética nacionales, cada EFS tiene que garantizar que los auditores estén familiarizados con los valores y principios que figuren el código de ética nacional y que actúen conforme a lo que se establece en él; Por consiguiente la conducta de los auditores debe ser irreprochable en cualquier momento y circunstancia, cualquier conducta inadecuada en su vida personal por supuesto que perjudica la imagen del auditor, la calidad y valides de su función , la adopción de un código de ética por parte de los auditores del sector público promueve la confianza en los auditores y en la labor que desempeñan.

Es fundamental que la EFS genere credibilidad y confianza, el auditor mediante la adopción y aplicación de las exigencias éticas de: Integridad, independencia y objetividad, confidencialidad y competencia profesional.

Tanto el poder legislativo y ejecutivo, como el público en general y las entidades fiscalizadas esperan que la conducta y enfoque de las EFS sea irreprochable, sean dignos de respeto y confianza. Por lo que los auditores deben conducirse de un modo que promueva la cooperación y las buenas relaciones entre los auditores y dentro de la profesión misma, el apoyo por parte de sus miembros y la cooperación recíproca constituye elementos esenciales de la profesionalidad, la confianza y el respeto público que tiene un auditor, básicamente es el logro de todos los auditores, tanto los anteriores como los actuales, por lo que se deben de tratar entre sí los auditores de manera justa y equilibrada.

Es importante que exista un código de ética nacional que rijan la prestación de servicios, en cada uno de los sectores que tiene la sociedad existe una necesidad creciente de credibilidad, de creer en nuestras instituciones, por lo que es vital que terceras personas expertas en la materia consideren que los informes y los dictámenes que emite una EFS son minuciosos, precisos y confiables; Toda labor realizada por una EFS se debe contrarrestar mediante la inspección realizada por el poder legislativo y/o ejecutivo, la evaluación pública acerca de su corrección y el examen comparativo con un Código de ética Nacional.

CODIGO DE ETICA DE LA ASF

Su propósito es impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto hacia los valores éticos más altos que deben sustentar la gestión gubernamental, con la convicción de que la administración pública mejorara en la medida en la que a los individuos a los que se les encomendó, estén comprometidos con esos valores, que antepongan su interés general al personal y que asuman plenamente las responsabilidades que les asigna la ley, El mandato de la Auditoría Superior de la Federación(ASF) consiste en verificar que los recursos federales de la nación se administren conforme a la legislación aplicable y con eficacia, eficiencia y economía, esta es sin duda una función de control externo la cual ha sido conferida al Poder Legislativo, por tal motivo la institución es una pieza clave e importante del proceso de rendición de cuentas y de igual forma de la vida democrática del país. Este órgano debe ejercer sus atribuciones en el marco de las normas jurídicas que lo rigen y con apego a las reglas y criterios propios que marca la auditoría.

Por consiguiente, la institución debe subordinar su actuación a principios indispensables, como el profesionalismo competente, la integridad, la objetividad, la imparcialidad y la independencia, que presuponen valores éticos generalmente aceptados. Los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores.

Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora. Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados. Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados. Por ello el personal responsable de la ASF debe actuar con profesionalismo competente, Independencia, Objetividad, Imparcialidad, Confidencialidad, Actitud Constructiva e Integridad.

CODIGO DE ETICA DE IIA

El propósito de este Código de Ética del Instituto es promover una cultura ética en la profesión de auditoría interna.

Es indispensable y conveniente contar con un código de ética para la profesión de auditoría interna, ya que ésta se basa en la confianza que se imparte a su aseguramiento objetivo sobre la gestión de riesgos, control y dirección.

Este Código de Ética se aplica tanto a los individuos como a las entidades que proveen servicios de auditoría interna.

PRINCIPIOS Integridad, Objetividad, Confidencialidad, Competencia, Reglas de Conducta: Integridad, Objetividad, confidencialidad, competencia.

De igual manera marca las normas internacionales que deben seguir los auditores.

.

2. FISCALIZACION, TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS4.1. OBJ.5.7. ISSAI 20, 21 Y 1620

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CORRUPCIÓN

El fenómeno de la corrupción está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad. Se define como el uso de recursos públicos (financieros, políticos, legales) para la obtención de ganancias privadas. Quienes ocupan posiciones de mando en el sector público, poseen información y poder que puede ser utilizada de manera discrecional, y funciones de mantenimiento del orden y estabilidad que les permite concentrar enorme poder en sus manos.

La situación es más grave si no existe un sistema efectivo de contrapesos al ejercicio del poder estatal. Para los actores sociales, la búsqueda de incidir o influir en esta estructura de poder nos lleva a pagar sobornos (en sus distintas modalidades) a los servidores públicos. La corrupción se presenta en tres formas básicas:

- 1 El desvío de recursos públicos bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de alguna norma o ley.
2. La corrupción administrativa, que es la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito.
3. La “captura” del Estado, que son acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones, y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. Esto significa poner al Estado al servicio de intereses privados específicos.

Un elemento clave para la rendición de cuentas es el control y la fiscalización de los recursos públicos. La fiscalización es el proceso mediante el cual una autoridad vigila el uso de los recursos públicos (ya sean económicos, materiales o humanos), y se evalúan las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la ley. Implica también una revisión de la eficiencia del proceso de planeación y ejecución de las políticas públicas.

El control es un componente importante de la fiscalización, existen diversos dispositivos de control en un sistema de división de poderes. El control interno es preventivo, y se refiere a la detección y corrección de fallas al interior de la misma organización administrativa. El control externo lo ejerce alguna dependencia ajena,

y es posterior al desempeño, basado en reportes e informes facilitados por la organización a fiscalizar.

4.1.- TRANSPARENCIA: Se le debe considerar así al medio de defensa de la honradez, legalidad, lealtad, eficiencia e imparcialidad de los funcionarios públicos del nivel de gobierno que sea, para la correcta aplicación de los recursos a su cargo y destinarlos con estricto apego a las leyes en los rubros para los que se han asignado mediante los procedimientos establecidos para tal fin.

4.2.- FISCALIZACION: Es el conjunto de facultades de las que dispone el Estado para vigilar que los recursos asignados en el Presupuesto de Ingresos sean aplicados para satisfacer las necesidades contempladas en los Presupuestos de Egresos y aplicar las sanciones a las que se hagan acreedores los funcionarios públicos que desacaten cualquier precepto legal.

4.3.- RENDICION DE CUENTAS: Es el deber que tiene el titular del Poder Ejecutivo para dar a conocer a la ciudadanía, el estado que guarda la Administración Pública a su cargo, los logros, avances; así como los rezagos existentes mediante los procedimientos establecidos en la Constitución General de la República; las Constituciones Políticas de los Estados y la Ley Orgánica de cada uno de los municipios.

4.1 GASTO PÚBLICO

Objetivo general promover acciones y estrategias para reformular la distribución y competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Estrategia uno: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de salud que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto.

Estrategia dos: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de educación.

Estrategia tres: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Social.

Estrategia cuatro: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Estrategia cinco: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Ciencia y Tecnología.

Estrategia seis: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Portuaria.

Estrategia siete: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Carretera.

Estrategia ocho: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Económico.

Estrategia Nueve: Reordenar toda actividad y esfuerzos de los sectores agropecuarios y pesquero, para lograr una mejor coordinación en el ámbito de gobierno.

Estrategia Diez: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Agua.

Estrategia Once: Orientar la gestión del gasto público de los tres ámbitos de gobierno hacia esquema de calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia.

.

2.3 CONCEPTO Y OBJETIVO DE LA RENDICION DE CUENTAS

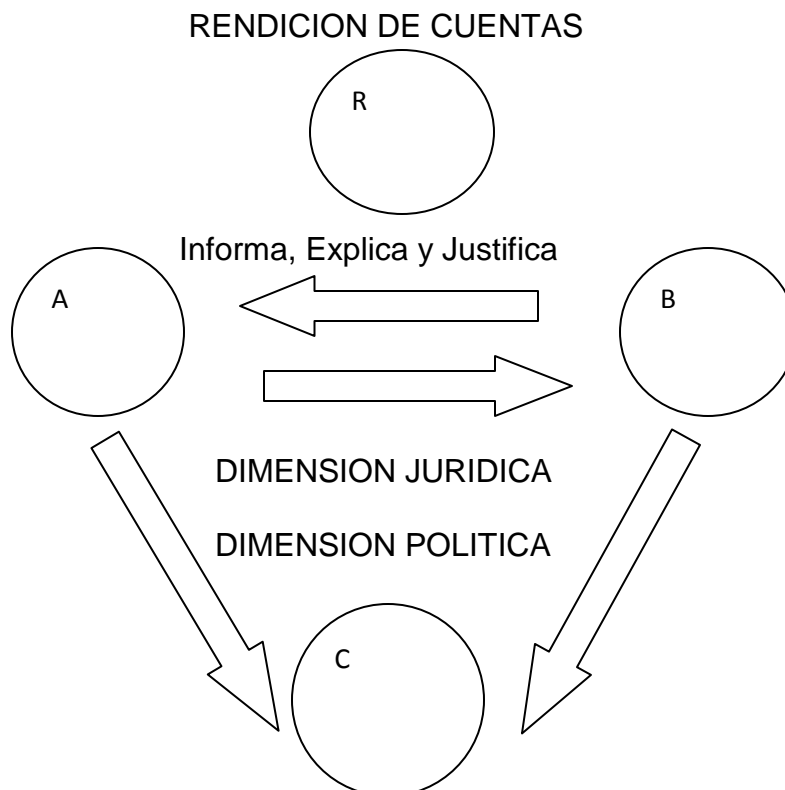
La rendición de cuentas es un término que se traduce de manera limitada del significado de la palabra anglosajona *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder preguntas.

Es tan reciente el término rendición que tanto en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y en el diccionario usado en México habitualmente no se hace referencia a dicho vocablo, pero dejando de lado un poco esto si nos remitimos a la política si se hace mención al término *rendición de cuentas* el autor Delmer D. Dunn menciona que significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.

Sin duda alguna pedir que se rinda cuentas es cosa sencilla y fácil, la complejidad empieza, cuando se trata de diseñar una política pública entonces es cuando es complicado.

