



FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA

CURSOS INSTITUCIONALES

*LEY DE
RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES
PÚBLICOS*

JULIO 2002

APUNTES GENERALES

CI - 194

DELEGACIÓN COYOACÁN
Julio del 2002

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

TEMARIO

1. Introducción
 - a) presentación del curso y la dinámica a seguir
 - b) marco jurídico de la administración pública en México
 - c) exposición sobre la perspectiva de la ley y su aplicación en la ética de los servidores públicos
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - a) análisis del título cuarto sobre las responsabilidades de los servidores públicos (bajo los comentarios de Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero)
 - b) exposición por equipos, preguntas y comentarios
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
 - a) análisis de las responsabilidades del servidor público
 - b) revisión de la ley federal
 - c) retroalimentación e intercambios
4. Declaración de la situación patrimonial del servidor público
 - a) revisión del marco normativo
 - b) importancia de la tarea del servidor público
 - c) consideraciones acerca de la situación patrimonial del servidor público
5. Delitos contra el servicio público
 - a) legislación vigente
 - b) recopilación de información e intercambio
 - c) comentarios
6. Infraestructura ética: funciones y componentes
 - a) reflexión acerca de los componentes y funciones del organismo público
 - b) revisión de códigos de ética

Conclusiones (todo el grupo de trabajo)

Bibliografía de referencia

Sitios de interés

Dinámica de trabajo:

- Se formarán pequeño equipos de trabajo durante la sesión, los cuales expondrán sus puntos de vista según el material impreso que se les proporcione.
- En el transcurso de las sesiones se proporcionarán algunos artículos, con anticipación, para recibir comentarios al respecto.
- Trabajaremos con algunos de los periódicos de circulación nacional.
- Cada equipo seleccionará algunas de las notas periodísticas que considere más relevantes sobre el tema.
- Evaluación al final del curso que comprende un breve ensayo (5 páginas) con el título: "Factores de influencia en la ética y la responsabilidad del servidor público en México".

I. INTRODUCCIÓN

La **Administración Pública** es un conjunto de ordenamientos efectivos para las organizaciones donde interviene el poder público, y que por lo tanto, se encuentran inmersas en el desarrollo de las instituciones del Estado. Todo lo público es de la sociedad, del pueblo, la distribución y ordenamiento de los servicios que se ofrecen al pueblo se refieren al *arte* de la administración.

Lo siguiente es entender qué es el **Estado**. Existen tres concepciones fundamentales sobre su origen: la *concepción organicista*, según la cual el Estado es independiente de los individuos y anterior a ellos, es decir, que el Estado existe *per se* y no es una creación humana; la *concepción contractual*, por la cual el Estado es una creación de los individuos; y, la *concepción formalista* que ve al Estado como una creación humana pero sustentada en un marco jurídico.

Podemos afirmar que, en general, el Estado ha sido estudiado en función de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, para determinar su contenido, en la medida en que estas instancias producen una serie de relaciones políticas, jurídicas, económicas y administrativas que dan dirección y, por tanto, lo caracterizan.

El Estado es una instancia de negociación y conciliación de intereses económicos, pero ningún tipo de política económica, en lo que a la acción política se refiere, puede ser realizada por el Estado sin antes considerar las siguientes premisas:

- a) la operación de instituciones como la formalización concreta de las relaciones entre grupos e individuos;
- b) sustentación de lo anterior en su legitimidad como autoridad política;
- e) el logro de cierta unanimidad en cuanto a aprobación social; y,
- d) promover un marco jurídico en el cual descansa su legalidad.

El Estado es¹ una asociación política cuyo orden ha sido otorgado y es impuesto por un cuadro administrativo. El otorgamiento del orden implica una estructura clasista. Cuando el uso de la fuerza no es legítimo, tampoco se tiene un Estado propiamente dicho. Max Weber caracteriza al Estado por

¹ Revisión de conceptos: Asociación política, instituto, orden, Estado.

los medios que utiliza como asociación de dominación y no por sus fines. Para él, el Estado debía ser el realizador de los intereses nacionales globales y el protector del libre juego de las fuerzas económicas. Propugnaba un Estado fuerte con una política de potencia (*realpolitik*) para defender los intereses nacionales en la política internacional.

Se rechaza el tratamiento de la burocratización como un problema instrumental se trata de un problema político, de un problema de poder, en el que se marca la cuestión de la eficiencia. Se entiende que considerar a la burocracia sólo como una cuestión de eficiencia y de mal funcionamiento implica un fuerte sesgo hacia el mantenimiento del sistema, una posición *pro-statu quo*. La burocracia vista como problema social y político ligada más al cambio del sistema.

La palabra **Gobierno** proviene del latín *Gubernatio-onis*, de *Gubernare*, gobernar. Es el grupo de personas que ejercen el poder en un Estado, administrando, dirigiendo, guiando o conduciendo. La acción y efectos de la política comprenden al conjunto de instituciones con las cuales se administra un Estado.

