

Las políticas de la OCDE y su impacto en la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México

Rafael Martínez Puón

RESUMEN

El documento esencialmente desarrolla, desde una perspectiva general, el tema del combate a la corrupción a partir de la explicación de los esfuerzos realizados por los gobiernos nacionales en concordancia con los organismos internacionales en años recientes. Sobre todo se hace un especial énfasis en los procesos de reforma administrativa y en la descripción de los modelos administrativos que las Administraciones Públicas han venido adoptando tanto en países en desarrollo como en vías de desarrollo, y en los que se ha incorporado el elemento ético en el quehacer gubernamental y administrativo.

De manera particular se analiza el caso de México, y se identifican avances y asignaturas pendientes en el combate a la corrupción sobre todo a la luz de las recomendaciones e informes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, de la cual México forma parte desde 1994. Para ello, se toman como base los informes de esta organización sobre el combate a la corrupción y promoción de la ética correspondientes a los años 1996, 1998 y 2000. De igual manera, se analizan las propuestas oficiales como son el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 y el Modelo de Innovación Gubernamental del gobierno actual del presidente Vicente Fox sobre el tema. Por último, se desarrollan una serie de propuestas y sugerencias para el combate a la corrupción.

Se considera que este artículo puede ser una fuente de ideas para los países latinoamericanos que se encuentran en esta cruzada del combate a la corrupción, a partir de las recomendaciones de la OCDE sobre la materia y el cómo algunos países miembros como México las están implementando.

<ÉTICA PÚBLICA> <MODERNIZACIÓN> <RESPONSABILIDAD>
<CORRUPCIÓN> <REFORMAS ADMINISTRATIVAS> <NEOLIBERALISMO>
<COOPERACIÓN INTERNACIONAL> <TRANSPARENCIA> <SOCIEDAD CIVIL>
<CALIDAD DE SERVICIO> <BUROCRACIA>

ABSTRACT

This document develops, from a general perspective, the issue on the fight against corruption being analyzed as a part of the efforts undertaken by national governments along with international organizations in recent years. Special emphasis is given to the administrative reform processes and the description of administrative models recently adopted both in developed as well as developing countries, in which the ethic ingredient has been incorporated at the governmental and administrative levels.

In particular, the case of Mexico is addressed, in which progresses can be identified in the fight against corruption. This can be concluded in the light of the recommendations and reports issued by the International Organization for the Cooperation and Development (OCDE), which Mexico belongs to since 1994. In the light of this target, reports about the fight against corruption and the promotion of ethics being produced by this organization are taken for the years 1996, 1998, and 2000. Similarly, official proposals like the National Program on the fight against corruption and the Promotion of Transparency and the Administrative Development 2001-2006, and the Model of Governmental Innovation put forward by President Fox are also considered. Finally, a number of proposals and suggestions are developed.

This paper may be a source of ideas for the Latin American countries which are engaged in the fight against corruption, based on the recommendations being given by the OCDE about the subject matter and the experience of countries like Mexico.



Las políticas de la OCDE y su impacto en la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México

Rafael Martínez Puón

INTRODUCCIÓN

El presente documento básicamente desarrolla, de manera general, los esfuerzos realizados tanto a nivel internacional y de los gobiernos nacionales en el combate a la corrupción, a partir de la reforma de las Administraciones Públicas. Para ello, se hace una descripción de los modelos administrativos que se han empleado para tal efecto. A la vez, se explica el desarrollo de las medidas aplicadas y por aplicar en México para el combate a la corrupción, a partir de los últimos procesos de reforma de la Administración Pública mexicana, y a través de los lineamientos y recomendaciones que dictan algunos organismos internacionales, en particular la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, de la cual México forma parte desde 1994. Para ello, se toman como base los informes de esta organización sobre la materia, correspondientes a los años 1996, 1998 y 2000. Del análisis en cuanto a la concordancia entre las recomendaciones internacionales con las generadas en el país, se identifican avances y tareas por realizar. De igual forma, se analizan las propuestas del gobierno actual de Vicente Fox sobre el asunto en cuestión. Finalmente, se estructura un apartado de sugerencias y propuestas dirigido a señalar el potencial de la sociedad civil en el combate a la corrupción en conjunto con las instancias gubernamentales y administrativas.

Se considera que este artículo puede ser de gran utilidad en cuanto a

ideas, para todos aquellos países latinoamericanos que se encuentran en esta cruzada de la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia, a partir de lo que recomienda o señala un organismo como la OCDE, y de cómo se están instrumentando esas recomendaciones en el actual gobierno de México.

Este documento se compone de seis apartados que llevan por título: 1.- La reforma de las Administraciones Públicas y modelos administrativos; 2.- La reforma en la Administración Pública en México ¿La reforma inconclusa?; 3.- Hacia el modelo de la responsabilización; 4.- De la responsabilidad gubernamental a la responsabilidad social; 5.- ¿Qué falta por hacer? y 6.- conclusiones.

1. LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MODELOS ADMINISTRATIVOS

Las múltiples transformaciones que se han registrado en el mundo los últimos años han venido a cambiar la forma y el quehacer de las instituciones. Fenómenos o nuevos paradigmas como la globalización, la revolución tecnológica, el cambio de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento, entre los más importantes, han dado una nueva forma al Estado y a la sociedad del siglo XXI. Los gobiernos y las Administraciones Públicas así como todos los procesos y actividades que las conforman no han quedado al



margen de estos cambios, por el contrario, se han vistos inmersos en una serie de reformas y procesos de modernización sin rumbo definido. Evidentemente lo que se espera es que ese rumbo lo defina cada país acorde a su realidad y dinámica propia.

Esta nueva situación y relación de fuerzas ha devenido en una serie de cambios en las Administraciones Públicas que han trastrocado no sólo su tamaño y su quehacer sino también su proceder. De tal forma que se observan transformaciones de dos tipos: tanto de carácter **cuantitativo** como de carácter **cualitativo**. Tales procesos de reformas gubernamentales y administrativas se han presentado de distintas maneras, desde macrorreformas como lo es un proceso de Reforma del Estado que a su vez comprende otro tipo de reformas (económica, política, tecnológica, social, administrativa, etc.) o a través de reformas puntuales que se refieren a la atención de asuntos o actividades en concreto. De tal manera, que temas como la evaluación de políticas públicas, la descentralización política-administrativa, las nuevas relaciones de la Administración con el ciudadano, la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública, el combate a la corrupción, la ética en el servicio público, el control y la evaluación de la Administración Pública, las nuevas modalidades para la prestación de servicios públicos, las nuevas tecnologías para la Administración Pública, el fortalecimiento de los gobiernos locales, el tránsito de administraciones tradicionales a postburocráticas, la profesionalización de las administraciones públicas y otros más de igual interés, forman parte actualmente de las agen-

das de los gobiernos y las Administraciones de la mayoría de los países del mundo. Está claro que, en algunos de ellos, ciertos asuntos son mucho más prioritarios que otros.

Estas transformaciones o procesos de reforma han sido instrumentados desde dos ámbitos distintos: desde un ámbito interno, a partir de los propios gobiernos y sus propias políticas y desde un ámbito externo, a partir de los lineamientos o iniciativas que señalan los órganos de poder supranacionales, llámese organismos internacionales, gobiernos de países, bancos de desarrollo multilaterales, etc. Como parte de este ámbito externo, en una primera etapa, se identifican las iniciativas y lineamientos de los procesos de reforma generados a fines de los años ochenta, a partir de lo que se conoce como «Consenso de Washington»¹. Estas reformas han sido denominadas con el pasar del tiempo, como reformas de primera generación también denominadas reformas neoliberales u orientadas hacia el mercado, que incluyen medidas de liberalización del comercio, desregulación, privatización y por lo general la reducción del tamaño de las estructuras gubernamentales o administrativas o lo que comúnmente se conoce como «reducción del Estado», tanto en términos de funciones como de personal. Para el caso de Latinoamérica muchas de estas reformas se vieron materializadas en los tan mencionados Programas de Ajuste Estructural (PAE), muchos de ellos instrumentados principalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas reformas son las que identificamos como cambios en las Administraciones Públicas a nivel cuantitativo.



¹ Una expresión desarrollada por Williamson en 1989 para describir el «punto de vista convencional entre los elementos económicos influyentes de Washington, correspondiente al gobierno de los Estados Unidos y a las instituciones financieras internacionales» (Williamson, 1993: 21).

Reducir el rol del Estado no puede ser el fin de la historia de la reforma. Aún con satisfacer una amplia gama de necesidades colectivas más eficazmente significará todavía hacer que las instituciones centrales del Estado trabajen mejor

Sin embargo, con el transcurrir de los años, se hizo evidente que estas reformas no eran suficientes por sí solas, la excesiva desregulación, la falta de control de muchos de los mercados nuevos (agencias de prestación de servicios públicos y reguladoras, por mencionar un ejemplo), así como la falta de transparencia en muchos de los procedimientos y resultados generados a partir del traslado de funciones del Estado a la sociedad, un ejemplo de ello, son los procesos de privatización que hasta hoy día siguen siendo severamente cuestionados en todos los países por la opinión pública, dio lugar a nuevos planteamientos y a una segunda etapa de reformas dirigidas a reorientar el quehacer estatal y principalmente de sus órganos de poder como son el gobierno y la Administración Pública.

Nuevamente voces del ámbito externo comenzaron a escucharse sobre tal cuestión. Al respecto, el Banco Mundial, en su informe de 1997 (Development Report: The State in a Changing World), señala:

«Reducir el rol del Estado no puede ser el fin de la historia de la reforma. Aún con satisfacer una amplia gama de necesidades colectivas más eficazmente significará todavía hacer que las instituciones centrales del Estado trabajen mejor. Para desarrollar el bienestar humano, la capacidad de Estado definida como la habilidad para asumir y promover acciones colectivas eficientemente debe ser incrementada. Este mensaje básico se traduce en una estrategia de dos partes para hacer de cada Estado un socio creíble y eficaz en el desarrollo del país: Ajustar el rol del Estado a su capacidad es el primer elemento en esta estrategia (...) Pero la capacidad no es el destino. Por lo

tanto, el segundo elemento de la estrategia es elevar la capacidad estatal revigorizando las instituciones públicas. Esto significa diseñar normas y restricciones efectivas para controlar las acciones estatales arbitrarias y **combatir la atrincherada corrupción** (...) Significa incrementar la performance de las instituciones estatales, mejorar pagos e incentivos»².

Este informe, de acuerdo con especialistas como Ben Ross (2001:9), es de suma importancia, ya que junto con otros informes de gobiernos, organismos y bancos de desarrollo multilaterales, representa el punto de partida de la era PostWashington o de las llamadas reformas de segunda generación, en las que evidentemente está incluida la reforma administrativa, cuyo propósito se centra en reajustar muchas de las transformaciones generadas por las reformas de primera generación y en la construcción de una Administración Pública de alta calidad y de otros temas de igual importancia como el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, **la reducción a la corrupción**, la regulación de los mercados y la gobernabilidad democrática, entre las más importantes.