Exponemos pues que la rendición de cuentas es auxiliar, ya que en el entendimiento de una acción o responsabilidad fortalece a otra primordial, por tal motivo si falta de sentido si es un hecho aislado de cualquier precedente.

DIAGRAMA



En este diagrama C, no tiene obligaciones y atribuciones precisas, el sujeto A esta obligado a rendir cuentas, el sujeto B es la autoridad investida de facultades legales para examinar al sujeto obligado. C tiene derechos políticos y sociales que puede ejercer en cualquier momento. R se refiere a la responsabilidad jurídica y política asumida, al ejercicio de los recursos públicos relacionados con esas responsabilidades.

Por ello es de vital importancia aclarar que la rendición de cuentas no es igual al derecho de acceso a la información pública ni es el sinónimo de transparencia, son conceptos que se apoyan uno al otro pero que no es lo mismo, ya que cada de ellos tiene normas, procedimientos y acores completamente diferentes.

Entonces el objetivo de la rendición de cuentas es fortalecer la legalidad y el sentido democrático, de las responsabilidades públicas y sancionar, ya sea positiva o negativamente, a quienes la asumen.

3.- CONTROL INTERNO, UNA BASE PARA LA RENDICION DE CUENTAS INTOSAI GOV 9120

Control Interno

Los proyectos relacionados con el Fortalecimiento del Control Interno tienen como objetivo impulsar avances en la eficiencia y seguridad de las organizaciones, personal e instituciones dedicados a la gestión y aplicación de recursos federales en los estados, así como apoyar el desarrollo de sistemas de control interno aplicados a la administración pública local.

¿Qué es el control interno?

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la organización, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos.
- Medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, prevenir desviaciones y promover la adecuada y transparente aplicación de los recursos.
- Obtener información veraz, confiable y oportuna.
- Propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo.
- Salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos.
-

¿Cuáles son los beneficios en la aplicación del control interno?

- Ayuda a los directivos al logro razonable de las metas y objetivos institucionales.
- Integración y asimilación del personal de las metas de la organización.
- Ayuda al personal a medir su desempeño y por ende, a mejorarlo.
- Contribuye a evitar fraudes y corrupción interna.
- Facilita a los directivos la información de cómo se han aplicado los recursos y cómo se han alcanzado los objetivos.

Iniciativas en materia de Fortalecimiento Control Interno

Proyecto de Normas Generales de Control Interno Estatal

El 27 de septiembre del 2006 entraron en vigor las Normas Generales de Control Interno (NGCI) en la Administración Pública Federal, emitidas por la Secretaría de la Función Pública (SFP), mismas que para su difusión y aplicación en el ámbito local se transformaron en el Modelo de Normas Generales de Control Interno (NGCIE) para los Estados; el cual, de implementarse en los gobiernos locales, lograrán que las dependencias responsables establezcan y, en su caso, actualicen las políticas, procedimientos y sistemas específicos de control interno, así como un impulso gradual a la cultura del autocontrol y autoevaluación.

La promoción y difusión del Modelo de NGCIE se realiza por medio de un taller de sensibilización en materia de Control Interno y la transferencia del software de autoevaluación AMADEUS.

Posterior a la impartición del taller se realizan las siguientes actividades como apoyo y seguimiento a la implementación de las Normas de Control Interno:

- Aplicación de cuestionario de diagnóstico de Control Interno.
- Informe con diagnóstico general de CI del Estado.
- Presentación de resultados a la Contraloría Estatal.
- Elaboración de proyecto de NGCI-E, considerando las recomendaciones del informe.
- Atención de recomendaciones.
- Seguimiento del proyecto con mesa de consulta.
- Emisión de NGCI-E por parte del estado interesado.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla,

analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos bien ordenados.

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información también se han dado en el ámbito estatal, ya que actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley de acceso. No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho, por lo que resulta necesario avanzar en el proceso de aprobación de la reforma al artículo 6 de la Constitución, así como coadyuvar en el desarrollo e implementación de las modificaciones necesarias a la normatividad vigente en las distintas esferas de gobierno.

El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará en el largo plazo: implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos.

OBJETIVO 5

Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

El Sistema Nacional de Fiscalización tiene como objetivo central que todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización, ya sea ésta interna o externa, e independientemente del Poder en el que estén encuadradas Ejecutivo, Legislativo Judicial, o el nivel de gobierno al que correspondan federal, estatal o municipal se apoyen mutuamente para crear una sinergia que permita una revisión coordinada más sistemática y de mayor cobertura y alcance del desempeño gubernamental. Para la ASF, la implementación de este Sistema se traducirá en aprovechar mejor sus recursos, evitar la duplicación o la omisión de funciones e incrementar el alcance de sus auditorías.

5.7 IMPULSAR LOS PROCESOS DE REVISIÓN ENTRE PARES

En el contexto de un Sistema Nacional de Fiscalización en el que se complementen atribuciones y funciones de las diversas instancias de fiscalización y control, tanto externo como interno, una colaboración más estrecha entre la ASF y las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados conlleva el propósito de generar una percepción idónea sobre la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. El mecanismo de revisión entre pares resulta un instrumento de gran utilidad para identificar aquellos procesos con un buen nivel de desarrollo y para determinar las áreas críticas que demandan la atención de las EFS estatales. El marco idóneo para ordenar y sistematizar los procesos de revisión entre pares es la ASOFIS.

Para lograr este objetivo se implementarán las siguientes estrategias:

ESTRATEGIA 5.1 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias, para que tanto las administraciones estatales como las municipales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben de la federación y cuál es su impacto en términos económicos y sociales.

ESTRATEGIA 5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.

Es necesario que en las distintas esferas de gobierno se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. En este último caso es necesario contar con órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

ESTRATEGIA 5.3 Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.

La Ley Federal de Transparencia garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados en el ámbito gubernamental. No obstante, es necesario el desarrollo de una Ley Federal en la materia que regule también aquéllos que se encuentran en poder de los particulares. Dicha regulación deberá incluir los principios de protección de datos personales reconocidos por los tratados internacionales en la materia, que el Estado mexicano debe observar.

ESTRATEGIA 5.4 Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.

Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas dentro de la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. Asimismo, es necesario promover la expedición de la ley de la materia que establezca los principios básicos de organización archivística.

ESTRATEGIA 5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.

Para que la información que se pone a disposición de la sociedad sea útil, deberá ser de calidad. Esto permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. La información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados.

Para facilitar el acceso a información pública de calidad, se continuarán aprovechando las tecnologías de información y comunicaciones. Con la finalidad de asegurar la utilidad de la información para la ciudadanía, se evaluará permanentemente su calidad.

ESTRATEGIA 5.6 Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.

El acceso a la información pública es un derecho que genera beneficios directos, ya que reduce las asimetrías de información y permite remover inercias gubernamentales. Por lo tanto, es indispensable difundir entre la población los beneficios económicos y sociales de este derecho, ya que esto promoverá su ejercicio y ayudará a fortalecer la confianza en las instituciones.

ESTRATEGIA 5.7 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.

Actualmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contempla a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales ni a las asociaciones de trabajadores como sujetos obligados de manera directa. Sin embargo, constitucionalmente, son entidades de interés público que reciben financiamiento del erario. Por lo tanto, es indispensable que sus procesos internos estén abiertos al escrutinio ciudadano.

ESTRATEGIA 5.8 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.

Es imperativo que la transparencia y la exigencia de la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, debe convertirse en un imperativo.

ESTRATEGIA 5.9 Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

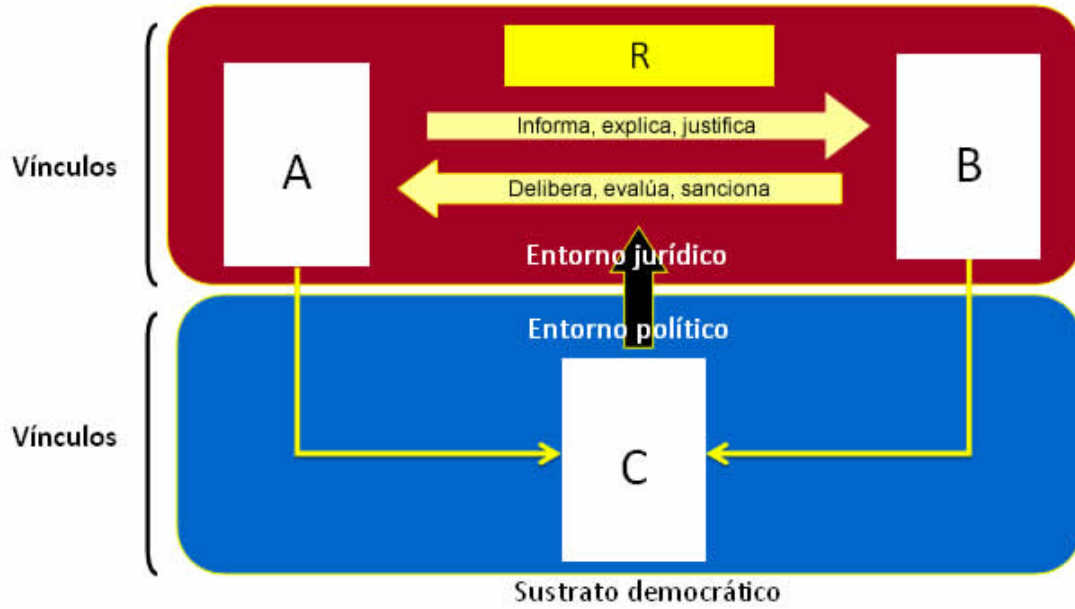
Apoyándose en los tiempos oficiales y haciendo uso de las nuevas plataformas y tecnologías de la información y comunicaciones, el Gobierno Federal pondrá en marcha campañas de difusión en medios electrónicos para que los ciudadanos tengan mayor conocimiento de los programas, acciones y trámites que les interesan. La información gubernamental debe contribuir a crear conciencia sobre lo mucho que puede hacer la población para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo a la vez una cultura de participación responsable y de apego a la legalidad.