Desde el punto de vista internacional el Gobierno puede ser **Parlamentario** o **Presidencial**, en el primero ejerce el poder el Órgano Legislativo mientras en el segundo el Ejecutivo. Aquel se divide en Jefe de Gobierno o Primer Ministro y en Jefe de Estado, el parlamento está facultado para exigir la renuncia al Jefe de Gobierno. En el segundo, el ejecutivo tiene preponderancia y queda representado por un Presidente, quien reúne la calidad de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

En los Estados Unidos Mexicanos el Gobierno está dividido en tres poderes: **Ejecutivo, Legislativo y Judicial**. Cada uno de los cuales cuenta con una estructura orgánica para su desempeño. Al Ejecutivo le corresponde la toma de decisiones o administración del Estado, ejecutado a través del Presidente de la República, elegido cada seis años por votación directa y secreta de los ciudadanos mayores de 18 años.

El poder Legislativo está a cargo de la emisión de las normas jurídicas bajo las cuales se establecen los lineamientos a seguir por la sociedad que conforma al Estado, dividido en el ámbito federal en dos cámaras: Diputados y Senadores y en el ámbito estatal únicamente por diputados locales. Al Judicial

le compete expresar a quién le asiste el derecho en el caso de los conflictos que se presenten entre los particulares; la Federación, las Entidades o Municipios.

Funcionarios públicos

Max Weber (1994) determina la división de los funcionarios públicos en dos categorías: **profesionales y políticos:**

“A los funcionarios “políticos” en el verdadero sentido de la palabra cabe identificarlos exteriormente por el hecho de que pueden ser trasladados o destituidos a placer, o colocados en situación de “disponibilidad” (...) en Inglaterra son funcionarios políticos todos aquellos que, según una convicción firmemente establecida, cesan en sus cargos cuando cambia la mayoría parlamentaria y, por tanto, el Gabinete”. (p.25)

“Los funcionarios profesionales especializados, como el consejero o el jefe de sección, estaban infinitamente mejor informados que su Jefe (refiriéndose al funcionario político) sobre los verdaderos problemas técnicos del ramo...” (p.26)

En México cualquier cambio en la administración pública se presenta comúnmente al término de cada legislatura, o sea, cada tres años. Sin embargo, al comenzar cada periodo presidencial todos los funcionarios esperan grandes cambios al interior de la burocracia. Aquellos que desempeñan sus actividades dentro de la Administración Pública son denominados **Servidores Públicos**, el artículo 108 Constitucional especifica que “(...) en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal” se le considerará servidor público.

La Organización de Estados Americanos (OEA) en su Convención Interamericana contra la Corrupción del 29 de marzo de 1996, define lo que entiende por Funcionario Público, Oficial Gubernamental o Servidor Público expresando: *“Cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”* (Pág. 2, Convención OEA)

También la legislación considera los actos en contra del servicio público, es decir, en contra de las funciones para las que fueron creadas las instituciones; bajo las cuales descansa no sólo la razón de ser del Estado sino la estabilidad social y política de un país. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el desempeño del empleo, cargo, comisión, todos los servidores públicos de la federación, tienen la obligación de actuar con honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia, de conformidad con lo establecido entre otras leyes por la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, El Código Penal para toda la República en materia Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Código Fiscal de la Federación, Código Civil para toda la República en Materia Federal y Código Federal de Procedimientos Civiles.

En resumen, el servidor público es el último factor, en la estructura administrativa del gobierno, y el primero en importancia en la efectividad de las instituciones. Precisamente por ello se requiere de un análisis más detallado de su corresponsabilidad con la sociedad y el marco jurídico que permite arraigar más allá del compromiso institucional un sistema de códigos éticos que fortalezcan las acciones del Estado sobre la sociedad y viceversa.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TITULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 108

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

El primer documento constitucional mexicano –el de Apatzingán–, consecuente con su ideal democrático, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Este principio, fundamental en un estado de derecho, fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857, en donde se estableció un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante quienes se exigía.

La Constitución de 1917 acogió en los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de "la responsabilidad de todos los servidores públicos" así como "el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva".²

La exposición de motivos que acompaña a la iniciativa de las reformas publicadas en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982, comienza con estas palabras: "La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social".

Dichas reformas modificaron las disposiciones de este título y su nombre mismo, pues antes se refería a los funcionarios públicos y sus responsabilidades y hoy comprende a los servidores públicos, o sea, quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno federal o del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en el Poder Judicial, sea federal o del Distrito Federal. Todos deben responder por sus actos y omisiones en el desempeño de sus funciones.

El artículo 108, además de precisar el concepto de servidor público federal, ordena que las constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio, es decir, que legislen para señalar quienes, en el Estado de que se trate, son servidores públicos –incluyendo a los municipales– y establezcan el régimen de responsabilidades en que pueden incurrir, apoyándose en los términos de esta reforma a la Constitución Federal.

También señala –como hacía el texto anterior– que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado, en tanto desempeñe ese alto cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se trata así de proteger al Jefe del estado y la alta magistratura que desempeña. Al hacerlo se defiende la estabilidad social y política del país.

Establece que los altos funcionarios locales: diputados, gobernadores y magistrados, además de quedar sometidos a los principios estatuidos por la constitución de su Estado y las demás leyes aplicables respecto a las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su puesto, y mientras lo ejerzan, deben responder por violaciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales, así como por el empleo indebido de los fondos y recursos federales que suelen manejar en virtud de sus cargos (véase artículo 110)

Artículo 109

² Nota de O. Rabasa: Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso de Querétaro.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Esta disposición se refiere a varios temas:

En primer lugar, establece la obligación a cargo del Congreso Federal y de las legislaturas locales, cada uno dentro de su respectiva competencia, legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hagan acreedores. O sea, deben elaborar las leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución de la República o de las disposiciones respectivas de las constituciones legales. El Congreso de la Unión expidió, y apareció publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982 bajo el nombre de la Ley Federal de Responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos.