Para el tema que nos ocupa que es el combate a la corrupción, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas se destacan iniciativas tan importantes como las de la Organización de Estados Americanos OEA, la Convención Interamericana para la Lucha contra la Corrupción, el Consejo Europeo, la Organización de las Naciones Unidas, con la Iniciativa para explorar un instrumento internacional contra la corrupción; los Foros Globales para la Lucha contra la Corrupción, Transparencia Internacional con sus In-

2 Banco Mundial *World Development. Overview 1997*.

lices de Percepción de la Corrupción anuales, y las de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE con sus informes y recomendaciones sobre el combate a la corrupción de 1996, 1998 y 2000. Estas son las reformas que identificamos como un cambio en las Administraciones Públicas a nivel cualitativo.

En este marco, la reforma administrativa o de la Administración Pública es crucial para las reformas de segunda generación. La reforma administrativa comprende una amplia variedad de medidas específicas que modifican los marcos legales y administrativos, incluyendo el reclutamiento y la promoción

del personal por méritos, incentivos de desempeño, capacitación, transparencia en la toma de decisiones, exigencias de información y el combate a la corrupción. De acuerdo con Ben Ross (2001. 30), es menester mencionar que la distinción entre la primera y la segunda generación de reformas es sólo analítica; en la práctica, las reformas de primera y segunda generación pueden darse de manera simultánea.

Ahora bien, si se tuviera que tomar una referencia de los tipos de reformas administrativas que se han llevado al cabo en los distintos países, estos serían básicamente los tres modelos que se han empleado:

La reforma administrativa comprende una amplia variedad de medidas específicas que modifican los marcos legales y administrativos, incluyendo el reclutamiento y la promoción del personal por méritos, incentivos de desempeño, capacitación, transparencia en la toma de decisiones, exigencias de información y el combate a la corrupción

Tres Modelos de Reforma Administrativa

	Weberiano o Administración Tradicional (W).	Gerencial o Nueva Gestión Pública (NGP).	Responsabilización (R).
Diagnóstico	Personalismo clientelismo patrimonialismo.	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo.	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos).
Metas	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad.	Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad.	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas).
Medidas administrativas	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento salarial, reglas.	Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad en el empleo.	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana.
Productos secundarios negativos potenciales	Rigidez, pérdida de responsabilización, ineficiencia.	Clientelismo, pérdida de responsabilización.	Politización, tardanzas excesivas, procedimientos engorrosos.

Fuente: Heredia y Ross (por publicar).

Las Administraciones Públicas que responden a las características de un país desarrollado, por lo regular ya han superado el primer modelo administrativo, en este caso el weberiano, o en el que se han hecho y se siguen haciendo grandes reformas, apostando con gran intensidad hacia el segundo modelo y por último, buscan un reforzamiento con el tercero

Desde nuestro punto de vista –evitando caer en ideas demasiado ortodoxas– estos tres modelos responden a tres distintos períodos o etapas, de acuerdo con el nivel de desarrollo de las Administraciones Públicas. Incluso se puede observar que cada modelo adquiere un nivel de superación con respecto al otro. De manera sucinta, se puede afirmar que mientras el segundo modelo pretende superar al primero en eficiencia y resultados, el tercero busca el reforzamiento del segundo e incluso del primero. Lo que no significa que uno sea peor que otro, la prueba más clara es que se sigue manteniendo hasta hoy día un debate entre la validez del modelo de administración tradicional o weberismo versus partidarios del modelo gerencial. Lo que es indiscutible, a la par de las formas y los contenidos administrativos, es la tendencia e incluso imperiosidad de incorporar elementos del modelo de responsabilización o del elemento ético –como le llama la OCDE– al modelo de administración, sea cual sea, y que prevalezca en esos momentos.

Por ejemplo, las Administraciones Públicas que responden a las características de un país desarrollado, por lo regular ya han superado el primer modelo administrativo, en este caso el weberiano, o en el que se han hecho y se siguen haciendo grandes reformas, apostando con gran intensidad hacia el segundo modelo y por último, buscan un reforzamiento con el tercero. Los casos concretos son Inglaterra, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Noruega, Canadá y Suecia. Dentro de esta misma categoría de países desarrollados, en un segundo plano, se encuen-

tran países como Francia, España, Alemania, cuya reforma del modelo weberiano no ha sido tan profunda, pero de igual forma, comenzaron a combinar a éste con el segundo modelo y con el tercero.

Para el caso de Administraciones Públicas que responden a las características de un país en vías de desarrollo, como es el caso latinoamericano, se considera que la mayoría de ellos viven con una gran intensidad figuras propias del segundo modelo (Spink, 2001), sin haber consolidado figuras del primer modelo –salvo excepciones como Chile, Brasil, Argentina, con muchas reservas por cierto–, y ahora mismo se inclinan a desarrollar figuras del tercer modelo. La situación de México es que sin contar con un servicio civil de carrera en toda la Administración Pública³ –figura representativa del primer modelo–, apunta a formas del segundo modelo, al menos eso se hizo y se hace notar en los últimos programas de modernización administrativa de 1996-2000 y 2001-2006 y por el reciente «Modelo de Innovación Gubernamental», pero también con una fuerte inclinación hacia ideas propias del modelo de responsabilización. Sobre todo el programa 2001-2006 y el Modelo de Innovación Gubernamental. Esto no significa que los modelos antes descritos dadas las circunstancias de algunos países –que por lo visto no consolidaron modelos previos– no sean flexibles e incluso combinables. De hecho, en la práctica la mayoría de los países gestionan procesos y sistemas de los tres modelos. Hay que resaltar, sin embargo, que no necesariamente los

3 *Los avances en materia de profesionalización y propiamente en el establecimiento de un servicio civil de carrera se han dado en los siguientes organismos: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial), Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Comisión Nacional del Agua, Procuraduría Agraria, Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria). La gran excepción por antigüedad lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores con la existencia de la carrera diplomática que data desde 1934.*

modelos son compatibles, por ejemplo: estabilidad (W) versus fin de la estabilidad (NGP) o desregulación (NGP) versus control (R). Estas incompatibilidades pueden hacer disfuncional el sistema administrativo.

De tal forma que cada gobierno debe elegir su propio camino a partir de los factores históricos y los sistemas constitucionales, políticos, administrativos y culturales vigentes. En todo caso, los gobiernos han de ser conscientes de los compromisos y contrapesos inherentes a este tipo de decisiones, así como de la conveniencia ética de que el modelo de responsabilización sea coherente con el modelo de administración general. De hecho, el modelo de administración general marcará el modo en que deberá configurarse la parte de responsabilización: por ejemplo, resultaría incoherente tratar de conjugar una infraestructura ética estrictamente centralizada y basada en el cumplimiento de reglas con un sistema gerencial basado en resultados (Cfr. OCDE, 1997: 123). Se puede observar que la ingeniería administrativa por desarrollar y que permita colegir modelos distintos no resulta ser una tarea sencilla y por lo tanto requiere de mucha creatividad para ajustarla a la realidad de cada país.

En ese sentido, se tiene que reforzar la idea de que cada país genere una propuesta de modelo administrativo ad hoc a sus propias necesidades, de acuerdo con su marco legal, desarrollo y cultura político-administrativa. En contraposición a que se convierta en un rehén absoluto de modas y tendencias administrativas que en más de las veces tiende a la creación de escenarios de simulación que de solución.

2. LA REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO ¿LA REFORMA INCONCLUSA?

La Administración Pública mexicana, no obstante haber pasado un largo período de reforma administrativa (1970-1982) y de modernización (1984-2000), y haber logrado una serie de avances tanto en aspectos legales, organizacionales, procedimentales, como tecnológicos, en aras de contar con aparatos administrativos eficientes en sus tres órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal, todavía tiene asignaturas pendientes y enormes rezagos por superar. La ausencia de figuras propias del modelo burocrático weberiano, por ejemplo un servicio civil de carrera como la figura más significativa, ha dado lugar a que algunos especialistas califiquen al proceso de reforma administrativa como de un fracaso (Prats, 1999). Según Joan Prats (1999) en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, los que se desarrollaron mayormente fueron «buropatologías», que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó «burocracias patrimoniales».

A pesar de ello, la Administración Pública mexicana sigue avanzado en la implementación de técnicas modernas pertenecientes al paradigma de la Nueva Gestión Pública (Brugué y Subirats, 1996; Bozeman, 1998) y ahora hacia la implementación de medidas propias de un modelo de Responsabilización⁴. Este

Se tiene que reforzar la idea de que cada país genere una propuesta de modelo administrativo ad hoc a sus propias necesidades, de acuerdo con su marco legal, desarrollo y cultura político-administrativa

⁴ Ben Ross identifica tres modelos administrativos por los que ha pasado la reforma administrativa: el modelo de Weber, el modelo de la Nueva Gestión Pública y el modelo de Responsabilización, que promueve principalmente políticas y medidas para combatir la corrupción y el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Véase su artículo «La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 20 junio 2001.

es posiblemente el gran dilema de la Administración Pública mexicana: avanzar hacia un escenario postweberiano sin haber consolidado uno weberiano. Esto no significa que dadas las circunstancias simultáneamente no se puedan trabajar los tres modelos. Sobre el modelo de la Nueva Gestión Pública o Gerencial se han dado muestras en los últimos años de la implementación de un nuevo lenguaje y técnicas propias de este modelo en distintas áreas de la Administración: a nivel presupuestario (Arellano, et. al., 2000), a nivel de formación de gerentes públicos (Uvalle, 2000), en el establecimiento de sistemas de calidad total (Martínez Puón, 2000) así como en la utilización de otras figuras como los contratos de gestión, la planeación estratégica, la reingeniería de procesos en la prestación de servicios públicos, ventanillas únicas, etc. Con respecto al modelo de Responsabilización es importante mencionar que existen antecedentes desde 1982, como fue la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas al título décimo del Código Penal y la relativa al daño moral en el Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría de General de la Federación. De igual forma, se destaca la creación de las Contralorías de los estados a imagen y semejanza del organismo federal, así como la expedición de leyes en materia de responsabilidades por parte de éstos.

Este proceso de asimilación del modelo de Responsabilización se dio con mayor énfasis a partir de 1995 –como parte también del ingreso de México a la OCDE en 1994–, en el que el asunto de la responsabilización fue introducido en el marco del proceso de modernización de

la Administración Pública a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. De dicho programa se destacan medidas como la creación de la Auditoría Superior de la Federación⁵, el uso de tecnologías para el acceso a información en materia de licitaciones y compras del sector público y en la prestación de servicios públicos, la actualización del marco legal, y la depuración de instrumentos de control y evaluación. Todos estos avances en su momento fueron evaluados por el Informe «Ética en el Servicio Público: asuntos y prácticas de actualidad» de 1996 de la OCDE, en el que México fue uno de los países analizados.