Premisa de este diagnóstico es que no puede haber un verdadero acceso a la información, sin información relacionada con las decisiones que toman las autoridades públicas en el ejercicio de sus atribuciones, con los procedimientos que siguen para hacerlo, con los resultados que obtienen y con el uso de los presupuestos que se les asignan. No puede haber rendición de cuentas, sin registros fidedignos, oportunos y comparables de los dineros que utilizan, y sin relación entre los gastos efectuados y los propósitos públicos que los justifican. Y no puede haber sistemas de responsabilidades, sin objetivos previamente establecidos, y sin agencias y cargos públicos claramente responsables de su cumplimiento, de los dineros que utilizan y de sus límites legales.

El resultado es un diagnóstico exhaustivo de la rendición de cuentas en el Estado mexicano. Se analiza el marco legal y la operación administrativa; se estudian estructuras de gobierno, pero también procesos de gestión. El diagnóstico abarca desde normas constitucionales hasta reglamentos y lineamientos específicos. Cada uno de los documentos presentados en los vínculos de la derecha presenta un componente del diagnóstico general, pero también puede ser leído como un estudio autocontenido.

Modelo de rendición de cuentas



ISSAI 20

PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La finalidad de este documento es proponer principios de transparencia y rendición de cuentas para ayudar a las EFS a dar ejemplo a través de sus propias prácticas y gobierno. Las EFS forman parte de un sistema jurídico y constitucional general dentro de sus respectivos países y tienen la obligación de rendir cuentas a diversos destinatarios, incluyendo a los órganos legislativos y al público. Las EFS son también responsables de planificar y dirigir el alcance de su trabajo y de utilizar metodologías y normas adecuadas para asegurar que se fomenten tanto la rendición de cuentas como la transparencia en el marco de las actividades públicas, así como el cumplimiento de su mandato jurídico y de sus responsabilidades de forma plena y objetiva.

Uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las EFS es promover entre el público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad.

La información sobre las EFS, además de ser coherente con los mandatos y marcos jurídicos que las rigen, debe ser de fácil acceso y pertinente. Sus procesos de trabajo, actividades y productos deben ser transparentes. Además deben mantener una comunicación abierta con los medios y otras partes interesadas y ser visibles en el ámbito público.

Este documento forma parte integrante de las otras Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIS) y los principios deben aplicarse de conformidad con dichas normas.

Las EFS actúan bajo diferentes mandatos y modelos. Estos principios tal vez no sean aplicables a todas las EFS por igual, pero su objetivo es conducir las hacia una meta común de transparencia y responsabilidad.

CONCEPTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

Rendición de cuentas y transparencia son dos elementos importantes para el buen *gobierno*. La transparencia es una fuerza poderosa que, cuando se aplica de manera coherente, puede ayudar a combatir la corrupción, mejorar el gobierno y promover la obligación de rendir cuentas.

La obligación de rendir cuentas y la transparencia no se pueden separar fácilmente: ambas abarcan a las mismas acciones, por ejemplo, la presentación de informes al público.

El concepto de *rendición de cuentas* se refiere al marco jurídico y de presentación de informes, a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que:

- las EFS desarrollen sus obligaciones legales conforme a sus competencias de auditoría y presenten informes, en el marco de su presupuesto.

- las EFS evalúen y hagan un seguimiento de su propia gestión así como del impacto de su función fiscalizadora.

- las EFS presenten informes sobre la regularidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos, incluso sobre sus propias acciones y actividades y el uso de los recursos de las EFS.

- el Auditor General/Presidente, los miembros (en las instituciones colegiadas) y el personal de la EFS sean responsables de su actuación.

La noción de *transparencia* se refiere a la información pública por la EFS, de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento. Además, incluye la obligación de informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías, y hacer accesible al público la información relativa a la EFS.

Principio 1

Las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia.

Principio 2:

Las EFS hacen público su mandato, responsabilidades, misión y estrategia

Principio 3:

Las EFS aprueban normas de auditoría, procedimientos y metodologías, objetivos y transparentes.

Principio 4:

Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal.

Principio 5:

Las EFS velan por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades.

Principio 6:

Las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia y de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones.

Principio 7:

Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales.

Principio 8:

Las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación, sitios Internet u otros medios.

Principio 9:

Las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo.

4 CODIGO DE ETICA Y CODIGO DE CONDUCTA OBJ. 4.4

La ética está vinculada a la moral y establece lo que es bueno, malo, permitido o deseado respecto a una acción o una decisión. El concepto proviene del griego *ethikos*, que significa "carácter". Puede definirse a la ética como la ciencia del comportamiento moral, ya que estudia y determina cómo deben actuar los integrantes de una sociedad.

Un código, por su parte, es una combinación de signos que tiene un determinado valor dentro de un sistema establecido. En el derecho, se conoce como código al conjunto de normas que regulan una materia determinada.

Un **código de ética**, por lo tanto, fija normas que regulan los comportamientos de las personas dentro de una empresa u organización. Aunque la ética no es coactiva (no impone castigos legales), el código de ética supone una normativa interna de cumplimiento obligatorio.

No divulgar información confidencial, no discriminar a los clientes o los compañeros de trabajo por motivos de raza, nacionalidad o religión y no aceptar sobornos, por ejemplo, son algunos de los postulados que suelen estar incluidos en los códigos de ética.

Las normas mencionadas en los códigos de ética pueden estar vinculadas con las normas legales (por ejemplo, discriminar es un delito penado por la ley). El principal objetivo de estos códigos es mantener una línea de comportamiento uniforme entre todos los integrantes de una institución. Al incluir instrucciones por escrito, no resulta necesario que un directivo explique a cada momento cuáles son las obligaciones que tiene un empleado.

Por otra parte, aquellas personas que redactan el código de ética se encuentran en una posición jerárquica sobre el resto, ya que están en condiciones de estipular cuáles son las conductas correctas desde un punto de vista moral.

CÓDIGO DE CONDUCTA

1.-CONOCIMIENTO. Conocer las leyes, normas aplicables y valores de Presidencia de la República, apegándome a éstas, respetándolas y haciéndolas respetar.

2.- DILIGENCIA Y CUIDADO PROFESIONAL. Realizar mis funciones con diligencia, cuidado y apego a las normas, siempre sujeto a la evaluación de la Institución y de cara a la sociedad.

3. CALIDAD. Aprender a trabajar con parámetros de calidad, colaborar en la mejora de procesos, enfocando mi esfuerzo a la satisfacción del cliente interno y externo.

4. FOMENTAR LA CULTURA ÉTICA. Ejercer y fomentar la cultura ética con mi ejemplo hacia el personal a mi cargo, estableciendo lineamientos claros y delimitando funciones y responsabilidades que contribuyan al cumplimiento de los objetivos planteados.

5. ACTITUD CONSTRUCTIVA. Tener una actitud constructiva, considerando siempre una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, durante mi desempeño en el cargo público.

6. ESPÍRITU DE SERVICIO. Promover un ambiente de respeto, colaboración, espíritu de servicio y sana competencia que permita mi desarrollo profesional y enaltecimiento de las labores encomendadas como servidor público.

7. RACIONALIDAD Y AHORRO. Utilizar los recursos públicos en forma eficiente, eficaz y honesta, con respeto por la preservación del entorno ecológico, contribuyendo a recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

8. TRANSPARENCIA. Colaborar con la rendición de cuentas de la gestión pública de manera puntual, veraz y transparente, a fin de impulsar la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

9. IMPARCIALIDAD. Proceder con imparcialidad, desempeñándome en forma objetiva en la toma de decisiones y desarrollo de mis funciones en Presidencia de la República.

10. MEJORA CONTINUA. Contribuir al desarrollo de elementos que den seguridad, facilidad de acceso y rapidez a los trámites y servicios de la gestión pública, que satisfagan las necesidades de la ciudadanía.

11. COMPROMISO. Estar comprometido con la misión, visión y objetivos de Presidencia de la República, teniendo siempre presente el ser servidor público y parte del Poder Ejecutivo Federal.

12. LEALTAD. Buscar, identificar y reconocer los intereses de la Institución como propios, sobre cualquier circunstancia ajena a la razón de ser de Presidencia de la República.

13. DISCRECIÓN E IMAGEN INSTITUCIONAL. Actuar con sutileza y discreción en el desempeño de mi cargo, conservando y exaltando la buena imagen de Presidencia de la República.

CÓDIGO DE ÉTICA.

1. BIEN COMÚN. Declaración del valor: "Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, que se refiere al bien de todos, sobre mis intereses particulares. Entiendo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas y por tanto procuraré, el bien común por encima de los intereses particulares".

2. ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO. Declaración del Valor: "Adoptaré una clara actitud de respeto y defensa de la cultura y ecología de nuestro país".

3. INTEGRIDAD. Declaración de valor: "Ceñiré mi conducta pública y privada de modo tal que mis acciones y palabras sean honestas y dignas de credibilidad, para fomentar así, una cultura de confianza y de verdad".

4. IMPARCIALIDAD. Declaración de valor: "Actuaré siempre en forma objetiva e imparcial sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna".

5. JUSTICIA. Declaración de valor: "Ceñiré mis actos al cumplimiento estricto de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho".

6. TRANSPARENCIA. Declaración de valor: "Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares, establecidos en la ley, así como el uso y la aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable".

7. RENDICIÓN DE CUENTAS. Declaración de valor: "Convencido de que la sociedad tiene derecho a conocer el resultado de mis acciones como Servidor Público, entiendo mi responsabilidad de informar y presentar cuentas claras de mi trabajo a la ciudadanía".

8. HONRADEZ. Declaración de valor: "Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética en mis responsabilidades y obligaciones".

9. GENEROSIDAD. Declaración de valor: "Actuaré con sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los niños, jóvenes y las personas de la tercera edad, nuestras étnias y las personas con discapacidad, y en especial, frente a todas aquellas personas que menos tienen, estando siempre dispuesto a compartir con ellos los bienes materiales, intelectuales y afectivos que estén a mi alcance".

10. IGUALDAD. Declaración de valor: "Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distingo de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política".

11. RESPETO. Declaración de valor: "Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana, los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas".

12. LIDERAZGO. Declaración de valor: "Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, siguiendo los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada".