En segundo término, clasifica las responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos en tres categorías:

- I. Políticas, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan, en forma sustancial, en la buena marcha de los asuntos a su cargo (veáanse artículo 76, fracción VII y artículo 110) Este juicio no procede por la mera expresión de idea, pues de lo contrario se violaría el artículo 6° y en materia política la libertad de expresión debe ser irrestricta.*
- II. Penales, cuando cometan delitos previstos en las leyes penales, en cuyo caso quedarán sometidos a sus disposiciones.*
- III. Administrativas, cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, o sea, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, pues en nuestro régimen todo acto gubernamental tiene apoyo en una disposición legislativa; obren contra el recto cumplimiento del deber, es decir, violen la honradez a que están obligados al desempeñar el empleo, cargo o comisión; actúen sin la lealtad debida al trabajo que desempeñen o lo realicen sin la eficiencia e imparcialidad que están obligados a guardar. Estos actos u omisiones no son tan graves como para constituir un delito ni tan serios como para ser materia de juicio político.*

Los procedimientos a que se verán sometidos quienes incurran en alguno de los tres tipos de responsabilidad serán también diversos entre sí y autónomos. Sin embargo, como es principio de derecho que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto en juicios de la misma naturaleza –principio de la cosa juzgada-, cuando un servidor público es condenado o absuelto en el juicio político puede quedar sometido a proceso penal o juzgado por responsabilidad administrativa. Los resultados a que se llegue en cada uno de ellos son independientes entre sí, y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son tres juicios de distinta naturaleza. Asimismo, y como se decía en la iniciativa: “Ofrece la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de la misma naturaleza por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas”.

En tercer lugar, se refiere al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, es decir, a aquellos casos en que adquirieron por sí mismos o por intermedio de otros, bienes que aumenten su patrimonio, riqueza cuyo origen no puedan justificar. En tales casos, la legislación penal configurará los delitos y establecerá las sanciones a las conductas ilegales y los servidores infieles quedarán sujetos a los procedimientos penales, en virtud de los cuales, de ser declarados culpables, se les podrán imponer penas, entre ellas el decomiso de sus propiedades. Por último, establece que cualquier persona –bajo su exclusiva responsabilidad y aportando las pruebas necesarias- podrá denunciar ante la Cámara de Diputados las conductas a su entender ilícitas de cualquier servidor público.

Artículo 110

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Consagra esta disposición las bases del juicio político que procede contra servidores públicos por las faltas y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de sus funciones (véase artículo 76, fracción VII), pues:

I. *Señala qué servidores pueden ser sujetos a él. La enumeración es restrictiva, o sea, sólo podrán ser enjuiciados políticamente quienes ejerzan los cargos de senador o diputado al Congreso de la Unión, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación, secretario de despacho, jefe de departamentos administrativos, jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República y del distrito Federal, magistrado de circuito, juez del orden común del Distrito Federal y representantes a la Asamblea del Distrito Federal, así como los directores generales del sector paraestatal: Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.*

Los servidores públicos de los estados –gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores-, sólo podrán ser sometidos a juicio político, en los términos que señala la Constitución de la República, cuando se les acuse de haber incurrido en violaciones graves a la ley suprema o a leyes federales, o bien por manejo indebido de fondos o recursos federales. Sin embargo, en respeto a l orden federal, los presuntos responsables serán puestos a disposición de la legislatura local correspondiente para que, conforme a las leyes aplicables, sean juzgados.

II. *Establece las sanciones aplicables. Son dos: La destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro servicio público. O sea, de hallar culpable al servidor público, además de perder el puesto se le podrá condenar a no desempeñar otro cualquiera, como castigo a su conducta.*

III. *Precisa los procedimientos. El juicio político se iniciará en la Cámara de Diputados la que, de estimar presunto responsable al servidor, lo acusará ante la de Senadores. El Senado, constituido en jurado de sentencia, tiene a su cargo juzgar al presunto responsable y decidir si es culpable o inocente. Tanto la decisión de la Cámara de Diputados como la sentencia emitida por el Senado serán inatacables, es decir, no podrán ser impugnadas ante autoridad alguna, ni tendrá posibilidad el acusado de promover el juicio de amparo. El inculpado tendrá derecho a ser oído y a defenderse de las acusaciones hechas en su contra ante cada una de las cámaras.*

Artículo 111

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito

Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados o Senadores son inatacables. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Este artículo establece los principios rectores del llamado juicio de procedencia o desafuero.