No obstante las medidas implementadas, el déficit de confianza continúa siendo preocupante. Dos documentos nos dan muestra de ello, en primer lugar en el contexto latinoamericano del cual forma parte México, el Latinobarómetro⁶ 2002 en cuanto al rubro «Confianza en las instituciones» da a conocer los siguientes datos:

Con relación al caso de México, la Encuesta Mundial de Valores México 2000, con base en la pregunta realizada a la ciudadanía: De las siguientes instituciones ¿qué tanta confianza tiene en ellas? (mucho o algo, poco o nada). En el rubro (mucho o algo) se revela lo siguiente:

Confianza en las instituciones (%)

Iglesia	71%
Televisión	45%
Fuerzas Armadas	38%
Policía	33%
Gobierno/Presidente	25%
Poder Judicial	25%
Congreso Nacional	23%
Partidos Políticos	19%
Personas	14%

5 Véase Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 20 de diciembre de 2000.

6 Latinobarómetro 2002 es una encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina entre los meses de abril y mayo del 2002. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país de un total de 18.526 entrevistas que representan a 480 millones de habitantes.



Institución	1981	1990	1996-1997	2000
Ejército	48%	47%	59%	51%
Iglesia	60%	70%	66%	80%
Policía	31%	32%	33%	29%
Partidos Políticos	N.P.	N.P.	33%	24%
Diputados	28%	34%	41%	20%
Burocracia	23%	28%	41%	20%

Como se puede observar las instituciones gubernamentales y administrativas (salvo el ejército) son los que representan los porcentajes más bajos en cuanto a confianza por parte de los ciudadanos tanto a nivel latinoamericano como para el caso de México.

En este mismo orden de ideas, con respecto al tema de la corrupción, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 elaborada por Transparencia Mexicana en el apartado «Percepciones de los jefes de hogar encuestados sobre la corrupción en México» revela los siguientes datos en cuanto a calificación a los actores políticos y sociales en el combate a la corrupción, a la pregunta textual: En una escala de 1 a 10, en el que 1 es *no ayuda nada* y 10 *ayuda mucho ¿Qué tanto ayudan,... a combatir la corrupción?*

Actores	Calificación
La familia	8.3
Los maestros	7.0
El ejército	6.9
La iglesia	6.6
Los medios de comunicación	6.6
El gobierno	5.4
Las empresas privadas	5.0
La policía	4.7
Los sindicatos	4.6
Los partidos políticos	4.5

Al igual que las anteriores encuestas sobre confianza, se puede observar en esta encuesta sobre corrupción, que el gobierno ocupa uno de los lugares más bajos, incluso con calificación reprobatoria, si se considera que el número seis es el mínimo para aprobar.

Con respecto a la opinión internacional, el escenario tampoco es muy alentador, al respecto el Índice de Percepción de Corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, ubicó a México en un sitio nada favorable con una calificación de 3.3 en una escala de 10. Esto lo ubicó en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo⁷. En el año 2001, la misma institución ubicó a México en el lugar 51 entre 90 países, con una calificación del 3,7 dentro del mismo índice; ocho lugares arriba con respecto al año anterior⁸. Sin embargo, en el índice de Transparencia Internacional correspondiente al año 2002, se revela la posición de México en el número 57 de un total de 102 países con una calificación del 3.6. Esto demuestra un aparente retroceso con respecto a lo que se había logrado en el año anterior. Finalmente, The International Institute for Management Development otorga a México una calificación de 2.12 en incidencia de corrupción y soborno. El estudio coloca a México en el número 38 de un total de 47 países⁹.

De acuerdo con lo que señala el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema de la corrupción en México, ya que no se han hecho estudios al respecto, sí existen algunos



⁷ Véase Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México 2001.

⁸ Véase Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Programa Nacional de Combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. México 2001.

⁹ Véase www.secodam.org.mx

indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo. En efecto, el Banco Mundial estima que representa el 9% del PIB nacional, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y que ésta genera ineficiencias en la actividad pública y servicios de baja calidad; por lo que se trata de un fenómeno de magnitud importante. Los análisis sobre el apoyo a la democracia indican de forma clara que la corrupción percibida es una variable de extraordinaria importancia para la legitimidad de los regímenes políticos. En concreto, en un reciente estudio sobre las variables que más afectan al apoyo realista al régimen existente y a la confianza en las instituciones políticas, entre las tres variables halladas como más importantes se encontraba la percepción de corrupción existente (Mishler y Rose, 2001: 303 y ss.).

3. HACIA EL MODELO DE LA RESPONSABILIZACIÓN

La situación de falta de confianza ciudadana así como la no tan buena imagen internacional de las instituciones gubernamentales y administrativas mexicanas, hacen notar la necesidad de dirigir esfuer-

zos y actividades tendientes al combate a la corrupción. Muchas de estas reformas particulares, como se mencionó en un principio tienen un referente externo e interno. Para el caso externo, se considerará como referencia las iniciativas o recomendaciones que emite la OCDE en la materia, con el fin de observar el impacto de éstas en las políticas públicas mexicanas, para ello se tomará como base los informes de 1996, 1998 y 2000.

a) Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

En 1996, la OCDE elaboró a través de su Servicio de Gestión Pública (PUMA) el Informe «Ética en el Servicio Público: asuntos y prácticas de actualidad», dicho informe comienza de la recomendación de definir y crear una «Infraestructura Ética» a partir de ocho componentes. En este informe, se analizan los posibles elementos que dan lugar a la creación de dicha infraestructura en 9 países en los que estaba México, así como de sus avances y perspectivas. Los ocho componentes para la definición de una «Infraestructura Ética» según el informe son los siguientes:

1. Compromiso Político.

En ausencia de un substancial compromiso político con el comportamiento ético en la Administración, los esfuerzos por alentar dicho comportamiento serán en vano.

2. Códigos de conducta viables.

Los códigos de conducta juegan un papel muy importante en dignificar los estándares de comportamiento, concretamente los países OCDE han reducido las reglas aplicadas a los funcionarios públicos y han adoptado estilos más administrativos de la gerencia pública.

3. Mecanismos de socialización profesional.

El contenido de los códigos de conducta o incluso provisiones legales son simplemente palabras si no se comunican adecuadamente y se inculcan. Los mecanismos de socialización son los procesos por los cuales los funcionarios públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta, y valores de servicio público.



4. Coordinación ética.

Ésta puede llevarse a cabo de diferentes maneras –comités parlamentarios, agencias centrales, o cuerpos especializados– y asumir diferentes funciones. La existencia de esta coordinación no debería eximir a los departamentos y directivos de la responsabilidad de asegurar la conducta ética en sus jurisdicciones.

5. Condiciones que apoyen el servicio público.

El alto estándar en la conducta ética esperado en los funcionarios públicos es una cara de la moneda. La otra es un conjunto de medidas que les proporcionen adecuadas condiciones de vida y de trabajo, con elementos básicos como: seguridad en el trabajo, oportunidades de promoción y desarrollo de su carrera, adecuada remuneración y apreciación social.

6. Efectivo sistema legal.

Las leyes y regulaciones definen los estándares básicos de comportamiento de los funcionarios y les hace cumplir sistemas de investigación y enjuiciamiento. Un país debe revisar que existan códigos criminales y leyes de Administración Pública, estatutos de conflictos de intereses y otras regulaciones para que los funcionarios sean claros y consistentes.

7. Mecanismos de responsabilidad eficientes.

Éstos deben animar el comportamiento ético, haciendo que el comportamiento no ético sea difícil de cometer y fácil de detectar. Dichos mecanismos establecen guías para las actividades del gobierno, para revisar que los resultados han sido realizados y que todo el proceso ha sido observado.

8. Sociedad civil activa.

La ética es responsabilidad de todos, incluyendo los medios de comunicación que ayudan a los ciudadanos a actuar como vigilantes de las acciones de los funcionarios. Las leyes de libertad de información garantizan el acceso de los ciudadanos a la información pública y apoyan la conciencia y la responsabilidad pública.



Fuente: OCDE 1997.

Estos componentes tienen tres funciones: control, orientación y gestión. Aunque en la práctica cada elemento puede tener más de una función. El control puede lograrse mediante los tres componentes siguientes: un marco legal que permita la investigación y acusación independientes; mecanismos adecuados de responsabilidad y el de sociedad civil activa. Del mismo modo, la orientación puede conseguirse a través de los tres componentes siguientes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos; códigos de conducta que determinen los valores y normas y actividades de socialización profesional, tales como la educa-

ción y la formación. La gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes, unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente o mediante un organismo especial con competencias en materia ética. La combinación y graduación ideales de estas funciones dependerá del entorno cultural y político administrativo de cada país (OCDE, 1997: 58).

Sobre la creación de un «**Infraestructura ética**» en México, se reconocen una serie de avances logrados en los últimos

años, pero también asignaturas pendientes. **a)** En efecto se reconoce la existencia de un **Compromiso Político** por parte del gobierno y la sociedad para combatir la corrupción, con antecedentes incluso desde 1982 con el movimiento llamado de «Renovación Moral» y que evidentemente con los años se ha venido ratificando. **b)** Con respecto a **Códigos de Conducta**, el avance ha sido sobre todo a nivel de la propia Constitución de la República en su Título Cuarto y en la reciente ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁰ con un antecedente de 1982 que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a nivel de planes nacionales y programas sectoriales, se espera de acuerdo con el nuevo Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCTDA, que contempla la creación de un Código de Conducta o Ética, finalmente contar con él, esperando que se desagregue en códigos particulares y que sea extensivo para estados y municipios. **c)** Evidentemente que los **mecanismos de socialización** están en función de las leyes mencionadas y se espera que se extiendan con la creación de un Código de Conducta o Ética. **d)** Con respecto a la **coordinación ética**, si bien ha estado difuminada en la Administración central y descentralizada y demás órganos responsables del poder legislativo y judicial y principalmente ha recaído en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entiende que con la creación de la reciente Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal de diciembre del 2000, se ocupe de esa función, de acuerdo con lo que señalan sus atribuciones. **e)** Sobre las **condiciones que apoyen el servicio pú-**

blico, en este componente hace falta lograr mayores avances, propiamente la creación de un servicio civil de carrera para toda la Administración Pública; en efecto, mientras exista el elemento de la inestabilidad e inseguridad laboral, el foco de corrupción seguirá presente. **f)** Con relación a la creación de un **efectivo sistema legal**, con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y las recientes Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental se han logrado avances importantes. Se espera que el efectivo sistema legal se fortalezca con los ordenamientos que implementen los propios estados y municipios. Por último, en este rubro es necesario ahora más que nunca una Ley del Servicio Civil. **g)** En cuanto a los **mecanismos de responsabilidad eficientes**, se prevé que con el nuevo programa PNCTDA, el cual hace énfasis en el enfoque preventivo, puedan concretarse éstos. **h)** Finalmente, con respecto a la **sociedad civil activa**, en los últimos años la participación de ésta ha sido fundamental para denunciar y combatir la corrupción. El ejemplo, más reciente del interés de unir esfuerzos entre gobierno y sociedad lo es la firma del Acuerdo Nacional para la Transparencia en la Administración Pública Federal de 26 de febrero del 2002 convocada por el Presidente de la República a grupos representativos de la sociedad civil en la que participaron 83 organizaciones de los sectores agropecuarios, educativo, empresarial, sindical, colegios y asociaciones, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Sólo se espera la celebración de acuerdos sucesivos, la realización de acciones conjuntas en la materia y la institucionalización de las Contralorías Sociales en la materia.