PLAN ESTRATÉGICO 2008 - 2012

Antecedentes

Como resultado de la Política de Desarrollo del Sector de Ahorro y Crédito Popular a principios del segundo milenio, el Congreso de la Unión aprobó en abril de 2001 la Ley del Ahorro y Crédito Popular y la Ley Orgánica que transformó al Patronato del Ahorro Nacional en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), el cual inicia su operación el 1° de enero de 2002, con la misión de apoyar el desarrollo institucional del sector de ahorro y crédito popular y promover la cultura financiera y el ahorro entre sus integrantes, a través de la oferta de productos y servicios adecuados, una sólida infraestructura tecnológica, un equipo humano profesional y comprometido, así como de la coordinación de apoyos del gobierno federal y de diversos organismos.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012 incluye, entre sus objetivos estratégicos, el de promover el acceso al crédito, para lo cual la Banca de Desarrollo actuará como un instrumento del Gobierno Federal, al orientar sus esfuerzos a la entrada continua de nuevos oferentes de servicios, al desarrollo de una mayor diversidad de productos y la promoción de una mayor transparencia en el sector financiero que garantice el acceso a servicios financieros a sectores de la población que tradicionalmente se han mantenido excluidos de ellos.

En este contexto, BANSEFI se constituye actualmente en el único instrumento del Gobierno Federal y particularmente de la Banca de Desarrollo, destinado a promover el ahorro y el acceso a los servicios financieros.

En los últimos años, México muestra avances en el proceso de facilitar el acceso y uso de los servicios financieros entre la población, pero no de forma homogénea a nivel de localidad y fuente de ingreso de la persona. En efecto, con base a la Encuesta Nacional en Viviendas sobre el Uso de Servicios Financieros elaborada en 2009 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estima que en 2009,

el 59% de la población en México tenía acceso a servicios financieros. No obstante lo anterior, este nivel de participación resulta significativamente mayor al 25% estimado para el año 2000.

En 2007, la Administración elaboró un Diagnóstico sobre la situación de la Institución del cual derivó un primer esfuerzo en delinear las acciones estratégicas que permitieran definir el camino a seguir durante los próximos años, para, al mismo tiempo, alcanzar cinco objetivos principales:

- i) Contar con una oferta adecuada de productos y servicios;
- ii) Ampliar y fortalecer redes de servicio;
- iii) Instrumentar programas de apoyo;
- iv) Dar viabilidad a la plataforma tecnológica y,
- v) Impulsar el fortalecimiento institucional.

Con base a lo anterior, en el transcurso del 2008 se elaboró el Plan Estratégico 2009 - 2012 de BANSEFI, a fin de de complementar las acciones estratégicas delineadas por la Administración y de esta forma coadyuvar a la cohesión de las distintas visiones de los involucrados en el Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo: BANSEFI, Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo y organismos reguladores, entre otras organizaciones.

BANSEFI: PLAN ESTRATÉGICO 2009 – 2012

El Plan Estratégico 2009-2012 de BANSEFI considera seis objetivos estratégicos, los cuales están estrechamente vinculados a las políticas públicas del Gobierno mexicano, enmarcadas éstas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) como en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012. Los tres primeros objetivos se relacionan a la mejora de la propuesta de valor en el servicio al público, las dos siguientes buscan dar una atención más efectiva a las entidades del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo, en tanto que la última, plantea una solución a la problemática que presenta la Plataforma Tecnológica de BANSEFI.

Servicio al público

1. Racionalización de la cobertura geográfica. La primera alternativa está relacionada a mejorar el despliegue geográfico de las sucursales de la Institución con objeto de dar mayor cobertura a la población objetivo.

2. Centros de servicio. La segunda estrategia consiste en mejorar la oferta de valor a los clientes de BANSEFI, ofreciéndoles productos de crédito de las entidades para lo que se considera el establecimiento de alianzas con entidades del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo para que éstas puedan ofertar y gestionar productos de crédito a través de la red de sucursales. Asimismo, esta estrategia contempla el modelo de centro de servicio.

3. Corresponsales bancarios. La tercera estrategia corresponde a la incorporación del modelo de corresponsalía a la estrategia de atención al público, lo cual hace viable proveer servicios financieros en lugares que bajo otro esquema no serían redituables.

Servicio a entidades

3. Las alternativas en el área de servicio a entidades procuran resolver la problemática que se tiene en este tema, relacionada con la capacidad de gestión y de coordinación para la oferta de servicios, tanto en La Red de La Gente, como en la operación de Caja de Cajas. En este sentido, se considera el diseño de la oferta de valor, es decir, el diseñar “paquetes” de productos que atiendan de manera integral las necesidades específicas de las entidades, de acuerdo a: i) tamaño; ii) situación y, iii) modelo de operación o estrategia de negocios.

Plataforma Tecnológica

5. Respecto al proyecto de la Plataforma Tecnológica, se propone el buscar un volumen mayor de transacciones (uso) fuera del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo, incorporando a la operación otros bancos de desarrollo del gobierno (Banobras, Bancomext, Banjercito), bancos de nicho, entidades de ahorro y crédito extranjeras y/o otras instituciones gubernamentales, con requerimientos similares de sistema, lo cual implica definir un nuevo modelo de gobierno para la plataforma.

CARACTERISTICAS DE UN BUEN GOBIERNO NA.2100

La reflexión sobre el papel que le cabe a la función pública en el buen gobierno, encuentra en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, CIFP, una contribución que permite enriquecer las perspectivas del análisis

El Preámbulo de la CIFP sostiene que para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Al exponer los alcances de la profesionalización, precisa su definición en un conjunto de requisitos que califican a los servidores públicos: deben poseer los atributos del mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.^{1[1]}

Si se nos permite, al menos provisoriamente, entender que el concepto “mejor Estado” es una expresión posible del “buen gobierno”, lo que sostiene la CIFP es que este resulta de la profesionalización de la función pública. El argumento de esta proposición se encuentra en diversos estudios que registran evidencias sobre una relación positiva, entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil, investidos de atributos como los citados, y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países; además, que una administración profesional contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.^{2[2]}

Ahora bien, no obstante la evidencia que habla del valor de la profesionalización de la función pública como factor importante en la promoción del desarrollo, de la necesidad de adoptar políticas públicas que tiendan a fortalecerla y consolidarla, la cuestión no está exenta de dificultades, como lo demuestra el hecho de que distintos analistas consideran que son limitados.^{3[3]}

En cuanto al “buen gobierno”, desde el sentido común estaríamos plenamente de acuerdo con que nuestras sociedades posean una gobernación con esa cualidad, al dar por supuesto que el mismo respondería a las expectativas de la ciudadanía, mejorando el bienestar general por medio de un desarrollo sustentable, el progreso en la reducción de la pobreza y la desigualdad, la inclusión social en la educación, la salud, la vivienda, y una democracia consolidada, participativa y con calidad institucional, entre otros bienes públicos.

Tampoco en este caso los resultados de la actuación del gobierno tendría resultados satisfactorios, cuando la pobreza afecta a 225 millones de latinoamericanos, de los que 100 millones son indigentes, a lo que se suma que si lograra crecer en los siguientes doce años al promedio de los cinco mejores años de los noventas, solo nueve naciones alcanzarían la meta del milenio de reducción de pobreza a la mitad en el 2015, según la CEPAL.

Por ello en nuestra región, por cierto, no exclusivamente, se percibe que la gobernabilidad se deteriora con la caída de las expectativas, en la capacidad de la democracia de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. La falta de credibilidad en la política como medio conducente para una acción ciudadana efectiva, al tiempo que debilita al sistema político, resta margen de acción a la ciudadanía. (Bonifacio, 2003:4) Además, como destaca Bauman (2003:175-178), los parámetros más decisivos de la condición humana surgen ahora de áreas fuera del alcance de las instituciones del Estado-nación y los poderes, que presiden sobre la preservación y el cambio de esas condiciones son cada vez más globalizados, mientras que los instrumentos de control e influencia de los ciudadanos siguen confinados al ámbito local (la globalización del capital, las finanzas y la información); en ese espacio no hay instituciones que se parezcan a los vehículos desarrollados por el Estado republicano para posibilitar la participación y la acción política eficaz de los ciudadanos, con lo que se anula la ciudadanía.

En ese marco de la complejidad creciente de los problemas sociales, la emergencia protagónica de nuevos actores y la realidad de un mundo globalizado, surgen diferentes perspectivas sobre la gobernanza, que van desde considerarla un nuevo paradigma para la gobernanza moderna en tiempos de globalización, hasta una concepción ideológica que relativiza o cuestiona el papel del Estado en la vida social.

En todo caso, existen argumentos que hacen plausible el esfuerzo por sopesar los alcances de este concepto y su valor explicativo. ¿El progreso económico, social y político alcanzado por algunos países, podría explicarse como resultado de haber creado algunas condiciones basadas en los principios que se reconocen como constitutivos del “buen gobierno”? Y si así fuera, ¿estos principios podrían ser reproducidos en otras sociedades para alcanzar resultados similares? ¿Los supuestos en los que se basa la gobernanza, están presentes en nuestros países?

Claro que las mismas interrogantes podrían ser dirigidas al papel de la función pública profesional: ¿es posible establecer una serie de principios aplicables a la función pública de distintos países para mejorar el desempeño gubernamental?; ¿es suficiente la evidencia para sostener que entre ella y el desarrollo existe una relación necesaria?; los supuestos de una función pública profesional, ¿están presentes en nuestros países?

La reflexión sobre la función pública en el buen gobierno requiere de un acuerdo sobre el alcance de los conceptos implicados y las realidades a partir de las cuales se desarrollan, porque como bien dice Renate Mayntz (2000) al referirse a la gobernanza, la distinción de los significados no solo es importante para evitar equívocos y malentendidos, sino porque una variación semántica generalmente refleja un cambio de percepción, refleje o no a su vez este último los cambios en la realidad.

Del buen gobierno o gobernanza

El concepto del buen gobierno, *governance* o gobernanza se ha convertido en un campo de estudio de varias disciplinas, las que han elaborado teorías y enfoques para su análisis, y aunque coexisten definiciones diferentes sobre sus alcances y significado, distintos autores coinciden en que no deben considerarse excluyentes, sino complementarias.^{4[4]} En general, la mayor parte de los enfoques concurren a marcar una diferencia entre la gobernanza con el alcance que la teoría política tradicional otorga al gobierno, el que remite principalmente a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo, y se lo caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan mediante procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional, para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. (Stoker: 1998; Mayntz: 2000).