Señala qué servidores públicos gozan de fuero constitucional, en razón del alto cargo que desempeñan. El fuero significa inmunidad y no impunidad, esto es, quienes lo poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial: El desafuero o juicio de procedencia, por el que se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento. Para salvaguardar al máximo su libertad de expresión, los diputados y senadores sólo son impunes por los delitos que pudieran cometer al expresar ideas y opiniones en el ejercicio de su cargo (véase artículo 61)

Cuando un servidor público ocupe los puestos que enumera este artículo –diputados y senadores al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos, jefe del gobierno del Distrito Federal, procurador General de la República y del Distrito Federal- y sea señalado como responsable de haber cometido un delito configurado en las leyes penales, requiere que se le siga el juicio de procedencia o desafuero, para que concluido éste, si se le priva del fuero, quede a disposición del juez penal competente para ser juzgado por él.

La Cámara de Diputados es la encargada de sustanciar los juicios de procedencia, pero cuando en virtud de la resolución que emita no se declare el desafuero, y por lo tanto no se ponga el acusado a disposición de las autoridades penales, éste podrá de todos modos ser sometido a juicio cuando cese en sus funciones y concluya la inmunidad constitucional de que gozaba, pues la Cámara no actúa como jurado penal y su opinión no prejuzga sobre el fondo del asunto. Por otra parte mientras desempeña el cargo queda interrumpida la prescripción (véase artículo 114)

Sólo en un caso el Senado puede llegar a convertirse en jurado penal: Cuando el Presidente de la república sea acusado de traición a la patria o de haber cometido graves delitos del orden común. Pero la Cámara de Senadores decide entonces el fondo de estos asuntos conforme a las leyes penales federales.

En el caso de que gobernadores de los Estados, diputados locales o magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas sean acusados de haber cometido delitos penados en leyes federales, la Cámara de Diputados actuará en la forma descrita, pero su declaración de procedencia –o desafuero- se comunicará a la legislatura local correspondiente para que actúe en consecuencia. Nuevamente, con esta disposición, se quiso preservar el sistema de competencias propio del régimen federal.

La declaración de procedencia de la Cámara de Diputados y la resolución de la de Senadores, no pueden ser impugnadas, pues una vez emitidas son definitivas y, en su contra, no procede ni siquiera el juicio de amparo.

El efecto que produce la declaración de procedencia –o desafuero- es que el inculcado queda separado de su cargo y a disposición de las autoridades para ser juzgado, de acuerdo con la legislación penal aplicable. Si concluido el proceso, la sentencia lo declara inocentes, debe ser rehabilitado y podrá volver a desempeñar el puesto público que ocupaba. Pero si se le hallare culpable, no gozará de la gracia del indulto (véase comentario al artículo 89)

Cualquier servidor público, independientemente de cuál sea su rango –sin que se requiere juicio de procedencia- podrá ser demandado en juicios del orden civil. Es decir, el fuero constitucional funciona como salvaguarda y otorga inmunidad a quien goza sólo ante la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversias.

Finalmente, los dos últimos párrafos de este artículo establecen criterios judiciales sobre la sanción penal y la cuantía de la económica que se puede imponer a los reos. Los elementos que el juez debe tener en cuenta, en el caso de delitos patrimoniales, son. Si hubo beneficio económico para el servidor infiel, si con su conducta causó daños o perjuicios a otros y cuál fue el monto de unos y otros.

Artículo 112

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

El fuero protege sólo al servidor público mientras desempeñe alguno de los puestos enumerados en el artículo 111. Por eso, si comete un delito cuando estuviere por algún motivo separado de su cargo, no requeriría juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados y podrá ser juzgado sin más trámites por las autoridades penales competentes.

Artículo 113

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Los servidores públicos podrán incurrir en responsabilidades administrativas. La Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982, señala las obligaciones de todo servidor en cuanto a la legalidad de sus actos, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar todos los días en el desempeño de su trabajo. Precisa qué actos u omisiones son causa de esa responsabilidad y establece quiénes pueden incurrir en ella, qué sanciones son aplicables y cuál el procedimiento para imponerlas y qué autoridades sustanciarían estos juicios. Pero la Constitución estatuye tres de las sanciones aplicables: Suspensión en el puesto, destitución e inhabilitación para desempeñar otros y que cuando el servidor se haga acreedor a sanciones económicas, éstas se fijen tomando en cuenta los beneficios por él recibidos y los daños causados a otras personas con su conducta.

La ley reglamentaria trata también de otros temas:

- 1. El juicio político y la declaración de procedencia. Señala, de acuerdo con los principios establecidos en el Título Cuarto de la Constitución federal, quiénes pueden ser llevados al juicio político, por qué motivos, qué sanciones se les pueden imponer, y regula el procedimiento ante las cámaras. Reglamenta también el juicio de procedencia*
- 2. Registro patrimonial de los servidores públicos. Establece su creación en la Secretaría de la Contraloría General de la república y faculta a esta nueva dependencia para practicar visitas de inspección o auditorías a los servidores públicos cuando presumiblemente hayan incurrido en*

enriquecimiento ilícito. Si de esas investigaciones resultare que al comparecer no pudo el servidor público comprobar el origen de su riqueza, la Contraloría General pondrá esos hechos en conocimiento del ministerio público para que este órgano obre en consecuencia y, en su caso, se siga el procedimiento penal correspondiente.

Artículo 114

El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Salvo que la ley declare lo contrario, todas las acciones prescriben, es decir, sólo pueden ser ejercidas durante cierto lapso que fijan las leyes. Se entiende por acción la facultad que poseen las personas –físicas o jurídicas– de promover juicios ante las autoridades competentes. Las acciones para enjuiciar a los servidores públicos tienen distinto tiempo de prescripción.