¹⁰ Véase Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación 13 de marzo del 2002.

Posteriormente, en 1998, el Consejo de la OCDE propone «Recomendaciones en la mejora de la Conducta Ética en el Servicio Público». El Consejo de la OCDE recomendó a sus países miembros tomar acciones para mejorar el funcionamiento de las instituciones promoviendo conductas éticas en el servicio público a través de:

- Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que influyen en la conducta ética del servicio público.
- Promocionar una acción gubernamental que mantenga altos estándares de conducta y combata la corrupción en el sector público.
- Incorporar la dimensión ética dentro de los sistemas directivos que aseguren que sus prácticas están en concordancia con los valores y principios del servicio público.
- Combinar juiciosamente, aspectos ideales de sistemas de dirección éticos con aspectos normativos.

- Determinar los efectos de las reformas de la dirección pública en la conducta ética del servicio público.
- Usar como referencia los Principios para la Gestión Ética en la Administración Pública para asegurar altos estándares de conducta ética (OCDE, 2000: 74).

Sobre este último punto, los países miembros diseñaron 12 principios que les ayuden a revisar las instituciones, sistemas y mecanismos que poseen para promocionar la ética pública. Estos principios desarrollan la experiencia de los países miembros, reflejan puntos de vista compartidos e intentan ser un instrumento para que los países los adapten a sus condiciones nacionales. No son suficientes por sí mismos, deben ser vistos como una manera de integrar la gestión ética con el más amplio entorno de la Administración Pública.



Principios para una Gestión Ética en el Servicio Público:

Principios	
1. Los estándares éticos del servicio público deben ser claros	Los funcionarios necesitan conocer los principios básicos y estándares que se esperan que ellos apliquen en su trabajo y donde se encuentran los límites de un comportamiento aceptable. Un conciso, bien publicitado informe de fundamentos éticos y principios que guíen el servicio público, por ejemplo en forma de código de conducta, puede lograr un entendimiento compartido a través del gobierno y dentro de la más amplia comunidad.
2. Los estándares éticos deben estar reflejados en el sistema legal	El sistema legal es la base para la comunicación de los estándares mínimos obligatorios y principios de comportamiento de todo funcionario público. Las leyes y regulaciones podrían establecer los valores fundamentales del servicio público y suministrarían el sistema de dirección, investigación de acciones disciplinarias y enjuiciamiento.
3. La gestión ética debe ser accesible a todos los funcionarios	La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y habilidades necesarios que posibiliten a los funcionarios aplicar los principios éticos a circunstancias concretas, entrenando la conciencia ética y desarrollando ha-

	<p>bilidades esenciales para el análisis ético y el razonamiento moral. Una orientación imparcial puede ayudar a crear un ambiente en el cual los funcionarios estén más dispuestos a enfrentarse y resolver problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta internos deberían ayudar a los funcionarios a aplicar la ética en su trabajo.</p>
<p>4. Los funcionarios públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando descubren una mala conducta</p>	<p>Los funcionarios necesitan conocer sus derechos y obligaciones desde el punto de vista de descubrir actuales o supuestas malas prácticas dentro del servicio público. Estos deberían incluir reglas claras y procedimientos a seguir por los directivos, y una cadena formal de responsabilidad. También necesitan conocer la protección de la que dispondrán en caso de denunciar estas prácticas.</p>
<p>5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los funcionarios</p>	<p>Los líderes políticos son responsables de mantener un alto estándar de idoneidad en el cumplimiento de las obligaciones de sus funcionarios. Su compromiso es demostrado con el ejemplo y llevando a cabo acciones que sólo pueden realizarse a nivel político, por ejemplo creando procesos legislativos e institucionales que refuercen el comportamiento ético y creando sanciones para las malas prácticas, suministrando apoyos y recursos adecuados para actividades éticas en todo el gobierno.</p>
<p>6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto a inspección</p>	<p>El público tiene el derecho de conocer como las instituciones públicas aplican el poder y los recursos que les han confiado. La inspección pública debería estar facilitada por la transparencia y procesos democráticos, vigilada por el poder legislativo y accesible a la información pública. La transparencia debería aumentarse con medidas como sistemas de divulgación y reconocimiento del papel de medios de comunicación activos e independientes.</p>
<p>7. Líneas guía claras en la interacción entre el sector público y privado</p>	<p>Unas reglas claras que definan estándares éticos deberían guiar el comportamiento de los funcionarios en el trato con el sector privado. El aumento de la interacción entre el sector público y el privado demanda una mayor atención de los valores de servicio público y requiere que los socios externos respeten esos mismos valores.</p>
<p>8. Los directivos deben demostrar y promocionar conductas éticas</p>	<p>Un entorno organizacional donde altos estándares de conducta son alentados suministrando incentivos adecuados por el comportamiento ético, como adecuadas condiciones de trabajo o una valoración de la ejecución efectiva, tiene un impacto directo sobre la práctica diaria de los valores del servicio público y estándares éticos. Los di-</p>



	<p>rectivos tienen un importante papel en lo que a esto se refiere, proporcionando un liderazgo consistente y sirviendo como modelo de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, con otros funcionarios y con los ciudadanos.</p>
<p>9. Las políticas de gestión, procedimientos y prácticas deben promocionar la conducta ética</p>	<p>Las políticas de gestión deben demostrar un compromiso de la organización con los estándares éticos. No es suficiente para los gobiernos tener sólo estructuras basadas en reglas o basadas en el acatamiento. Sistemas basados sólo en el acatamiento pueden inadvertidamente animar a algunos funcionarios a actuar en el filo de la mala conducta, argumentando que si ellos no están violando la ley están actuando éticamente. La política gubernamental debería delinear no solo los estándares mínimos, las actuaciones de los funcionarios gubernamentales que no serán toleradas, sino también articular claramente un conjunto de valores públicos a los que los funcionarios deberían aspirar.</p>
<p>10. Las condiciones del servicio público y la dirección de recursos humanos deben promocionar la conducta ética</p>	<p>Las condiciones laborales del servicio público, tales como los proyectos de carrera, el desarrollo personal, adecuada remuneración y las políticas de recursos humanos deberían crear un ambiente propicio para el comportamiento ético. Usando principios básicos, tales como el mérito, la consistencia en el proceso de reclutamiento y la promoción ayuda a operacionalizar la integridad en el servicio público.</p>
<p>11. Mecanismos adecuados de responsabilidad deben estar incluidos en el servicio público</p>	<p>Los funcionarios públicos deben ser responsables de sus actos ante sus superiores y, más ampliamente, ante el público. La responsabilidad debe focalizarse tanto en el acatamiento como en las normas y principios éticos y en la consecución de resultados. Los mecanismos de responsabilidad pueden ser internos como una agencia, así como de todo el gobierno o pueden ser suministrados por la sociedad civil. Mecanismos que promocionan responsabilidad pueden ser diseñados para proporcionar controles adecuados a la vez que tienen en cuenta una dirección flexible y apropiada.</p>
<p>12. Deben existir sanciones y procedimientos adecuados para tratar las malas prácticas</p>	<p>Los mecanismos para la detección e investigación independiente de las malas prácticas tales como la corrupción son una parte necesaria de la infraestructura ética. Es necesario tener procedimientos y recursos seguros para observar, informar e investigar infracciones de las reglas de servicio público, así como sanciones administrativas o disciplinarias proporcionadas para disuadir la mala conducta. Los directivos deben ejercitar apropiadamente su criterio en el uso de estos mecanismos cuando sean tomadas estas medidas.</p>



De manera sucinta se contrastarán estos principios con los avances registrados en México y se emitirán algunos comentarios en cuanto a lo que hace falta por hacer.

1. Los estándares éticos del servicio público deben ser claros. Los países de la OCDE establecen estándares de comportamiento esperados en los funcionarios en una colección de documentos. Los más comunes son leyes, códigos de conducta y guías. La mayor parte de los países miembros emplean guías suplementarias para grupos específicos o particularmente en áreas con especial sensibilidad al conflicto de intereses. México, salvo a nivel de leyes, carece de instrumentos que establezcan estos estándares. Hay un vacío normativo sumamente importante. Se espera con base en lo que propone el PNCTDA 2001- 2006 como un Código de Ética así como las «Cartas Compromiso» sobre la prestación de servicios públicos se subsane esta deficiencia.

2. Los estándares éticos deben estar reflejados en el sistema legal. Según la OCDE los valores comunes en orden de importancia son: Imparcialidad, Legalidad, Integridad, Transparencia, Eficiencia, Igualdad, Responsabilidad, Justicia. Los valores de servicio público en documentos utilizados en México son: Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia. La mayor parte de los países miembros los implementan en sus sistemas legales y en cuanto a valores éstos son incluidos en los procedimientos en la prestación de servicios públicos, pero también se declaran estos valores en otros documentos guía. México los establece en la Constitución, leyes, estatutos y en procedimientos para la prestación de servicios públicos (Cfr. OCDE, 2000) y sería recomendable establecerlos en las próximas Cartas Compromisos que se tienen previstas en el PNCTDA.

3. La gestión ética debe ser accesible a todos los funcionarios. En la Administración Pública mexicana, en este rubro hace falta una difusión mayor de la normatividad por parte de los órganos responsables: pareciera ser que los servidores públicos tienen la práctica habitual de consultar la ley o los valores que predica, sólo para llenar informes, actas, para consultar los tiempos para la presentación de la declaración patrimonial o cuando comenten faltas que provoquen alguna sanción. La difusión permanente a través de los medios que estén al alcance, así como los cursos de capacitación y formación ética por parte de la propia Administración o escuelas de profesionistas y demás instituciones educativas resulta un tarea impostergable. En este aspecto no se tiene que hacer distinciones entre funcionarios de confianza mando alto y medio así como sindicalizados, e incluso personal que forma parte de las empresas privadas prestadoras de servicios para la Administración.

4. Los funcionarios públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando descubren una mala conducta. Este rubro es indudable que va de la mano del anterior, en la medida en que no se institucionalice la inducción en el servicio público y la difusión permanente de las normas con las que se opera, tanto para la gente que se encuentra laborando en la Administración Pública como para aquella recién ingresada, difícilmente sabrán con qué derechos y obligaciones cuentan y a qué instancias acudir en caso de incurrir en una falta. De igual forma, la capacitación debe ser utilizada para cumplir con estos fines.

5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los funcionarios. Si bien existe una conciencia tanto de los partidos políticos como del gobierno en general, llámese Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Po-



der Judicial, así como de los gobiernos de los estados y los municipios de emprender esfuerzos y acciones para combatir a la corrupción —la prueba de ello es la firma del reciente Acuerdo Nacional de febrero de este año— todavía en este asunto, a pesar de ser de suma importancia, se involucran diferencias ideológicas sobre todo a nivel de partidos políticos. La muestra más reciente es la aprobación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que sólo fue aprobada por mayoría relativa con 361 votos¹¹. Lo que refleja la existencia de diferencias y falta de consenso generalizado sobre este tipo de asuntos.