En español la gobernanza se define como el “arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo, el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.^{5[5]}

Stoker (1998) sostiene que si bien el "buen gobierno" se usa de distintas maneras y tiene varios significados, hay un acuerdo básico acerca de que se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar, en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. Así la esencia del "buen gobierno" es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por

^{4[4]} Así lo entiende Conde Martínez (2004), que citando a Hyden y Court (2002: 16 y ss.) distingue cuatro consideraciones sobre la gobernanza: i) la ciencia de la administración, que constata la erosión de fronteras entre lo público y lo privado en la conducción de los asuntos públicos, y subraya como cualidades de una buena gobernanza a la transparencia, la participación, la responsabilidad, etc.; ii) las relaciones internacionales, que enfatiza las teorías de la interdependencia y la existencia de regímenes internacionales estables dentro de los que los Estados asumen obligaciones y normas mutuas; iii) la política comparada, que la centra en los procesos de transición política o democratización, interesada en la legitimación de las instituciones del Estado y de los procesos decisivos y de políticas públicas y, iv) las agencias internacionales de desarrollo, que parten de un concepto genérico de gobernanza, como el modo en el que la actividad política puede conducir el funcionamiento de las sociedades.

^{5[5]} Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

éstas.^{6[6]} En su opinión la bibliografía es ecléctica, y reseña significados que le son atribuidos: el empeño en instaurar un gobierno eficiente, y que debe rendir cuentas (Banco Mundial); la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación (Osborne y Gaebler); una forma aceptable de presentar la reducción de gastos, o bien indicar una disminución de la intervención de las autoridades. Para el autor tiene un sentido más lato, y consiste en reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario, poniendo en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional.

Para Querol (2002) la gobernanza puede definirse como un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.), que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisión, considerando actores relevantes, tanto a los poderes públicos como a los actores sociales y económicos.

Blanco y Gomà, consideran que la gobernanza o gobierno en red significa el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales, y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, que demanda la adopción de nuevos roles e instrumentos. Para Prats, un sistema social tiene gobernanza cuando está estructurado socio-políticamente, de modo tal, que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas, y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.^{7[7]}

La Comisión de las Comunidades Europeas identificó la reforma de la gobernanza como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios del 2000, y el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE, con el propósito de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y responsabilización de todos los participantes.

De acuerdo con Stoker (1998), son características del “buen gobierno”:

- Poner en tela de juicio supuestos tradicionales que entienden al gobierno como si fuera “independiente” de fuerzas sociales más amplias, y su legitimidad no viene dada, sino que resulta del reconocimiento expreso a relaciones de poder concretas.

^{6[6]} Stoker cita a Kooiman y Van Vliet, (1993; p.64), quienes sostienen que: "El concepto de 'buen gobierno' apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros".

^{7[7]} Las citas corresponden a Esteve (2005).

- Un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, donde hay una ciudadanía activa que contribuye a desarrollar el capital social y asume responsabilidades que tradicionalmente fueron del gobierno, y la complejidad que introduce la pérdida de nitidez en materia de límites y responsabilidades suscita ambigüedad e incertidumbre.
- En el “buen gobierno” ningún agente, público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad para resolver unilateralmente los problemas, por lo que se busca una visión compartida y trabajo conjunto.
- En él la máxima actividad de asociación es la formación de redes que se rigen a sí mismas, no limitándose a influir, sino a asumir el gobierno, con un déficit en materia de rendición de cuentas que puede orientarse mediante un papel del gobierno como orientador.
- El “buen gobierno” consiste en lograr que las cosas se hagan, aunque no por el poder del gobierno de emplear autoridad, sino por emplear la capacidad de coordinación entre los interesados, la orientación para conseguir los resultados, y la integración y regulación para evitar efectos secundarios no deseados y alcanzar coordinación efectiva. La paradoja es que el buen gobierno puede fracasar por las tensiones, capacidades diferentes, fallos de dirección, entre otros.

Para Graña (2005) la emergencia de la “gobernanza” sería el resultado de características decisivas del contexto histórico-social: la crisis del Estado tradicional, los reclamos sociales de participación, la conformación de “redes” de decisores y el proceso de globalización. Lo que está cuestionado no sería la autoridad estatal sino más bien sus opciones políticas, en una época en que la necesidad del Estado se hace más evidente que nunca, y contribuye a deslegitimar el Estado. Una lectura simplista de las transformaciones en curso alienta a concebir y practicar una gobernanza “contra el Estado”. La gobernanza nace bajo el signo de la crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, y convoca, a los mil actores de la “sociedad civil”, a tomar en sus manos la gestión del poder, y a sentar las bases de un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente. (Graña, 2005:14-18) Para este autor, en los años noventa la “buena gobernanza” está asociada a la reforma del Estado y promoción de la economía de mercado, cuando al Estado se lo hacía responsable de los efectos perversos de políticas de seguridad social onerosas, ineficaces y clientelísticas, y se propone subsanar el endeudamiento estatal aplicando métodos empresariales de gestión; entonces, con el objetivo de “hacer más con menos, se promueven programas liberales de ajuste estructural e iniciativas ciudadanas que aseguren la integración social con o sin Estado, predicando el crecimiento económico directamente funcional a un mercado libre de trabas. La falta de matices en estas ideas acarrearón efectos no deseados, y en América Latina en muchos casos, las reformas destruyeron estructuras preexistentes, y no produjeron soluciones más democráticas, eficaces y estables, debilitando la

capacidad de los poderes públicos para cumplir con sus funciones y acrecentando el déficit de legitimidad (Graña: 32-34,53).

Conde Martínez (2004:4) observa que en los países en desarrollo existen elementos contrarios a los valores generalmente aceptados como definitorios de la buena gobernanza: autoritarismo, carencia de servicios públicos elementales, baja calidad de los existentes, corrupción, discriminación de minorías y géneros, captura del Estado por intereses privados, falta de capacidad y de seguridad de los ciudadanos en su relación con el Estado, violencia política, conflictos internacionales y falta de integración económica como muestra de una gobernanza internacional inadecuada.

Estas últimas apreciaciones presentan fuertes restricciones a la viabilidad de la construcción de la gobernanza, pero no debe perderse de vista el recurso de la capacidad institucional que los Estados conservan, como punto de partida para cimentar nuevas bases para el "buen gobierno".

En este sentido, para matizar el análisis y no perder de vista el papel del Estado frente a algunos énfasis de la gobernanza que parecieran desdibujarlo, interesa traer a colación la observación de Mayntz, para quien no se trata tanto de una pérdida de control estatal, sino más bien de un cambio en su forma, porque la autorregulación social tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado, que no solo ejerce una función de legitimación, sino que a menudo, apoya la emergencia de varias formas de autogobierno. El Estado mantiene el derecho de ratificación legal, de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores sociales no lleguen a alguna conclusión, y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso en que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación. Para Mayntz, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes, sino principios ordenadores diferentes que a menudo resultan amalgamados, y su combinación y autorregulación "a la sombra de la jerarquía", puede ser más provechosa que cualquier otra forma "pura" de *governance* (Mayntz, 2000).

En un sentido semejante se pronuncia Senarclens (1998), para quien si bien la autonomía política de los Estados puede verse restringida, recuerda que conservan en lo esencial el monopolio de la violencia legítima, ofrecen un marco institucional a la cohesión política y social, al arbitraje de los conflictos, al reparto de los recursos, y a la facultad política de dar órdenes. Las disputas por el poder se siguen desarrollando esencialmente en su espacio político, de modo que la expansión de los mercados y las comunicaciones no impide que los Estados sigan siendo los polos principales del poder político, los proveedores de normas y regímenes, y las fuentes primordiales de las subordinaciones políticas. Los Estados asumen una función esencial en estas esferas: instauración de un orden jurídico estable; mantenimiento de la seguridad interior; creación de condiciones propicias para la actividad económica y el empleo; lucha contra la pobreza; protección del medio ambiente; y educación, formación y salud.

Con estas últimas referencias, destaca para nuestro propósito la sugerencia realizada por Graña (*op. cit.*:33-34) de una gobernanza que se oriente por los criterios de:

- Abandonar el esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso, apelando a la creatividad de la población en situaciones sociales concretas.
- Sustituir una propuesta tecnocrática de reforma institucional, por el diálogo abierto sobre los cambios posibles y necesarios.
- Evitar el trazado de una falsa frontera entre Estado y sociedad civil, procurando fortalecer el ámbito público y recompensar a la vez, los aportes al bien común provenientes de instituciones no estatales.
- Impedir el análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica reconociendo la relación necesaria entre ambas.
- Abandonar la distinción artificial entre los niveles nacional e internacional de la gobernanza.^{8[8]}

Otra perspectiva: el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, CIBG

La cuestión del buen gobierno también ha sido objeto de una iniciativa regional, recientemente adoptada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Montevideo en junio del 2006, que elaboró el CIBG. El mismo se presenta como resultado de la permanente búsqueda de una ética universal, fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, así como en las tendencias universales promotoras de códigos de conducta que guíen el ejercicio correcto de las prácticas profesionales.

Conviene aclarar que el escenario en el que el Código plantea la cuestión del buen gobierno, remite al concepto clásico de gobierno y a los principios a los que deben ajustar el desempeño sus más significativos exponentes, quedando implícito que el mismo redundará favorablemente para el interés público. El Código se establece para su observancia, por quienes ejercen los más elevados roles de poder en el ámbito del Poder Ejecutivo, así como por todos los “altos cargos” del gobierno.^{9[9]} En este sentido, su aplicación no involucra a la función

^{8[8]} Graña, *op. cit.*, pp. 33-34, siguiendo a Alcántara (1998).