- 1. El juicio político sólo podrá iniciarse cuando el servidor desempeñe el cargo, o dentro de un año después de que cese en sus funciones, y las sanciones que se le impongan en el juicio deberán ser aplicadas en el término de un año.*
- 2. En los juicios penales, la prescripción será la que fijen las leyes de la materia, pero nunca menos de tres años. Sin embargo, cuando los servidores públicos gocen de fuero y mientras no sean privados de él, no correrá el término de prescripción.*
- 3. La prescripción en los casos de responsabilidad administrativa se fijará por la Ley Reglamentaria, pero cuando las faltas u omisiones fueran graves, el término no será inferior a los tres años.*

2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

TEXTO VIGENTE³

(Última reforma aplicada 13/03/2002)

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO ÚNICO

Disposiciones generales

Artículo 1

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Artículo 3

³ Nota:

En el artículo octavo transitorio de la reforma publicada en el diario oficial el 26 de mayo de 1995 se derogan los artículos 3o., 51 y 79 de esta ley únicamente en lo que se refiere a la suprema corte de justicia.

Reforma publicada en el diario oficial de la federación el 13 de marzo de 2002.

Transitorios

Artículo segundo

Se derogan los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I Bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;

V.- (Se deroga);

VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Artículo 4

Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

TITULO SEGUNDO

Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

CAPITULO I

Sujetos, causas de juicio político y sanciones.

Artículo 5

En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 6

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 7

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Artículo 8

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

CAPITULO II

Procedimiento en el juicio político

Artículo 9

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7o. , de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5o. de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo 10

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.

Artículo 11

Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

Artículo 12

La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

- a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;
- b) Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados.

c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones, y

e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Artículo 13

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Artículo 14

La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Artículo 15

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Artículo 16

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Artículo 17

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia, que dió origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y
- IV.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Artículo 18

Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Artículo 19

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

Artículo 20

El día señalado, conforme al Artículo 18, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Artículo 21

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

Artículo 22

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Artículo 23

Transcurrido el plazo que se señala en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Artículo 24

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, precediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. - La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
2. - Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y su defensor, o a ambos;
3. - Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

CAPITULO III

Procedimiento para la declaración de procedencia

Artículo 25

Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Artículo 26

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

Artículo 27

El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político.

Artículo 28

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpaído, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpaído a disposición del Ministerio Público Federal o del Organo Jurisdiccional respectivo.

Artículo 29

Quando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

CAPITULO IV

Disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo

Artículo 30

Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 31

Las Cámaras enviarán por riguroso turno a las Secciones Instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se les presenten.

Artículo 32

En ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los Capítulos Segundo y Tercero de este Título.

Artículo 33

Cuando alguna de las Secciones o de las Cámaras deba realizar una diligencia en la que se requiera la presencia del inculpado, se emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan, si el inculpado se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que contesta en sentido negativo.

La Sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes.

El Juez de Distrito practicará las diligencias que le encomiende la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquélla le comunique.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo, se entregarán personalmente o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de cualquier gasto.

Artículo 34

Los miembros de las Secciones y, en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Únicamente con expresión de causa podrá el inculpado recusar a miembros de las Secciones Instructoras que conozcan de la imputación presentada en su contra, o a Diputados y Senadores que deban participar en actos del procedimiento.

El propio servidor público sólo podrá hacer valer la recusación desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, en sus casos respectivos.

Artículo 35

Presentada la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se sustanciará ante la Sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes. En el incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación.

Artículo 36

Tanto el inculpado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la Sección respectiva o ante las Cámaras.

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias certificadas, sin demora, y si no lo hicieren la Sección, o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

Por su parte, la Sección o las Cámaras solicitarán las copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento, y si la autoridad de quien las solicitase no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale, se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 37

Las Secciones o las Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior.

Dictada la resolución definitiva en el procedimiento, los documentos y expedientes mencionados deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que las Secciones o Cámaras estimen pertinentes.

Artículo 38

Las Cámaras no podrán erigirse en órgano de acusación o Jurado de Sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.

Artículo 39

No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público. Tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

Artículo 40

En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

Artículo 41

En el juicio político al que se refiere esta Ley, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.

Artículo 42

Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

Artículo 43

Las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Artículo 44

Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

Artículo 45

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

TITULO TERCERO *(Se deroga)*

TITULO CUARTO *(Se deroga)*

TÍTULO QUINTO

De las Disposiciones Aplicables a los servidores Públicos del Organo Ejecutivo del Distrito Federal

CAPITULO UNICO

Artículo 91

Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.

Artículo 92

El Contralor General designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los órganos de control interno tendrán las mismas facultades que esta Ley les confiere a las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que serán ejercidas en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 93

El servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno, podrá, a su elección, interponer el recurso de revocación, previsto en esta Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de esta ley.

TRANSITORIOS

Artículo Primero

Esta Ley abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Independientemente de las disposiciones que establece la presente Ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

Artículo Segundo

Todas las dependencias de la Administración Pública Federal, establecerán dentro de su estructura orgánica, en un plazo no mayor de seis meses el órgano competente a que se refiere el artículo 49 de esta Ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, establecerán los órganos y sistemas a que hace referencia el artículo 51 en un plazo no mayor de seis meses.