6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto a inspección. La transparencia tanto en las decisiones y el manejo de los recursos públicos ha sido un reclamo latente en los últimos años, se espera que con la reciente Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental¹², se dé un avance importante. Pero de igual forma es menester seguir avanzando en medidas que faciliten estos procesos como es la celebración de audiencias y reuniones gubernamentales de carácter público e institucionalizar medidas como el referéndum, el fortalecimiento del sistema de apelaciones administrativas, la garantía de la libertad de prensa y la protección de la seguridad laboral y personal de los servidores públicos cuando revelen actos de corrupción de otros funcionarios. El apartado de la protección de testigos, sin lugar a dudas es también una asignatura pendiente. Por último, es importante seguir cuidando con normas y sanciones los procesos para el manejo y las transferencias de los fondos destinados a los estados y municipios por parte de la federación, por la transparencia que requiere el caso.

7. Líneas guía claras en la interacción entre el sector público y privado.

La relación permanente entre el sector público y privado obliga a generar medidas que cuiden la realización de actos de corrupción. Al respecto, con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la ley de Obras Públicas se han dado avances de enorme consideración por las constantes compras y contrataciones del sector público, así como la prestación de servicios que recibe. Sin embargo, en este rubro se requiere seguir trabajando en muchos aspectos como es la confidencialidad en el manejo de información, el régimen de incompatibilidades de los servidores públicos y con temas que tienen que ver con el control y la transparencia del financiamiento que reciben los partidos políticos de parte de las entidades tanto públicas como privadas. Asunto sumamente polémico hasta hoy día en México.

8. Los directivos deben demostrar y promocionar conductas éticas.

En la mayoría de países miembros los superiores jerárquicos son responsables de proporcionar guías y consejos a los demás funcionarios para resolver dilemas éticos. En otros países esta cuestión no es responsabilidad de superiores departamentales, sino de agencias especiales, comisiones o ministerios como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en México (Cfr. OCDE, 2000). Es evidente que el principio tal cual, no se puede cumplir cabalmente en México debido a la enorme movilidad de sus directivos públicos en ausencia de un servicio civil de carrera, que por definición garantizaría la presencia de los servidores públicos de nivel directivo en sus puestos, cuando menos los de nivel intermedio, que son los que comúnmente de acuerdo con la experiencia internacional están considerados como



¹¹ Véase *Gaceta Parlamentaria del H. Cámara de Diputados*. Marzo del 2002.

¹² Véase *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. *Diario Oficial de la Federación* 11 de junio del 2002.

parte de un servicio civil. No obstante esta situación, la capacitación para la promoción ética debe ser utilizada de manera intensiva.

9. Las políticas de dirección, procedimientos y prácticas deben promover la conducta ética. Este principio, para que tenga eficacia práctica, debe ir acompañado de un buen sistema de evaluación del rendimiento. En México, salvo alguna excepción, no existen sistemas formales de evaluación del rendimiento de los empleados públicos, por lo que el cumplimiento del principio es de difícil control.

10. Las condiciones del servicio público y la dirección de recursos humanos deben promocionar la conducta ética. Sin duda alguna, en este principio es en el que México tiene materias pendientes, la ausencia de un servicio civil de carrera y otros elementos como la inadecuada remuneración contribuyen a la existencia de condiciones insuficientes para el personal que trabaja en la Administración Pública y por lo tanto no existe un entorno que propicie comportamientos éticos en los servidores públicos¹³. Para ello el PNCTDA 2001-2006, contempla la creación de una ley, así como el análisis de factores como son las remuneraciones en áreas vulnerables para combatir la corrupción. Esto seguramente le dará una mayor relevancia a las áreas responsables del

manejo de recursos humanos como promotoras de conductas éticas.

11. Mecanismos adecuados de responsabilidad deben estar incluidos en el servicio público. En México generalmente a nivel de leyes, planes y programas se ha dado el establecimiento de mecanismos de responsabilidad. Sin embargo, se tiene que seguir avanzando hacia el perfeccionamiento en los sistemas de rendición de cuentas, en los mecanismos de evaluación del desempeño, en la declaración pública de ingresos y bienes de los servidores públicos, en las auditorías y en el trabajo que realizan los órganos de control tanto a nivel externo (Poder legislativo) como interno (Poder Ejecutivo), así como en la publicación de las propias auditorías. Se espera que el trabajo que realice la recién creada Auditoría Superior de la Federación en los próximos años contribuya al perfeccionamiento de estos mecanismos.

12. Deben existir sanciones y procedimientos adecuados para tratar las malas prácticas. Los avances que se han dado a nivel de delitos administrativos y penales que sancionan conductas de servidores públicos han sido de enorme consideración, sin embargo tampoco son suficientes. En este rubro se tiene que seguir revisando la conveniencia de la inmunidad parlamentaria y la posible tipifica-

¹³ *Todo lo anterior, se puede corroborar y sintetizar en el diagnóstico realizado hace algunos años por la Secretaría de Hacienda sobre la problemática actual que incluso coincide con lo que informó México para la OCDE en el año 2000 en cuanto a causas que provocan problemas de corrupción (Véase OCDE, 2000). Al respecto, la secretaría señala que los principales puntos problemáticos se dividen en cuatro esferas (Guerrero Amparán, 1997: 21):*

- 1) *Las compensaciones son el primer motivo de preocupación. El sueldo que perciben los funcionarios públicos se divide entre el sueldo base muy poco remunerado y que cuenta con fundamento legal, y las compensaciones, que constituyen la mayor proporción del ingreso, pero no tienen un respaldo legal sólido. La uniformidad en el sueldo según el nivel jerárquico no contempla las diferencias en el grado de responsabilidad. Y el monto de los salarios insuficiente frente al mercado de trabajo, constituye una de las fuentes de corrupción, en el diagnóstico de Hacienda.*
- 2) *La contratación de los funcionarios públicos no obedece a un esquema único que regule los procesos de selección, reclutamiento, ingreso, desarrollo profesional y separación. Prevalece la discrecionalidad del superior jerárquico que contrata y controla verticalmente a sus subalternos, que generalmente sólo responden ante él.*
- 3) *El desarrollo profesional de los servidores públicos no cuenta con una visión estratégica de largo plazo. La carrera depende del jefe administrativo del grupo del cual forma parte el funcionamiento. Si el superior es removido o reubicado, igual suerte corren sus subalternos.*
- 4) *La separación es conflictiva, pues no hay ningún tipo de seguridad en el empleo para los funcionarios de confianza. Además constituye otra fuente de corrupción, pues la inseguridad en el empleo es un incentivo para usufructuar, aunque sea al margen de las normas, los recursos públicos y la información privilegiada de esos puestos.*



ción de delitos como «graves» (los que el Código de Procedimientos Penales no considera como tales), como el abuso de autoridad, el cohecho, el peculado, el enriquecimiento ilícito, el ejercicio indebido del ejercicio público, etc. Al respecto, es conveniente señalar que la visión legalista tiene la gran ventaja de ser prístina, si no hay infracción a la ley, no hay corrupción. Es absolutamente efectiva con los grandes escándalos o con las maniobras burdas, pero parece que su efectividad no es tal cuando se producen formas más sutiles de corrupción (Binder, 2002: 2). Es evidente entonces, que se debe recurrir a normas morales o éticas para combatirlos, de ahí la importancia de completar las medidas legales con medidas preventivas como lo son los Códigos de Ética.

En este mismo orden y como parte de los trabajos que ha venido desarrollando la OCDE se ha publicado «*Trust in government. Ethical measures in OECD countries*» (Confianza en el gobierno. Medidas Éticas en los países de la OCDE) en el año 2000, que es básicamente un informe en el que se hace un seguimiento y balance de las acciones de los gobiernos para combatir la corrupción y promover la ética pública y una guía de comparación de las estrategias y medidas éticas de los países de la OCDE. En la que México, por supuesto, da a conocer los avances en la materia sobre todo del período 1995-2000.

Finalmente, se tiene que aclarar que la OCDE no es el único organismo que tiene una influencia importante en México sobre estos temas, sino también se han tomado en consideración las iniciativas de la Organización de Estados Americanos OEA, de la Convención Interamericana para la Lucha contra la Corrupción (suscripción de México en 1997), de la Organización de las

Naciones Unidas con la Iniciativa para explorar un instrumento internacional contra la corrupción; de Transparencia Internacional, de la cual se ha derivado la creación del capítulo en México: Transparencia Mexicana en 1999; así como la reciente firma de la Convención Penal sobre corrupción del Consejo Europeo en Estrasburgo, Francia el 16 de mayo del 2002.

b) Gobierno actual 2001-2006.

Con respecto al gobierno federal actual del presidente Vicente Fox Quesada, quien tomó posesión del cargo el 1º de diciembre del 2000, su primer año de gobierno tampoco estuvo exento de escándalos de corrupción, esto de acuerdo con el Informe de Probidad 2001¹⁴ elaborado por una organización anticorrupción que maneja iniciativas en el Salvador y a nivel regional, entre ellas Periodistas frente a la Corrupción (PFC). No obstante, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se asume el compromiso de combatir la corrupción, fomentar la transparencia y el desarrollo administrativo, a partir del reconocimiento de deficiencias en el marco normativo, en los órganos de control y la poca participación ciudadana para abatir el problema. Del plan básicamente se derivan dos documentos que representan y sobre los que gira la propuesta modernizadora y el combate contra la corrupción de la Administración Pública Federal. Uno de ellos, es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCTDA cuya responsabilidad de ejecución la tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Secodam y el otro es el «Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental»



¹⁴ En el Informe de Probidad 2001 se mencionan casos como el Toallagate (compras de toallas a precios elevados); la fuga de Joaquín Guzmán Loera, el «Chapo Guzmán» del penal de alta seguridad en «Puente Grande» Jalisco; la denuncia de la Revista Proceso al director de la Agencia Gubernamental de Noticias (Notimex) Francisco Ortiz Pinchetti, por presunto uso de bienes de la agencia para uso particular; Desvío de recursos en la Lotería Nacional, especialmente del «Programa de Donativos de la Institución»; caso exoneración de Cabal Peniche. Véase Informe Probidad 2001 www.probidad.org

diseñado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

Sobre el primer documento que es el PNCTDA, tiene como antecedentes el Acuerdo por el que se crea la «Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Adminis-

tración Pública Federal» de 4 de diciembre de 2000 y la firma del «Acuerdo Nacional para la Transparencia en la Administración Pública Federal y el Combate a la Corrupción» del 26 de febrero del 2002. El programa tiene como objetivos y líneas estratégicas:

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
<p>1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además, se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.</p>	<p>1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría.</p> <p>1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la Administración Pública Federal.</p> <p>1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF.</p>
<p>2. Controlar y detectar prácticas de corrupción. Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.</p>	<p>2.1 Implantar controles en la Administración Pública Federal.</p> <p>2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.</p>
<p>3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.</p>	<p>3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.</p>
<p>4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población del conocimiento y evaluación de sus tareas.</p>	<p>4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública.</p> <p>4.2 Generar acuerdos con la sociedad.</p> <p>4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.</p>
<p>5. Administrar con pertinencia y calidad el inmobiliario federal. Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.</p>	<p>5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF.</p>



Este programa tiene como fundamento el combate a la corrupción a partir de la utilización de un enfoque de carácter preventivo; en este tenor, se destacan los proyectos de creación de un Código de Ética para los servidores públicos, de una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (aprobada), de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (aprobada), el proyecto de ley del Servicio Civil de Carrera y la creación de figuras como las Contralorías Sociales con el fin de controlar y evaluar las acciones de la Administración Pública. Entre los proyectos más importantes, se contempla el fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en la Administración Pública Federal, el uso de la tecnología para la Transparencia en el Gobierno (compranet, traminet, declaranet, normativanet), Cartas Compromiso o del Ciudadano (como se les llama en otros países) sobre prestación de servicios públicos, la coordinación con estados y municipios para vigilar la transparencia en la transferencia de recursos, la información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos, la medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad, la incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el Sistema Educativo Nacional, las relaciones institucionales de vinculación para la transparencia y la creación del Consejo Nacional de Transparencia y contra la Corrupción.