^{9[9]} Dice que “será aplicable a los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo, tales como viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales.”

pública como la consideramos en este trabajo, sino que tendría como meta el “centro” del gobierno, aunque promoviendo valores y conductas cónsonas con las requeridas por la gobernanza. Es ilustrativo para nuestro propósito, trazar una vinculación entre el desempeño de los funcionarios y la gobernanza por medio de la profesionalización de la función pública.

Los firmantes establecen como fundamento del Código el principio de la dignidad de la persona humana, y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano, y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos, civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, en su naturaleza interdependiente y universalidad, así como procure la búsqueda permanente del interés general, la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos, y el respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social. Y declara que los valores que guiarán la acción del buen gobierno son: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

En el CIBG se define como buen gobierno 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.

Luego de estas definiciones generales, el Código se articula en reglas de conducta, las vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

Las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno indican la promoción, reconocimiento y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, evitando toda discriminación, y persiguiendo la satisfacción de los intereses generales mediante la información y participación, el sometimiento a la ley, asegurando la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.

En materia de ética gubernamental, los altos funcionarios evitarán el uso abusivo del poder, los privilegios informativos, reguladores y competenciales, el conflicto de intereses con su cargo público, sometiéndose a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos, sin aceptar trato de favor o privilegio. Además, se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, y ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público.

En materia de gestión pública, el Código establece que los miembros del Poder Ejecutivo actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado. El CIBG postula que la gestión pública ha de tener un enfoque centrado en el ciudadano, mejorando continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados. Deberán ser accesibles a la ciudadanía, ejerciendo sus funciones de manera ejemplar, administrando los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, protegiendo el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias. Asimismo, fomentarán la participación de los ciudadanos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad, y promoverán la evaluación permanente de políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas.

Según el Código, los altos funcionarios deberán promover y garantizar políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública y darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización. También promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas.

Como se aprecia el CIBG se propone, a partir de comprometer a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo con sus principios, construir la oportunidad de la gobernanza en los términos que antes la hemos descrito, incluyendo la profesionalización de la función pública.

La percepción de los ciudadanos

A priori, se puede juzgar que el buen gobierno es un bien público necesario, y en ese sentido la valoración que el público tiene del gobierno no puede desestimarse, particularmente cuando el concepto de buen gobierno en una parte significativa de la literatura se elabora a partir de una apreciación sobre el pobre desempeño gubernamental, y la desconfianza de los ciudadanos en quienes ejercen el gobierno.

Según los estudios de la Corporación Latinobarómetro (2005:6) la “aprobación del gobierno” en los diecisiete países de la región que incluye la muestra, ha aumentado desde 36% en el 2002 a 49% en el 2005; en siete de ellos la aprobación de gobierno es superior al 60%, y en otros siete la aprobación de gobierno es inferior al 40%. En particular, los países del Istmo Centroamericano se ubican en un nivel de aprobación inferior al promedio latinoamericano, con la excepción de República Dominicana (62%) y El Salvador (58%); Costa Rica y Nicaragua muestran, con un 34%, los niveles más bajos de aprobación del grupo.

Para nuestro punto de vista es importante también conocer cómo es visualizado el Estado. Los encuestados aprecian que el poder del Estado ha disminuido desde el 2003, donde un 57% de los habitantes de la región decían que era la institución que tenía más poder, a 49% en el 2005. Algo semejante sucede con los partidos políticos que disminuye la percepción de poder de 39% en el 2003 a 34% en el 2005 (v. p. 19-20) .

En cuanto a cómo el Estado utiliza la capacidad que se le reconoce en solucionar los problemas que le preocupan a la gente, la percepción de los ciudadanos de la región es muy limitada: solo un 9% dice que puede solucionar todos los problemas, y un 20% que logra la mayoría. Por el contrario un 47%, casi uno de cada dos encuestados, dice que soluciona solo algunos, mientras una pequeña minoría de 8% dice que no puede solucionar ninguno (p. 20).

En la consideración de los ciudadanos la corrupción está presente de manera importante en las instituciones públicas, porque en el promedio para América Latina la apreciación es que 68% del total de los funcionarios públicos son corruptos; los valores para Centroamérica varían entre el 77% y el 63%, por lo que el tema ha de ser considerado relevante en términos de la confianza de los ciudadanos en el gobierno (p. 26).

Para la gobernabilidad también es importante la valoración de la democracia. Los estudios que se han citado indican que en 1995 el 40% decía que la democracia no podía solucionar los problemas, mientras el 50% decía que sí podía. La situación se ha mantenido en una década porque en el 2005 un 37% dice que la democracia no soluciona los problemas, mientras un 53% dice que si lo logra (v. p. 45).

Los autores aprecian que la instrumentalización de la democracia como sistema que soluciona los problemas le resta legitimidad, y la deja al vaivén de los resultados, del desempeño de los gobiernos, produciendo inestabilidades de gobernabilidad. La afirmación cobra sentido porque al preguntar sobre el significado de la democracia, el 20% de los consultados afirma que en ella lo más importante es “una economía que asegure un ingreso digno”. Cuatro de cada diez habitantes siguen esperando que la democracia le solucione los problemas, y ni la agenda política ni el discurso de los líderes ayuda a separar el desempeño de los gobiernos, de la legitimidad básica del régimen democrático (p. 41).

La insatisfacción con la democracia ha mostrado en la última década un nivel elevado, cuyo promedio está alrededor del 60%. Aunque el apoyo que la misma suscita presenta proporciones similares, se ve opacado por la indiferencia y/o aceptación del autoritarismo, que llegó al 40% en el 2000 (punto más bajo de la preferencia definida por la democracia, con un 48%), para presentar un 34% en el 2005 (p. 53). De la región centroamericana, solo República Dominicana, Costa Rica y El Salvador superan el promedio de América Latina en cuanto a la satisfacción con la democracia.

Los distintos temas expuestos permiten apreciar un desajuste entre las expectativas y el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el Estado, el gobierno y la democracia. Quedan así confirmadas algunas debilidades de la gobernanza en la región en la obtención de resultados, pero debe apreciarse también el recurso que para su fortalecimiento significa la positiva valoración de las instituciones.

La situación de la función pública en la región

Así como se ha procurado establecer los alcances del concepto de buen gobierno, al pretender establecer una vinculación con la función pública, resultará también conveniente hacer algunas precisiones conceptuales, y también trazar una visión sobre sus características en la región.

Longo (2001:6) define al servicio civil como el “sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”. En alguna oportunidad hemos empleado el concepto “función pública” para designar al conjunto del personal que trabaja al servicio del Estado, en una relación de empleo regulada por un estatuto que, en general, estipula derechos y obligaciones, incluidas unas reglas para el acceso, permanencia y movilidad en los cargos (Bonifacio, 2001:3).

Cuál es la distancia entre estas precisiones conceptuales y la realidad de las administraciones públicas latinoamericanas? Resulta ilustrativo al respecto el capítulo dedicado a la burocracia en el Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina, “La Política de las Políticas Públicas” del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2006).

El estudio considera relevante la dimensión cualitativa del empleo público para entender la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia, y examina en qué medida las burocracias latinoamericanas están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos, que se les ha asignado en una democracia representativa.¹⁰

La existencia de garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados da lugar a un “índice de mérito”, por medio del cual se mide el grado de autonomía de la burocracia. De allí resulta la distinción de tres grupos de países: Brasil, Chile y Costa Rica se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos. Les sigue un grupo de

2. ¹⁰[10] Con base en datos, índices y conclusiones de un estudio de diagnóstico institucional del servicio civil realizado en dieciocho países de la región. (Iacoviello (2005).

países con índices comprendidos entre 30 y 55, que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, en los que coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y todos los países centroamericanos con excepción de Costa Rica, presenta índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido.

Un segundo análisis¹¹[11] repara en que para desempeñar roles sustantivos en el diseño y la implantación de las políticas públicas, la burocracia también requiere incentivos y capacidades técnicas adecuadas para un desempeño eficiente. Así se construye el “índice de capacidad funcional”, que mide las características de los sistemas de remuneración salarial y los de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. En este caso, Brasil y Chile se destacan con índices cercanos a 60 sobre 100, reflejando sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 35 y 50, formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela, que se caracteriza por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. El grupo con peores resultados presenta índices comprendidos entre 10 y 25, y está formado por República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras. Estos países se caracterizan por la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de desigualdad y ausencia de evaluación del desempeño.

Considerando conjuntamente ambos índices, los países analizados pueden agruparse en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático:

- Tiene burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios. Este grupo incluye países con bajo puntaje en ambos índices: Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia.
- Presenta sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva utilización de capacidades. Este grupo está integrado por Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica.

¹¹[11] <http://www.iadb.org/res/ipcs/2006/search.htm>

- Brasil y Chile se destacan en términos de ambos índices, y están más institucionalizados en relación con los demás países, pese a tener perfiles diferenciados en sus sistemas de servicio civil.

Con base en los datos anteriores, el estudio realiza una categorización básica de los diferentes tipos de burocracias que se encuentran en los países de la región.^{12[12]} La prevalencia de estos tipos de burocracia varía de un país a otro, y los distintos tipos también pueden coexistir en un mismo país.

Se identifica como *burocracia administrativa* a la que posee baja capacidad y un grado relativamente alto de autonomía. Existen normas formales de mérito que no se aplican en la práctica. Los funcionarios se nombran sobre la base de criterios más políticos que meritocráticos, pero pueden tener cierta estabilidad en sus cargos. Su grado de competencia técnica y la orientación hacia un buen desempeño son bajos. Esta categoría abarca las burocracias de Perú, Venezuela y Ecuador (en el nivel más bajo), y las de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay (en el nivel más alto).

Una baja autonomía y baja capacidad caracterizan la *burocracia clientelar*. Los funcionarios públicos ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidaria, y también bajo el control de organizaciones sindicales. Se incluye a los países centroamericanos con excepción de Costa Rica, y en República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). También México (hasta la Ley de Carrera) y en sectores de Argentina, Colombia, Perú y Uruguay, al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y despidos.

La *burocracia paralela*, que se caracteriza por la baja autonomía y la alta capacidad, está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, aunque en varios países la renovación de contratos es rutinaria. Se han incorporado a efectos de cubrir determinadas necesidades técnicas. Pueden ser exitosas y también resistidas por actores burocráticos internos. La categoría incluye equipos que gestionan proyectos con financiación internacional. Las burocracias paralelas se caracterizan por diferentes grados de autonomía y capacidad, pero no contribuyen a reforzar las capacidades del sector público.