Artículo Tercero

Por lo que respecta a las declaraciones sobre situación patrimonial efectuadas con anterioridad a la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estará a lo dispuesto en las normas vigentes en el momento de formularse dicha declaración.

Artículo Cuarto

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 30 diciembre de 1982. - Antonio Riva Palacio López, S.P.-Mariano Piña Olaya, D.P.-Silvia Hernández de Galindo, S.S.- Everardo Gámiz Fernández, D.S.-Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.- Año del General Vicente Guerrero.-Miguel de la Madrid Hurtado. - Rúbrica.-El Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor.-Rúbrica.-El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.-Rúbrica.-El Secretario de Manna, Miguel Angel Gómez Ortega.-Rúbrica.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.-Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.-El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, Francisco Labastida Ochoa.-Rúbrica.-El Secretario de Comercio, Héctor Hernández Cervantes.-Rúbrica.-El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Horacio García Aguilar.-Rúbrica.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdez.-Rúbrica.-El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Marcelo Javelly Girard.-Rúbrica.-El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles.- Rúbrica.-El Secretario de Salubndad y Asistencia, Guillermo Soberón Acevedo. - Rúbrica.-El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farell Cubillas.-Rúbrica.-El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villcaña.-Rúbrica.-El Secretario de Turismo, Antonio Enríquez Savignac.-Rúbrica.-El Secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada.-Rúbrica.-El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.-Rúbrica.-El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.-Rúbrica.

3. DECLARACIÓN DE LA SITUACIÓN PATRIMONIAL DEL SERVIDOR PÚBLICO

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

TITULO TERCERO

CAPITULO UNICO

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

ARTICULO 35.- La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

ARTICULO 36.- Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

- I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;
- II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;
- III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;
- IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;
- V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;
- VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;
- VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;
- VIII.- En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;

- IX.- En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;
- X.- En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;
- XI.- En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;
- XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;
- XIII.- En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y
- XIV.- En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

ARTICULO 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
 - a) Ingreso al servicio público por primera vez;
 - b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
 - c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.
- II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y
- III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

ARTICULO 38.- Las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas a través de formatos impresos; de medios magnéticos con formato impreso o de medios remotos de comunicación electrónica, empleándose en este último caso medios de identificación electrónica.

La Secretaría tendrá a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevará el control de dichos medios.

Asimismo, la Secretaría expedirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los servidores públicos deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar. De igual modo, podrá determinar que la presentación de las declaraciones por medios remotos de comunicación electrónica, sea obligatoria para los servidores públicos o categorías que determine.

Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquellos que emita la Secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

ARTICULO 39.- En las declaraciones inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría determinará las características que deba tener

la declaración.

ARTICULO 40.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.

La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.

La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.

ARTICULO 41.- La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.

ARTICULO 42.- Se citará personalmente al servidor público y se le harán saber los hechos que motiven la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.

Cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea

este documento.

Contra la práctica de la notificación respectiva, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, mediante escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, y dispondrá de un plazo igual para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

ARTICULO 43.- Las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

Sólo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.

ARTICULO 44.- Para los efectos de la Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

ARTICULO 45.- Cuando los servidores públicos reciban, de una misma persona, algún bien o donación en los términos de la fracción XII del artículo 8 de la Ley, cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción, deberán informarlo en un plazo no mayor a quince días hábiles a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

ARTICULO 46.- La Secretaría hará declaratoria al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a que se refiere el artículo 43 de la Ley, y aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Para los efectos de esta disposición, se considerará a la Secretaría coadyuvante del Ministerio Público en el procedimiento penal respectivo.

ARTICULO 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las

disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

ACUERDO que establece las normas que determinan como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, a través de medios de comunicación electrónica.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

FRANCISCO JAVIER BARRIO TERRAZAS, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en los artículos 37 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, 8 fracción XV, 35 a 39, séptimo y noveno transitorios de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 5 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como uno de sus propósitos fundamentales, formar un gobierno que sea capaz de simplificar sus procedimientos de trabajo, mediante la utilización de avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, con la finalidad de evitar dispendios, elevar su eficiencia y abatir los niveles de corrupción en el país.

Que el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, establece dentro de sus objetivos estratégicos lograr ese abatimiento a la corrupción, mediante un enfoque preventivo que propicie el desarrollo integral de las instituciones y el uso de la tecnología como una herramienta básica de apoyo al quehacer gubernamental, para dar transparencia a las acciones de la Administración Pública Federal.

Que en este contexto, la actuación de los servidores públicos debe ser motivo constante de superación y modernización en el ejercicio de la función pública. Por ello, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha venido operando -de manera opcional para el servidor público- el Sistema Electrónico de Recepción de Declaraciones Patrimoniales (DECLARANET), mecanismo que ha permitido por una parte, que la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de aquéllos se realice de manera expedita y sencilla y por la otra, simplificar y mejorar las acciones de registro y seguimiento que en la materia son responsabilidad de esta Secretaría.

Que en virtud de los razonamientos expuestos y en ejercicio de las atribuciones que corresponde ejercer a esta dependencia, resulta conveniente determinar que la presentación de las declaraciones de situación patrimonial se haga únicamente a través de medios remotos de comunicación electrónica, salvo el caso de excepción previsto en este ordenamiento, lo que propiciará además, la reducción de los costos que conlleva la realización de estas actividades.