Con relación al segundo documento que es el «Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental» cuya responsabilidad de ejecución corresponde a la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, según el documento: «es un modelo de innovación social para la Administración Pública para propiciar un cambio en la misma». La innovación gubernamental, según el modelo: «Es el movimiento cultural que busca transformar radicalmente la orientación, la capacidad y

la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizando todo desde múltiples perspectivas». Sus elementos claves son: 1) Eliminar áreas y personal de la Administración que se consideren innecesarios, 2) concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (*focus*); 3) está orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad y 4) toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta e impacta a la Administración Pública Federal. El *focus* estratégico es que «la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades».

La columna vertebral de este modelo se basa en la creación de un Código de Ética para los servidores públicos como base para implementar una política de innovación y calidad y como medio para propiciar el cambio de paradigma en la Administración Pública, y a través del uso intensivo de técnicas como la reingeniería de procesos, el *benchmarking*, la calidad total y la subcontratación de servicios. Por lo que a lo largo del documento, se encontrarán términos como gobierno por resultados, «administración cruzada», «conexión emocional» (los cuales, por ejemplo, no se explican con claridad), *focus* estratégico, planeación estratégica, *host groups* y todos los términos propios de «la familia ampliada de ideas» de la que habla Barzelay (1998) como eficiencia, eficacia, visión, resultados, flexibilidad, innovación, clientes; términos propios de los modelos gerenciales. Paradójicamente a la enorme carga de técnicas y términos gerenciales, el documento considera indispensable la creación de un servicio civil de carrera para la Administración Pública. En este punto es en el que surgen dudas de cómo conciliar reingeniería de procesos, cuya idea



—de acuerdo con las experiencias del sector privado— tiende a reducir las plantillas (Micklethwait y Wooldridge, 1998), con calidad total que considera que el personal es el recurso más importante, con servicio civil de carrera que privilegia la estabilidad en el empleo.

Sobre estos dos documentos se puede concluir diciendo que, en ambos es notoria la preferencia en la utilización de términos y técnicas propios del modelo gerencial, no obstante ello, no se desatiende la posibilidad de la implementación del servicio civil de carrera, pero simplemente como una medida más. En ambos documentos se destaca la presencia de elementos propios del modelo de responsabilización, incluso en el título de uno de ellos, en la que figuras como los códigos de ética, el control ciudadano sobre la Administración, la supervisión legislativa, la transparencia en el manejo de recursos se hacen notar de manera recurrente a lo largo de los mismos.

Entre los puntos sobresalientes del análisis de estos dos documentos están las propuestas y medidas por implementar para el combate a la corrupción que guardan una gran concordancia con los principios y recomendaciones que hace la OCDE y que están llevando a cabo los países miembros; precisamente la concordancia radica en lo que hace falta por hacer. Se espera solamente que las medidas por implementar respondan a las necesidades y expectativas propias del país para solucionar el problema de la corrupción, y por su posición de ser miembro de la OCDE y no por presiones de ésta. De hecho, sobre este asunto, la posición de México de formar parte de la OCDE resulta privilegiada con respecto a los otros países de América Latina, ya que se tiene

la oportunidad de observar de manera cercana las experiencias de los demás países miembros y por la autoevaluación y el análisis comparado puede resultar ser muy provechoso.

Por otra parte, si hay algo que distinguirían a las propuestas del gobierno actual en el combate contra la corrupción con las de años anteriores, es su carácter u orientación positiva de la Administración¹⁵, tendiente más hacia el enfoque preventivo que correctivo o punitivo (Rodríguez Arana, 2001; Villoria, 2000), a través de medidas concretas como lo es desde la instrumentación de Códigos de Ética hasta proyectos mucho más ambiciosos en cuanto a alcances como la educación y la promoción de una cultura de la ética tanto para las propias instancias gubernamentales como para el espectro social.

4. DE LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

Sin duda alguna, de las propuestas más interesantes sobre el combate a la corrupción que presenta el PNCTDA es el papel que le corresponde jugar a la sociedad. La incorporación de temas del combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el Sistema Educativo Nacional, la creación de relaciones institucionales de vinculación a la transparencia, así como las Contralorías Sociales para la detección de conductas anómalas por parte de los servidores públicos, si bien no son novedosas sí son de enorme relevancia. El combate a la corrupción no es ni monopolio ni es un asunto exclusivo que tengan que atender las instancias gubernamentales y administrativas.

15 Se reconoce en el PNCTDA que las instancias de control no se han orientado a prevenir y detectar específicamente prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento de la normatividad; privilegiándose la vigilancia formal y el enfoque correctivo, lo que ha ocasionado pérdidas importantes de recursos: a) Recurrencia de observaciones; b) Sanciones impugnadas ante los tribunales por servidores públicos por presuntas irregularidades no debidamente sustentadas. Véase p. 18 del PNCTDA.



Por lo tanto, el tema del combate a la corrupción no se agota en las instancias gubernamentales y administrativas, sino también pasa por las instancias sociales. De ahí que por principio se tengan que crear las condiciones para que la sociedad civil y la sociedad en general pueda participar de estos temas. Por lo que resulta necesario reivindicar y fortalecer derechos ciudadanos como los derechos a la información, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de asociación, el derecho a participar en las decisiones públicas y a participar en el control y evaluación del desempeño gubernamental. Para ello, es indispensable institucionalizar la figura de las Controlarías Sociales, que si bien ya se cuenta con una experiencia previa a nivel de programas sociales, es fundamental que en esta cruzada de la lucha contra la corrupción, se logre finalmente el propósito.

Con respecto a la creación de relaciones institucionales entre órganos de la Administración y organismos sociales u grupos organizados, es impensable que en escenario de Sociedad Red (Castells, 1999) o de *governance* (Rhodes, 1997) que concibe la reunión de un conjunto de actores que trabajan para alcanzar un fin común, no existan las condiciones para esa necesaria interacción. Ahora más que antes, los gobiernos y las Administraciones Públicas requieren coordinarse con organismos sociales y comunidades interesadas en los mismos problemas y generar políticas públicas. Evidentemente que el combate a la corrupción es un asunto de política pública. Por lo que la apertura por parte del gobierno y la Administración Pública a iniciativas para el combate a la corrupción de la sociedad y todo lo que la comprende desde grupos organizados, grupos religiosos, instancias gremiales, partidos políticos hasta instancias académicas deberá estar permanentemente de puertas abiertas y viceversa.

En cuanto a la introducción de los temas del combate a la corrupción y la impu-

nidad y de ética pública en el Sistema Educativo Nacional, se considera que esta medida es fundamental, pero tiene que ser extensiva también a las universidades, instancias gremiales y a las escuelas de capacitación y formación continua de servidores públicos. La medida tiene que ser finalmente integral con el propósito de crear desde ahora una cultura de la ética pública y que precisamente contribuya tanto a la responsabilidad gubernamental como a la responsabilidad social.

5. ¿QUÉ FALTA POR HACER?

A lo largo del documento se han dejado entrever algunas propuestas y sugerencias de lo que hace falta por hacer. Sin embargo, para una tarea interminable como lo es el combate a la corrupción y la construcción de una cultura de la transparencia y de la ética, está claro que se requieren hacer muchas cosas más. ¿Cómo hacer que una Administración se conduzca con legalidad, sea eficaz y ética? ¿Cómo conseguir recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y administrativas y hacer que ésta participe en un asunto como lo es el combate a la corrupción y el fomento a la transparencia? ¿Por dónde se tiene que empezar? Se considera que hay algunas cosas más prioritarias que otras tanto a nivel gubernamental y administrativo como a nivel social y cultural.

a) A nivel gubernamental y administrativo.

El asunto de la gobernabilidad democrática y la mejora en el desempeño de los gobiernos y las Administraciones Públicas con el propósito de brindar seguridad jurídica y que la prestación de servicios sea de calidad a los ciudadanos establece como condición *sine qua non* el contar con personal profesionalizado. De acuerdo con la revisión que se ha he-

El tema del combate a la corrupción no se agota en las instancias gubernamentales y administrativas, sino también pasa por las instancias sociales. De ahí que por principio se tengan que crear las condiciones para que la sociedad civil y la sociedad en general pueda participar de estos temas

Una de las ventajas más importantes de los servicios de carrera se refiere a su contribución a reducir considerablemente la corrupción. Esto se debe, en primer lugar, a la certidumbre jurídico-laboral; los servidores públicos saben que mientras hagan bien su trabajo tienen estabilidad en el empleo y no tienen que buscar mecanismos fuera de la ley para asegurar su patrimonio

cho tanto de los modelos administrativos y de las experiencias de algunos países, así como de los principios y recomendaciones de los organismos internacionales para el combate a la corrupción y el fomento a la transparencia, incluyendo al propio PNCTDA, se considera que una de las medidas prioritarias para el país es el establecimiento de un sistema de mérito o un servicio civil de carrera. A pesar de que esta reiteración puede resultar agobiante, partiendo incluso de la idea de que el servicio civil de carrera no representa la solución a todos los problemas gubernamentales, se piensa que es indispensable establecerlo.