Finalmente, la *burocracia meritocrática* se caracteriza por diferentes combinaciones de alta autonomía y capacidad. Está integrada por funcionarios con estabilidad reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos para el desempeño profesional de su trabajo. Se presenta en Chile o Brasil, así como en entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o

^{12[12]} Los autores advierten que aunque se basa en estudios de casos cualitativos de los sistemas de servicio civil de la región, la categorización (y los ejemplos de los países) no es precisa, y se realiza únicamente con fines ilustrativos.

económica (como bancos centrales, entidades regulatorias o administraciones tributarias, la carrera diplomática en diversos países).

La extensa referencia que hemos realizado tiene por una parte el propósito de reconocer el valor de un estudio sin precedentes, por aplicar una metodología uniforme y estar basado en datos primarios, para conocer la función pública de la región. Pero también hemos de observar la dificultad para llegar a conclusiones categóricas desde el análisis de datos, atendiendo a la complejidad de las estructuras del servicio civil en cada país, y a la dificultad de situar los casos nacionales en una categoría analítica precisa. En todo caso, la referencia puede contribuir a ilustrar la reflexión, particularmente para los países convocados en esta conferencia, en la medida que en su mayoría resultan incluidos en un diagnóstico que presenta un desafío importante para la mejora de la función pública.

El camino de la profesionalización de la función pública en América Latina

La Carta Iberoamericana define a la función pública (2003) como un conjunto de arreglos institucionales, mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, y comprende normas, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público (CIFP, 2003:5-6).

Los principios rectores del sistema de función pública promovido por la Carta postulan el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Asimismo, al incluir entre los principios la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas, se toma en cuenta la necesidad de superar el estado enunciativo en que muchas veces se entraban estas políticas. A su vez, la transparencia, objetividad e imparcialidad, así como el pleno sometimiento a la ley y al derecho, agregan las condiciones bajo las cuales los principios anteriores tienen sentido.

Más allá de las orientaciones y principios, la CIFP expone operativamente ejes para el desarrollo de una función pública profesional. Entre ellos: la planificación para el estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en el tiempo; vinculación de la estrategia organizativa y las políticas con las prácticas de gestión del empleo con sistemas de información eficientes; reclama instrumentos de gestión de personal como la descripción de los puestos de trabajo y los requisitos de idoneidad o perfiles de competencias

correspondientes, equilibrando especialización con flexibilidad, y en los perfiles, además de conocimiento y experiencia, habilidades, actitudes, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad considerados relevantes para el éxito en el trabajo.

En lo relativo a los procesos de acceso al empleo público requiere:

Publicidad de las convocatorias.

Libre concurrencia de acuerdo con requisitos generales y perfil de competencias acordes al puesto.

Transparencia en la gestión del proceso.

Especialización de los órganos técnicos y cualificación profesional de sus integrantes.

Garantía de imparcialidad.

Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.

Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección.

La Carta recomienda la evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo, como parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. En materia de compensación deberá responder a prioridades y objetivos vinculados a la estrategia, y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, teniendo la equidad como principio rector del diseño de las estructuras retributivas, incidiendo en los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento.

La Carta sostiene que los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización, fomentando la empleabilidad. La capacitación ha de complementar la formación inicial, para adaptarse a la evolución de las tareas, hacer frente a déficits de rendimiento, apoyar el crecimiento profesional para los cambios organizativos, y las prioridades claras de la organización.

Nuevamente el principio de mérito es incluido en la promoción a puestos de trabajo de nivel superior, por recomendarse el sustento en la valoración del rendimiento, potencial y desarrollo de competencias, con base a instrumentos que

reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo. En las relaciones laborales sostiene el derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, negociación de las condiciones de trabajo, facilitar la transacción y la concertación, garantizar derechos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.

La CIFP destaca la necesaria existencia de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función, con el cometido de elaborar directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa, haciendo el seguimiento y control de su aplicación. Asimismo, que esas unidades deben desempeñar un papel en la planificación de personal de alcance global, en la gestión de operaciones y procesos que deban ser asumidas por una instancia central, en el estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas, en el apoyo a los directivos en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.

La Carta reconoce a la franja directiva o gerencial como función diferenciada, tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria, y reclama arreglos institucionales que hagan posible:
Una esfera de delegación.

Sistemas eficaces de control y rendición de cuentas.

Premios y sanciones vinculados a la responsabilidad y los resultados de la gestión.

Racionalidad y creación de valor público en el uso de los recursos.

También que, para la garantía de su profesionalidad, existan regulaciones específicas para definir el universo de cargos, delimitándolos de las funciones políticas y del servicio civil ordinario, exigencias de cualificación profesional, competencias, reglas de acceso con criterios de capacidad y mérito, normas de evaluación y rendición de cuentas que definan mecanismos de control por resultados, estatutos de permanencia que vinculen a los resultados de la gestión, e incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación a los resultados.

Esta síntesis de los postulados de la Carta, que en la misma se presentan expresamente sin pretensión de conformar una prescripción de reformas, se constituye como recurso de alto nivel para respaldar las iniciativas nacionales orientadas a profesionalizar la función pública. Y así como promueve principios y valores generales, también sugiere instrumentos eficaces para mejorar el desempeño de la función pública, dotar de recursos calificados a las instituciones del Estado en consonancia con la complejidad de los desafíos que afronta,

asegurar la continuidad de la gestión pública sirviendo al principio democrático, y contribuir a la efectividad de las políticas públicas.

Oportunamente identificamos un número importante de reformas legislativas en los servicios civiles de los países de la región, posteriores a la adopción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Bonifacio:2005,11):

- Ley del Estatuto de la Función Pública de Venezuela (2002).
- Ley N° 19.882 que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos de Chile (2003).
- Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de México (2003) y su Reglamento (2004).
- Ley No. 476 del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa de Nicaragua (2003).
- Ley de Normas que Regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública de Colombia (2004).
- Ley Marco de Empleo Público de Perú (2004), que entró en vigencia en enero de 2005, entre otras iniciativas.

La evaluación de los avances, obstáculos y estrategias en la implantación de la CIFP, ^{13[13]} consideró que entre los rasgos predominantes de la función pública en la región destacan la escasa observancia práctica de las reglas, discrecionalidad y clientelismo en los sistemas de gestión del empleo, déficit de profesionalización, rigidez en los procedimientos, carencias en la gestión del recurso humano. Frente a esa situación la implantación de la Carta se ve como “equivalente a la realización de reformas capaces de mejorar, de forma efectiva y sostenible en el tiempo, los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos en los países latinoamericanos.” (Longo 2005^a:8-9).^{14[14]}

^{13[13]} Organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, y la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (UN-DESA), con el apoyo del Gobierno de México, el "Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública", se realizó el 4 y 5 de mayo del 2005, en ciudad de México. <http://www.clad.org.ve>

^{14[14]} Longo afirma que, por razones propias de la cultura social y política de América Latina, existe una tendencia a identificar las reformas con las leyes que pretenden implantarlas, y que muchas veces no son aplicadas o se tergiversan, y es vasta la literatura que avala la afirmación (Longo, 2005:22).

Reflexiones sobre la contribución de la función pública a la gobernanza

Atendiendo a la complejidad del gobierno y, en particular, de la gobernanza contemporánea, la mejora de ambos no puede sino encontrar en el desarrollo de una función pública profesional una condición necesaria para su mejora, pero la misma complejidad a la que aludimos no permite caer en la simplificación de considerar que esta es suficiente para el buen gobierno. Se ha sostenido antes que no puede pretenderse que la institucionalidad administrativa se constituya en el reaseguro frente a las crisis de gobernabilidad, sino que la misma es parte de un entramado institucional más amplio que puede dotar a la democracia de recursos efectivos adicionales para responder a los desafíos de la gobernabilidad actual. En ese sentido, una función pública meritocrática constituye un activo institucional, un recurso disponible para la mejor gestión de los asuntos públicos, que conciernen al conjunto de la sociedad (Bonifacio:2003:10).

Aunque sea necesario realizar evaluaciones adicionales para conocer si las políticas que contienen las reformas legislativas están afianzando resultados efectivos, debe reconocerse que son una parte relevante del proceso de cambio, y existe evidencia de su impacto en aspectos clave para la función pública profesional, como la incorporación del mérito para el acceso y la promoción en empleo público y su aplicación a la cobertura de funciones directivas, revelando que esta política está siendo considerada en las agendas de los gobiernos de la región. En coincidencia, Heredia (2002:21-22) afirma que el tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparente constituye un proceso largo, costoso y difícil, pero reconoce que también existen logros en la región en los últimos años y las experiencias exitosas de cambio en otros países y períodos, indican que modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible.

A propósito de la contribución de la función pública a la gobernanza, nos parece relevante proponer un análisis en el que la política para la función pública se conciba más allá del rol instrumental al que la recluyen algunas estrategias de reforma o modernización del Estado, para poner énfasis en la responsabilidad que le compete como agente responsable de asegurar bienes públicos y valores colectivos, en cooperación con los representantes políticos legitimados por los ciudadanos en elecciones libres para constituir gobiernos democráticos, y con las organizaciones de la sociedad civil. Para ello se requiere identificar factores que en el diseño institucional de la función pública, intervienen en el ejercicio democrático del poder del Estado como garante del bien común.

Cabe destacar este particular énfasis, porque si el debate sobre la gestión pública se limita a la eficiencia, se confunden las prioridades, y por la vía de las

pérdidas en capacidad institucional el interés público se ve perjudicado, y se desvirtúa el sentido del servicio público como actividad concurrente a la construcción de ciudadanía. El movimiento de la nueva gestión pública, que enfatiza el giro de la administración hacia el logro de mejores servicios a los clientes y a la gestión por resultados, no termina de resolver el problema de las relaciones del ciudadano con la administración, asegurando la apropiada identificación de ésta con el interés público, evitando su actuación a favor de intereses particulares (Peters, 1998).