Que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece, en su artículo séptimo transitorio, que la declaración de modificación patrimonial a presentarse en el mes de mayo del año en curso, debe servir para actualizar la información patrimonial de los servidores públicos, por lo que, en cumplimiento al ordenamiento legal invocado, se da a conocer el formato a utilizar para tales efectos, a través del sistema electrónico denominado DECLARANET, cuyas características, forma de consulta y utilización se precisan en las disposiciones del presente Acuerdo. Que lo anterior permitirá conformar el registro de servidores públicos con información confiable respecto a su situación patrimonial, información que será pública cuando así lo haya autorizado previa y específicamente el servidor público de que se trate, en los términos de la ley que rige la materia, y

Que toda vez que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está facultada para expedir las normas y formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar, he tenido a bien expedir el siguiente:

**ACUERDO QUE ESTABLECE LAS NORMAS QUE DETERMINAN COMO OBLIGATORIA
LA PRESENTACION DE LAS DECLARACIONES DE SITUACION PATRIMONIAL
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, A TRAVES DE MEDIOS DE COMUNICACION ELECTRONICA**

PRIMERA.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las normas bajo las cuales todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, de las unidades de la Presidencia de la República, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los tribunales de trabajo y agrarios, sujetos a presentar declaración de situación patrimonial, deberán hacerlo obligatoriamente a través de medios remotos de comunicación electrónica.

SEGUNDA.- Para los efectos del presente Acuerdo se entenderá por:

I. Certificación del medio de identificación electrónica: el proceso mediante el cual la Secretaría emite un certificado digital para establecer la identificación electrónica de un servidor público que le

permitirá generar su firma electrónica;

II. Declaraciones: las declaraciones de situación patrimonial a que alude el artículo 37 de la ley;

III. DECLARANET: el Sistema Electrónico de Recepción de Declaraciones Patrimoniales desarrollado por la Secretaría, con dirección electrónica en Internet: <http://declaranet.gob.mx>, y registrada su marca, bajo esta misma denominación, ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial;

IV. Firma electrónica: el medio de identificación electrónica a que se refiere el artículo 38 de la ley, que consiste en el conjunto de datos electrónicos que asociados con un documento son utilizados en sustitución de la firma autógrafa para reconocer a su autor, y que expresan el consentimiento de éste para aceptar como propias las manifestaciones que en dicho documento se contienen;

V. Ley: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI. Medios remotos de comunicación electrónica: los dispositivos tecnológicos para efectuar transmisión de datos e información a través de computadoras, líneas telefónicas, enlaces dedicados, microondas, vías satelitales y similares;

VII. Programas informáticos: los medios de captura, transmisión y recepción de información que permiten a los servidores públicos generar por sí mismos sus medios de identificación electrónica, así como presentar por medios remotos de comunicación electrónica sus declaraciones;

VIII. Secretaría: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y

IX. Servidores públicos: los de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, de las unidades de la Presidencia de la República, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los tribunales de trabajo y agrarios, que estén obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial en los términos del artículo 36 de la ley y del Acuerdo por el que se determinan los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la ley de la materia, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha 4 de abril de 1997 y modificado mediante diverso publicado en el propio órgano informativo de fecha 23 de noviembre de 2000.

TERCERA.- Los servidores públicos deberán presentar sus declaraciones ante la Secretaría, en el formato para envío por medios remotos de comunicación electrónica, utilizando únicamente el programa informático denominado DECLARANET, por lo que la Secretaría no admitirá otros medios de captura y envío de las declaraciones.

Los formatos de declaración de situación patrimonial deberán obtenerse en la dirección electrónica <http://declaranet.gob.mx>.

Sólo en el caso de que no existan medios remotos de comunicación electrónica en la población donde se ubique el centro de trabajo del servidor público, éste podrá presentar sus declaraciones mediante el formato impreso suscrito autógrafamente o en medio magnético. En la declaración que se formule a través de medio magnético deberá acompañarse el formato impreso suscrito autógrafamente.

El servidor público deberá manifestar en su declaración, bajo protesta de decir verdad, que se encuentra en el supuesto a que se refiere el párrafo anterior.

CUARTA.- La Secretaría operará el sistema de certificación de medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos y será responsable de ejercer el control de esos medios, para lo cual utilizará tecnología criptográfica.

Los servidores públicos utilizarán su firma electrónica al presentar sus declaraciones por medios remotos de comunicación electrónica, en sustitución de su firma autógrafa.