Lo sistemas de mérito o servicios civiles de carrera han demostrado con el tiempo que tienen diversas ventajas y desventajas que deben ser evaluadas en el contexto particular de cada caso antes de que cualquier gobierno decida adoptarlo. De las ventajas que se pueden enunciar está la relacionada con la estabilidad mayor que ofrece el servicio civil de carrera a los servidores públicos (aunque no total) en sus empleos y al mismo tiempo los protege de los intereses políticos. También les ofrece reglas más claras sobre sus roles dentro de la institución, para que puedan alcanzar mejores posiciones laborales según su capacidad. Una de las ventajas más importantes de los servicios de carrera se refiere a su contribución a reducir considerablemente la corrupción. Esto se debe, en primer lugar, a la certidumbre jurídico-laboral; los servidores públicos saben que mientras hagan bien su trabajo tienen estabilidad en el empleo y no tienen que buscar mecanismos fuera de la ley para asegurar su patrimonio. Por otra parte, los servicios civiles de carrera fomentan una fuerte transparencia en el quehacer gubernamental, lo cual es el principal antídoto contra la corrupción. Finalmente, los servicios civiles fomentan el profesionalismo, dignifican la función pública y fortalecen la eficacia y, con todo ello, disminuyen los incentivos para la co-

rupción (y aumentan, desde luego, el costo de oportunidad —estabilidad, posibilidad de promociones, prestigio, etc.— para quienes decidan salirse de la norma) (Méndez, 2000: 6). En este sentido, en todo el mundo los servicios civiles de carrera han sido un instrumento efectivo para lidiar con la corrupción, al incentivar la rendición de cuentas, la supervisión y la evaluación (Méndez, 2000: 7; Villoria, 2000b: 143-144). De las desventajas que se pueden enunciar, es que con el tiempo se puede generar rigidez en las estructuras de personal, inamovilidad y conformismo en la gente que se encuentra ya inserto en él. Pero se piensa que estas deficiencias pueden ser perfectamente combatibles con medidas como la profesionalización permanente, incentivos o estímulos al personal y la evaluación del desempeño de manera periódica.

No obstante estos considerandos de carácter negativo, se coincide con lo señalado por Manuel Villoria (2000a: 135): «Hoy más que nunca es preciso tener una burocracia independiente y seleccionada por criterios de mérito y con garantías de continuidad en su puesto. Al tiempo, hoy también es preciso transformar rasgos del modelo burocrático y generar políticas más participativas, trabajar en equipo, preocuparse de la calidad, pensar estratégicamente, etc. Es decir, que siendo reales los retos antes enumerados no es menos cierto que habrá que hacerles frente respetando los principios de igualdad, mérito y permanencia. Y ello por dos razones. La primera, es el recuerdo de los momentos previos a la entronización de la burocracia profesional, con la corrupción galopante y a la ineficacia permanente. La segunda, la conciencia de la importancia de la racionalidad, la profesionalidad y la seguridad jurídica para el mantenimiento de la democracia y para el desarrollo social y económico. Sin seguridad jurídica no es posible la previsibilidad y, sin previsibilidad se resienten la inversión y los contra-

tos. Sin racionalidad la demagogia y el populismo nacionalista ocupan el lugar de la reflexión y el debate sosegado, con los errores tremendos que ellos provocan. Sin profesionalidad, en un sociedad compleja y tecnologizada como la presente, los resultados de la acción de gobierno serán ineficaces e ineficientes. Ciertamente, el servicio civil de carrera tiene desventajas, pero el servicio que realiza valores como los antes mencionados demuestra su absoluta vigencia».

La idea de Manuel Villoria significa, además de apostar por el establecimiento de un servicio civil de carrera, no cerrarse a la posibilidad de explorar el potencial que ofrecen otros modelos administrativos como el gerencial y, sin duda, el de responsabilización. Recordemos que no hay modelo puros, pero la clave consiste en hacer las combinaciones lo más óptimas posibles para revelar el potencial de cada modelo y no sus incompatibilidades. Si se insiste sobre todos los demás modelos en establecer el servicio civil de carrera, independientemente de la versión moderna que se adopte, es porque se cree fervientemente que sin estabilidad en el empleo no puede haber calidad, innovación, resultados, responsabilidad, memoria institucional, conducta ética y compromiso con la ciudadanía y sí mucha corrupción. De una vez por todas se tiene que completar parte de la llamada reforma inconclusa.

Una vez teniendo esta base, es importante seguir avanzando en el perfeccionamiento del marco legal que brinde seguridad jurídica a la ciudadanía, en los sistemas de control y prevención, en la transparencia de recursos y decisiones, en la evaluación del desempeño, en la calidad en los servicios públicos y en el mejoramiento de sus procesos, por ejemplo, en este rubro es necesaria, aunado a las Cartas Compromiso, una Ley sobre la Calidad en los Servicios Públicos, que determine cómo se deben prestar éstos e incluya el elemento ético en cuanto a la forma de proporcionarlos.

Con la misma importancia, se tiene que seguir fomentando la transparencia en el uso de los recursos y en la toma de decisiones, así como en el acceso a la información gubernamental; si bien se ha dado un paso importante en la materia con la creación de una ley habría que ver cómo se instrumentará ésta en los próximos años. Indudablemente la transparencia en la gestión pública dará lugar a otro proceso de igual importancia como lo es la evaluación. De tal forma, que no es suficiente con la generación de resultados por parte de los gobiernos y las administraciones públicas, es preciso saber si se está cumpliendo cabalmente con las necesidades de los ciudadanos y si los recursos que se requieren para ello se están empleando correctamente.

Otro tema esencial es el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas tanto a nivel horizontal, esto es, entre los propios órganos de gobierno y de la administración pública y a nivel vertical, esto es, de los órganos gubernamentales para con la ciudadanía (O' Donnell, 2001). Sobre todo a nivel vertical, es menester avanzar en mecanismos novedosos e inmediatos, en los que esté de por medio la utilización de nuevas tecnologías.

Finalmente, se tiene que seguir avanzando en mejorar el trato a los ciudadanos reivindicando sus derechos y en seguir generando espacios y formas de participación ciudadana; en resumen, en el logro de un fortalecimiento institucional que dé lugar a la recuperación de la confianza ciudadana y que en general contribuya a la gobernabilidad democrática.

b) A nivel social.

Es indudable que con el establecimiento de una red de relaciones institucionales entre organismos gubernamentales y sociales para una causa común, como es en este caso el combate a la corrupción y el fomento a la transparencia, con el tiempo su potencial nos tiene que

Si se insiste sobre todos los demás modelos en establecer el servicio civil de carrera, independientemente de la versión moderna que se adopte, es porque se cree fervientemente que sin estabilidad en el empleo no puede haber calidad, innovación, resultados, responsabilidad, memoria institucional, conducta ética y compromiso con la ciudadanía y sí mucha corrupción

Así como es necesario contar con gobiernos y Administraciones Públicas responsables, informadas y que cumplan con su cometido, que es lograr el bienestar de la sociedad, de igual forma se requiere contar con sociedades responsables, informadas, contestatarias y vigilantes de que la actuación de sus gobiernos sea de acuerdo con lo que dicta la ley

llevar a la creación de capital social, entendido como el conjunto de características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas (Putman, 1993: 173). El capital social se expresa en una cultura de la confianza, cuyo resultado es el nacimiento de extensas redes de asociación voluntarias. Este fenómeno es además, circular; donde existen las redes asociativas se genera confianza que, a su vez, permite generar más redes y reforzar las existentes. Los contactos continuados en esta cultura permiten el desarrollo económico y el desarrollo económico permite generar más confianza. En su concepto se combinan normas sociales subjetivas (la confianza), características sociales objetivas como las redes sociales y resultados (eficacia y eficiencia). Putman (1993: 182) considera que la eficacia y el rendimiento de los regímenes democráticos depende del medio social en el que existen. Donde hay capital social tiende a haber mejor gobierno.

Para ello, un requisito indispensable es el fortalecimiento institucional que permita la recuperación de la confianza de la sociedad. Está muy claro que sin este elemento difícilmente la sociedad se acercará a las instituciones gubernamentales y administrativas y ni mucho menos querrá colaborar con ella. Se puede observar que en la medida en que se establezcan relaciones y se puedan crear redes que trabajen para lograr fines comunes a partir de la confianza, el crecimiento tanto de las instituciones gubernamentales y administrativas como en las sociales se dará por igual. Así como es necesario contar con gobiernos y Administraciones Públicas responsables, informadas y que cumplan con su cometido, que es lograr el bienestar de la sociedad, de igual forma se requiere contar con sociedades responsables, informadas, contestatarias y vigilantes de que la actuación de sus gobiernos sea de acuerdo con lo que dicta la ley.

Evidentemente que la construcción de capital social no resulta ser solamente útil para combatir un problema tan particular como la corrupción, sino tiene alcances mucho mayores que tienen que ver con la consolidación democrática, el fortalecimiento institucional, el desarrollo social, el crecimiento económico, y la cultura cívica y ética de todo un país. De ahí que el capital social se tenga que construir a todos los niveles, a nivel de los estados, las grandes ciudades y todos los municipios. La construcción de capital social significa trabajo y comunicación intermitente entre todo tipo de instancias y organismos, tanto de carácter gubernamental como de carácter social, en la medida en que se construya capital social, en esa medida irá disminuyendo la corrupción, y otros tipos de problemas con los que cuenta el país.

c) A nivel cultural.

Por principio, resulta conveniente de acuerdo con las propuestas que se han venido analizando tanto del ámbito internacional como de los programas nacionales, avanzar hacia el cumplimiento de una meta de corto plazo que es la construcción de una cultura de la transparencia y de la ética para los servidores públicos. Una cultura de la transparencia y de la ética a partir de los valores que predica el marco legal y de un conjunto de programas de trabajo que traten de mejorar el comportamiento moral de los gobiernos y sus empleados. El hecho incluso de utilizar los términos de transparencia y ética en vez de combate a la corrupción tiene que ver sobre todo con el enfoque positivo de la Administración Pública del que se hablaba con anterioridad. La utilización de un enfoque positivo es con la intención y el deseo de ganar la voluntad de los propios servidores públicos, a diferencia del negativo, que al utilizarlo se comienza con la indicación de la existencia de corrupción y amenaza con medidas de represión;

circunstancia que favorece el retraimiento y la ausencia de cooperación en los destinatarios del programa. En tanto que el enfoque positivo parece indicar la existencia de una confianza en los servidores públicos, y un deseo de mejorar los caudales éticos ya existentes.

En este mismo orden de ideas, los programas relacionados con la promoción de una cultura de la transparencia y de la ética tienden a evitar incorporar sanciones y a centrarse en cambios culturales a medio y largo plazo, son más participativos y tienen un menor rigor jurídico. La necesidad de promover una cultura de la transparencia y de la ética para los servidores públicos consiste en que toda estructura organizativa ha de ser interpretada, en última instancia, por sujetos sociales constituidos por sistemas de valores y con unas actitudes determinadas que dan una cierta orientación a su conducta. De ahí que una organización supuestamente perfecta en su diseño pueda alcanzar sus fines —en este caso, el bien público— si los sujetos encargados de interpretarla no sienten de alguna manera su campo de responsabilidad en el proceso. Y esta responsabilidad no puede nacer sino a partir de una toma de conciencia de su papel en la administración. Sólo mediante una previa clarificación de sus obligaciones es posible que el administrador pueda ejecutar con moralidad su trabajo (Izquierdo, 1997: 314). Es menester mencionar que una ética de estas características no se deja ser delimitada por estar orientada a un sector en lo particular.