Las reformas tecnocráticas han omitido que en la construcción de una función pública democrática y eficiente es imprescindible la participación de los representantes electos, porque la acción política es un insumo crítico para establecer una función pública responsable en el acompañamiento de una gestión y políticas consensuadas democráticamente como programa de gobierno, a partir de reconocer y promover la competencia profesional de la función pública. Con plena conciencia de esta necesidad, se ha destacado que las estrategias de reforma necesitan contar con un liderazgo político que traslade a los actores involucrados una sensación de necesidad y urgencia por cambiar; que debe inspirar a una política de Estado clave para resolver los problemas importantes y sensibles de la ciudadanía; que se requiere construir alianzas en las que apoyar las iniciativas de cambio y operaciones de consenso nacional, interpartidarias o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos.^{15[15]}

En cuanto al papel del actor más complejo, menos estructurado, y parte esencial de la argamasa de la gobernanza, la sociedad civil, es clave considerar su intervención en este proceso, que por razones metodológicas y de posibilidad hemos centrado en la consolidación de una función pública profesional. Sería una grave simplificación considerar que la sociedad civil, que los ciudadanos, tienen una sola voz. Y reducir la ciudadanía a las categorías de “administrados”, “clientes” o “usuarios”, un grave error de concepto, no porque estas últimas no expresen una parte de la realidad social y carezcan en tanto tales de entidad para la administración o el gobierno, sino porque en sí mismos no abarcan a todos los sujetos comprendidos en la gobernanza.

La sociedad civil es diversa, compleja, y sus posiciones frente a diversas cuestiones es divergente en cualquier sociedad democrática. Como ha sugerido Cardoso, frente a la imagen idealizada que en muchos casos tiene de sí misma, la sociedad civil no es el reino de los "buenos valores e intenciones" en contraste con la lógica del poder y los intereses que se atribuyen a los Estados. Es posible también que los grupos civiles y comunitarios defiendan causas que son sumamente polémicas, y en algunos casos incompatibles con las normas y principios aceptados universalmente. La cuestión que quién habla en nombre de la

^{15[15]} Declaración Final del Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

sociedad civil no tiene respuesta sencilla. La legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil emana de lo que hacen y no de a quienes representan ni de ningún tipo de mandato externo; su poder consiste en su capacidad de discutir, proponer, experimentar, denunciar y servir de ejemplo, no es un poder de decisión (Cardoso, 2004).

La sociedad civil tiene una capacidad para actuar por sí misma que no depende de ninguna autorización ni mandato, y sin embargo, en su relación con el Estado pueden existir límites legítimos a su participación directa en el proceso gubernamental de toma de decisiones. Pero una sociedad civil activa, que se involucre en los asuntos públicos, no debilita la democracia y la gobernanza, sino que incrementa los recursos nacionales invertidos en el desarrollo social y da mayor peso a la opinión del país en cuestiones globales (Cardoso, 2004).

Entre modalidades de relación alternativas, la colaboración en un esquema de mutuo respeto entre políticos y administradores, que implica reconocimiento de las legitimidades en juego, constituye la forma indicada de un sistema de servicio civil orientado al interés público. Este reconocimiento de legitimidades, en lo que hace al funcionariado, interpela al principio del mérito, y también supone el reconocimiento de la autoridad política, en sus atributos de legitimidad del ejercicio responsable del gobierno. El gobierno político debiera conceder a la burocracia, la oportunidad de legitimarse de cara a la sociedad por la vía de institucionalizar el principio del mérito, beneficiando la función de la gobernación con el recurso de una administración más competente, lo que reforzaría su legitimidad en cuanto a los resultados de la gestión.

La gobernanza debiera considerar el impacto de los procesos de transición y los cambios de liderazgo en la gestión política de la administración, porque altas tasas de rotación de funcionarios en cargos políticos como en los niveles directivos, generan inercias administrativas costosas e impactan negativamente sobre los resultados de las políticas. El proceso se entorpece y dificulta la elaboración de consensos indispensables para viabilizar políticas de Estado, que son las que aseguran la continuidad institucional de cursos de acción concertados entre fuerzas políticas y sociales, con independencia de su cambio de posición en el ejercicio de los roles de poder. La incapacidad para profesionalizar la burocracia pública puede ser un subproducto de este proceso, donde junto con las políticas, se reemplazan a los actores que las protagonizaron, en un cambio continuo.

El cambio político de los ejecutivos en procesos electorales, expresa la voluntad de los ciudadanos a favor de cambiar políticas y resultados de la acción gubernamental. Los cambios de gestión, que tienen costos inevitables y también deseables, con base en un sistema de función pública profesional y previsible, estarían en condiciones de reducir unos costos adicionales que tienen origen en los movimientos propios de la alternancia, a los que se suman a veces, la imprevisión, la falta de información y la inexperiencia.

Por otra parte, la consolidación de la democracia en nuestros países, puede encontrar en la democratización de la administración pública un aliciente importante. La administración burocrática, circunscripta a su estructura jerárquica de organización, amparada en normas y procedimientos formales, distante de las personas e ignorante de sus necesidades, expresa un patrón autoritario que los ciudadanos perciben como ajeno e inamistoso. La modernización de la administración pública tiene un fuerte desafío en la demanda por su mayor democratización, que comprende brindar servicios apropiados a los ciudadanos, pero mucho más allá, supone modificar relaciones de poder en la sociedad.

La extensión de las reglas de juego democráticas al interior de la administración, en el sentido de una efectiva participación de distintas expresiones de la sociedad civil en el proceso de las decisiones públicas gubernamentales, puede plantearse en distintos niveles, e implica importantes cambios en la función pública como organización y como institución. Es posible desarrollar modalidades de estructuración y funcionamiento de las burocracias públicas que hagan posible un mayor contacto con los ciudadanos, mediante la autonomía de los administradores públicos profesionales en el ejercicio de su gestión, con mecanismos de control que aseguren su contribución al interés público, y no a intereses políticos particulares (Barth, 1996; King y Stivers, 1998).

La responsabilidad en el ejercicio de la función pública, entendida como adopción de un compromiso ético y una preocupación por las consecuencias de la acción (Martin, 1997), es un concepto que aplica al diseño del régimen de funcionarios, y se corresponde con la orientación hacia el interés público.^{16[16]} Así, la responsabilidad en el sistema de función pública demanda de los funcionarios dar cuenta de sus acciones a un espectro de actores más amplio, incluyendo políticos, colegas, clientes, usuarios y ciudadanos, con directas consecuencias de democratización del ambiente de la gestión pública (Quirk, 1997).

El planteo de la democratización de la administración pública como vía para asegurar que el servicio civil oriente su desempeño de acuerdo al interés público, excede los alcances planteados por otros aspectos de las reformas gerenciales, por la revisión en profundidad de la propia identidad de la administración pública. Como se ha expuesto, la democratización de la administración pública reconoce la doble vía del control político y del control social sobre el servicio civil. La tradición de la dicotomía entre política y administración, al obviar la importancia de la influencia del servicio civil en el proceso decisorio, restaba espacio a la consideración de un control social separado del político, cuando en realidad los ciudadanos tienen múltiples oportunidades de participación en las decisiones, lo que supone, a su vez, que los servidores públicos deben asumir responsabilidades que van más allá de las que les imponen las instancias políticas. La combinación de las nociones de ética del servicio y de representatividad burocrática, puede ser

^{16[16]} Así entendida, la responsabilidad incluye la responsabilización (*accountability*), que consiste más precisamente en responder por un compromiso que ha sido aceptado por un mandante, superior o principal.

una opción para el diseño de un sistema que permita superar las actuales dificultades.

Como se adelantó en el Foro de México ¹⁷ la implantación de las orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública requerirá de esfuerzos sostenidos que permitan la conformación de una voluntad política y de consensos político-sociales, así como de un cambio cultural propicio. Estas condiciones pueden dar significado a los aspectos más relevantes de la reforma para institucionalizar un sistema de función pública profesional, evitando naturalmente el riesgo de acomodar las políticas trascendentes a un mero recetario de soluciones, ignorante de los desafíos que enfrenta el Estado, y de la relevancia que para su desempeño de cara a la sociedad, tiene la calidad institucional del aparato gubernamental.

Existen argumentos que corroboran la contribución de una función pública basada en el mérito a la seguridad jurídica, a la gobernabilidad y a la continuidad institucional de políticas. Un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la promoción, y con los controles que eviten su apartamiento a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general,¹⁸ contribuyendo de manera decisiva a la gobernanza que haga posible el acceso de nuestros pueblos a un desarrollo con justicia social y democracia plena.

¹⁷[17] Julio César Fernández Toro, Secretario General del CLAD, Presentación del Foro.

¹⁸[18] Así lo expresa Horn, citado por Prats (1999).

COMPONENTES BASICOS DE UN INFORME DE RENDICION DE CUENTAS INTOSAI GOV 9220

MODELO DE UN INFORME DE RENDICION DE CUENTAS

Mensaje del Director de Explotación

Mensaje del Director Financiero

Exposición y análisis de la Dirección

Información sobre la misión y estructura organizativa

Misión

Programas, funciones y actividades principales

Estructura organizativa

Entorno operativo

Información Financiera

Aspectos financieros más destacados

Situación financiera

Fuentes de financiación: impuestos y otros ingresos

Financiación mediante emisión de deuda y actividades relacionadas

Con la gestión de la deuda

Información sobre el rendimiento

- El centro de atención en los resultados y logros
- El presente en el contexto de las expectativas
- Relación entre costes y resultados

Información de gobierno

- Sistemas y controles
- Cumplimiento de los requisitos legales
- Comparación entre el presupuesto y la realidad

Información de prospectiva

Informe de Auditor Independiente

Estados financieros

Información de cumplimiento

Información de rendimiento

BIBLIOGRAFÍA

- INTOSAI
- IIA
- ASF
- Alcántara, Cynthia Hewitt de (1998) Du bon usage du concept de gouvernance. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. UNESCO, París. n.155. p.109-118.
- Bonifacio, José Alberto (2003) “Servicio civil y gobernabilidad : reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición”. - Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública- 15 p.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) - Caracas : CLAD - 31 p.
- Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006) – Caracas: CLAD, 15 p.