Por otra parte, se tiene que avanzar hacia una meta de largo plazo, que es la construcción de una cultura de la transparencia y de la ética pública para la sociedad en su conjunto, que por lo visto es una de los propósitos del gobierno actual a través de incluir el elemento ético al Sistema Educativo Nacional. Propósito en el que existen verdaderas complicaciones. Y es complicado porque si un gobierno decide

promover la ética, lo primero que se debe tener claro es a qué se refiere cuando habla de ética. Ciertamente, no se encuentran en los documentos oficiales conceptos, definiciones y discusiones profundas sobre qué es la ética y qué implica ello para los ciudadanos. Las posibles opciones sobre el tema son muy numerosas y no es competencia de un gobierno democrático definir cuál es la ética oficial, partiendo de la idea de que una democracia se caracteriza por la existencia de una pluralidad de propuestas e ideas. A lo mucho, posiblemente la labor de un gobierno consista en definir una «ética mínima» (Cortina, 2000), una **ética pública que trate de definir lo que está bien y mal para la colectividad**, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien (Habermas, citado por Villoria 2000). Esta ética procedimental (Peces Barba, citado por Villoria 2000) afecta a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad.

Por el lado de la sociedad y de su contribución a la construcción de una cultura de la transparencia y de ética pública, se considera que la construcción de ésta está en función de la necesaria reivindicación de los derechos individuales, de las libertades básicas, de la recuperación de los valores que dictan las propias leyes así como de su permanente ejercicio, del nivel de cultura política y cívica que ésta ostente y de la construcción de capital social. Todos estos elementos como un referente aproximado para la conformación de una ética pública, que en la medida de su conformación contribuya a la perfección de la cultura de la transparencia y la ética para los servidores públicos. De tal forma que la promoción de la ética para los servidores públicos adquiera su perfeccionamiento en la éti-



ca pública de toda la sociedad en su conjunto, porque de ella surgen los principios constitucionales básicos que permiten la existencia de un gobierno democrático, a partir de la noción de que son los ciudadanos los que eligen a sus gobernantes.

Como se puede observar, el tema es bastante complejo y sin duda controvertido, ya que se parte de una solución práctica a corto plazo como es la de construir una cultura de la transparencia y la ética para un público específico, en este caso los servidores públicos, para mejorar sus conductas pero simultáneamente se tiene que avanzar hacia una meta de largo alcance como sería construir una cultura de la transparencia y de ética pública para una sociedad.

De cualquier forma, se tiene que avanzar en ambos senderos, por lo que la labor que hagan los propios gobiernos tanto a nivel de cultura organizacional, como en coordinación con la sociedad en su conjunto para la construcción de una cultura de la transparencia y de ética pública, será de capital importancia en los próximos años.

6. CONCLUSIONES

Por principio, se coincide en lo que señala el Informe «Ética en el Servicio Público: asuntos y prácticas de actualidad» de 1996 de la OCDE, en que independientemente de la posición que ocupe cada país en el continuo entre los modelos de administración pública tradicional /weberismo y de gerencialismo, los objetivos de las «tres E»: economía, eficacia y eficiencia, continuarán siendo importantes. A ellos deberá añadirse una cuarta «E», la ética*. Dadas las funciones y responsabilidades de los funcionarios, su buena conducta ha sido siempre del buen gobierno. La buena conducta resulta hoy tan importante como antes, si no

más. El éxito de las reformas en la Administración Pública y la confianza pública en la Administración dependerán de ella.

En efecto, a la par del modelo administrativo o de los modelos administrativos que se decidan adoptar en México, las figuras y las medidas que tienen que ver con la responsabilización como el combate a la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas, con la construcción de una cultura de la transparencia y de la ética se hacen hoy más que nunca necesarias. El reforzamiento de los modelos administrativos a partir de la responsabilización es requisito ineludible.

La inseguridad jurídica, la impunidad, la discrecionalidad, el patrimonialismo, el déficit de legitimidad y confianza y la ineficiencia son problemas que por lo visto no son de interés exclusivo del ámbito nacional sino también de la mayoría de los países desarrollados y de países en vías de desarrollo, así como de los organismos internacionales. El problema de la corrupción se ha convertido también en un problema de carácter mundial, en cuya cruzada no sólo están involucrados los gobiernos y las Administraciones Públicas sino también el mundo empresarial y los organismos de carácter social por lo que resulta impostergable conjuntar esfuerzos y responsabilidades con el fin de poder combatirlo.

Finalmente, la coordinación de esfuerzos entre gobiernos, Administraciones Públicas con la sociedad civil y la sociedad en general serán fundamentales para el combate a la corrupción en los próximos años, de no lograrse la coordinación precisa así como de no implementarse muchas de las medidas antes descritas y sugeridas probablemente se estará cancelando gran parte de la consolidación democrática a la que aspira el país.

* N. del E.: En Chile, en 1994, el profesor Patricio Orellana ya planteaba una estrategia cuádruple E o de las 4 E (ética, eficiencia, eficacia y efectividad). V. su artículo: «Una estrategia administrativa para combatir la corrupción», en *Revista Chilena de Administración Pública* N° 2, octubre 1994.



BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David y José Ramón Gil et. al. «Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). **Revista Reforma y Democracia** N° 17 junio 2000, Caracas, Venezuela 2000.
- Barzelay, Michel **Atravesando la burocracia**, Ed. Fondo de Cultura Económica México 1997.
- Binder, Jaime «La Ética pública y la corrupción: referencias al caso chileno» en *Revista Prospectiva* N° 20 (por publicarse) abril del 2002. Ed. Política Nueva A.C. México 2002.
- Castells, Manuel **La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La Sociedad Red** Alianza Editorial, España 1999.
- Cortina, Adela **La ética mínima** Ed. Tecnos. Madrid, 2000.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. «Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal» Documento de Trabajo, División de Administración Pública. Ed. CIDE, México 1997.
- Heredia Blanca y Ben Ross. (Por publicar). «The political economy of administrative reform en **Reinventing leviathan: The politics of administrative reforme in developing countries**.
- Izquierdo, Agustín «Ética y Administración» en la Nueva Administración Pública de Rafael Bañón y Ernesto Carrillo. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid, España 1997.
- Martínez Puón, Rafael, «La calidad total en la Administración Pública Mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o el falso camino». *Revista Prospectiva* N° 17 noviembre del 2000. Ed. Política Nueva A.C. México 2000.
- Méndez, José Luis, **Oportunidades para la profesionalización de la Administración Pública: análisis a la luz de la experiencia del servicio profesional electoral**. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, octubre de 2000.
- Mishler, W. y Rose, R. «Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures». **International Political Science Review** USA 2001.
- O' Donnell, Guillermo **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política** en *Revista Postdata* N° 7 mayo 2001. Ed. Grupo Interuniversitario Postdata, Buenos Aires, Argentina 2001.
- Rhodes, R.A.W. «Understandig governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability». **Public policy and management**. Buckingham, Bristol Ed. Open University Press, 1997.
- Rodríguez, Arana, Jaime **La dimensión ética**, Dikynson S. L., Madrid, España 2001.
- Ross, Ben «La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 20 junio 2001.
- Prats, Joan. «Reinventar la burocracia y construir una nueva Gerencia Pública» Documento electrónico incluido en la Biblioteca del IIG-PNUD (<http://www.iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>). Colección Textos, N° 063, 1999.
- Putman, Robert. *Making Democracy Work* Princenton University Press, 1993.
- Spink, Peter «Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los recientes cambios y en las agencias reguladoras» en **Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina**, Ed. CLAD. Venezuela 2001.
- Uvalle Berrones, Ricardo **Institucionalidad y profesionalización del servicio público** en México. Ed. Plaza y Valdés. México 2000.
- Villoria Mendieta, Manuel **El servicio civil de carrera hoy: crisis y vigencia**. Mimeo Madrid. España 2000.
- Villoria, Manuel **Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa**. Madrid, Tecnos-UPF, 2000.



- Williamson, J. «Democracy and the 'Washington Consensus'». *En World Development*, 1993.

Documentos institucionales y leyes.

- Banco Mundial *World Development Overview* 1997.
- Encuesta Mundial de Valores, México 2000.
- Gaceta Parlamentaria del H. Cámara de Diputados, marzo del 2002.
- Informe de Probidad 2001. Ed. Probidad.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. 20 de diciembre de 2000. México 2000.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos *Diario Oficial de la Federación* 13 de marzo del 2002. México 2002.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación* 11 de junio de 2002, México 2002.
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2001-2006*.

Gobierno de la República, México 2001.

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico *La Ética en el servicio público*. Ed. MAP/INAP Madrid, España 1997.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico *Recommendation on improving ethical conduct in the public service* 23 de abril de 1998. Ed. OCDE París, France 1998.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico *Trust in government Ethics measures in OCDE countries*. Ed. OCDE París, France 2000.
- Poder Ejecutivo Federal *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México 2001.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Programa Nacional de Combate a la corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. México 2001.
- Transparencia Mexicana «Percepciones de los jefes de hogar encuestados sobre la corrupción en México». *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* Noviembre 2001, México D.F.



RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (adscrito a la Universidad Nacional Autónoma de México).

Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.

Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Profesor de asignatura de la licenciatura y tutor del posgrado del programa de Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Director General de la Revista *Prospectiva*: publicación cuatrimestral sobre temas de gobierno y administración pública.

Medalla «Alfonso Caso» 1999 al mérito académico a nivel de posgrado.

Primer lugar en el I Premio «Andrés Bello 2001» sobre estudios de investigación en administración pública iberoamericana con la investigación: «La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas».



Autor del libro: «La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas». Ed. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España 2002. (Por publicarse).

Actualmente se desempeña en la Administración Pública como Coordinador de Asesores de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Autor de varios artículos en temas de administración pública entre los que figuran:

«Problemas, dilemas y perspectivas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en México» Revista de Humanidades del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, octubre del 2002. Monterrey, Nuevo León México 2002.

«Retos y perspectivas de la profesionalización de la administración pública en México» en Revista de Análisis y Gestión de Políticas Públicas N° 22 Ed. INAP de España septiembre-diciembre del 2002.

«Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina» en Revista Iberoamericana de Administración Pública N° 8 Ed. INAP de España enero-junio 2002.

«La calidad en la Administración Pública mexicana, de la calidad total a ISO 9000: el camino correcto o el falso camino» en Revista Prospectiva N° 17 noviembre del 2000. Ed. Política Nueva A.C. México 2000.

«Lineamientos Generales para el establecimiento de un servicio civil de carrera en México» en Revista de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México abril de 1999. Ed. FCP y S de la UNAM México 1999.

«La modernización administrativa y el servicio público de carrera en gestión delegacional» en el Mercado Inmobiliario en el Distrito Federal Ed. Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal. Diciembre. México 1999.

«Los retos de la nueva gestión pública». En Revista Prospectiva N° 9 marzo de 1998. Ed. Política Nueva A.C. México 1998.

«Los servicios públicos en el marco de la modernización de la administración pública» en Revista Prospectiva N° 1 oct-dic de 1994. Ed. Política Nueva A.C. México 1994.

Dirección en México:

Avenida Eugenia N° 121 interior 2

Colonia del Valle

c.p. 03100

México D.F.

Teléfono 0052 56693149

rmpfundamex@yahoo.com