QUINTA.- Los servidores públicos que requieran obtener la certificación de su medio de identificación electrónica, deberán seguir el procedimiento siguiente:

- I. Obtener de la página de DECLARANET con dirección electrónica <http://declaranet.gob.mx>, el programa informático y el instructivo que les permita generar su medio de identificación electrónica y formular el requerimiento de certificación ante la Secretaría;
- II. Transmitir el requerimiento de certificación a la Secretaría y obtener por medio de una página de Internet el certificado digital, mismo que deberá usar para generar su firma electrónica, la cual utilizará en la presentación de cualquiera de sus declaraciones por medios remotos de comunicación electrónica;
- III. Obtener de dicha página, mediante su impresión, el formato a través del cual deberán aceptar las condiciones del uso de medios de identificación electrónica para la presentación de sus declaraciones, y
- IV. Firmar en forma autógrafa el formato a que alude la fracción que antecede, así como remitirlo a la Secretaría, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la emisión del certificado digital. En el supuesto de que la Secretaría no reciba dentro de ese plazo el formato mencionado, prevendrá al servidor público para que subsane la omisión en un término no mayor a diez días hábiles contado a partir de la fecha de la notificación respectiva. Transcurrido este último término, sin que el servidor público haya atendido la prevención, la Secretaría invalidará su certificado digital y, en consecuencia, se tendrán por no presentadas las declaraciones que contengan su firma electrónica.

El envío del citado formato no exime la obligación del servidor público de presentar oportunamente

sus declaraciones, dentro de los plazos establecidos por el artículo 37 de la ley.

El procedimiento para obtener la certificación del medio de identificación electrónica deberá iniciarse a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo.

SEXTA.- La firma autógrafa del formato aludido en la disposición que antecede, tendrá para los servidores públicos, los siguientes efectos:

- I. Reconocer como propia y auténtica la información que por medios remotos de comunicación electrónica envíen a la Secretaría y, que a su vez, se distinga por su firma electrónica;
- II. Aceptar que el uso de su certificado digital por persona distinta, quedará bajo su exclusiva responsabilidad, por lo que de ocurrir este supuesto, admitirá la autoría de la información que se envíe a través de medios remotos de comunicación electrónica y que contenga su firma electrónica;
- III. Notificar oportunamente a la Secretaría, para efectos de su invalidación, la pérdida o cualquier otra situación que pudiera implicar la reproducción o uso indebido de su certificado digital, y
- IV. Admitir que la Secretaría podrá requerir el reenvío de sus declaraciones, cuando los archivos contengan virus informáticos o no puedan abrirse por cualquier causa motivada por problemas técnicos.

Para los efectos del párrafo anterior, el servidor público deberá enviar nuevamente la declaración en un plazo no mayor de diez días hábiles contado a partir del requerimiento. En caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la declaración de que se trate.

SEPTIMA.- El certificado digital a que se refiere este Acuerdo, tendrá una vigencia de cinco años contados a partir de la fecha de su expedición por parte de la Secretaría.

OCTAVA.- El uso de medios remotos de comunicación electrónica permitirá a los servidores públicos presentar sus declaraciones en cualquier horario, dentro de los plazos establecidos por la ley.

La Secretaría a la recepción de las declaraciones emitirá un acuse de recibo electrónico, con el que se acreditará la recepción y autenticidad de la información contenida en las declaraciones, así como la fecha y hora de recepción.

NOVENA.- La interpretación de este Acuerdo para efectos administrativos, corresponde a la Secretaría, por conducto de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

DECIMA.- Las consultas técnicas que se deriven de la aplicación de este Acuerdo, serán desahogadas por la Secretaría, a través de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales por vía telefónica, en los números 01 800 00 14 800 y 54 80 64 00, en días hábiles de 9:00 a 18:00 horas, por escrito o vía Internet en la dirección declaranet@declaranet.gob.mx.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Conforme a lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio de la ley, todos los servidores públicos, incluyendo los que presentaron o deban presentar declaración de situación patrimonial durante los primeros cuatro meses del año en curso, deberán presentar, por única vez, durante el mes de mayo, su declaración de situación patrimonial a través del formato especial contenido en el Sistema Electrónico DECLARANET, con información al 31 de diciembre de 2001.

En el caso de excepción a que se refiere la norma tercera de este Acuerdo, se deberá utilizar el formato impreso o en medio magnético que al efecto emita la Secretaría.

TERCERO.- Se abroga el "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios de comunicación electrónica, en la presentación de declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 30 de abril de 2001.

CUARTO.- Los certificados digitales de los medios de identificación electrónica que hayan obtenido los servidores públicos al amparo del Acuerdo a que se refiere el transitorio que antecede, conservarán su vigencia de cinco años, contados a partir de su expedición por parte de la Secretaría.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, Distrito Federal, a los dieciséis días del mes de abril de dos mil dos.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Francisco Javier Barrio Terrazas**.- Rúbrica.

5. DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APROBADO EN ABRIL DE 2002.

TÍTULO DÉCIMO OCTAVO

DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES SOBRE SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 256. Para los efectos de este Código, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

ARTÍCULO 257. Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta además, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, nivel jerárquico, antecedentes de servicio, percepciones, situación socioeconómica, grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado.

ARTÍCULO 258. Además de las penas previstas en los este Títulos Decimoctavo y Vigésimo, se impondrán:

- I. Destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- II. Inhabilitación de tres a diez años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; y
- III. Decomiso de los productos del delito.

CAPÍTULO II

EJERCICIO INDEBIDO Y ABANDONO DEL SERVICIO PÚBLICO

ARTÍCULO 259. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I. Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o quien lo designe sin satisfacer todos los requisitos legales;
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;
- III. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice, indebidamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;
- IV. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de uno a tres años de prisión y de veinticinco a doscientos cincuenta días multa.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, se le impondrán de dos a siete años de prisión y de cincuenta a quinientos días multa.

ARTÍCULO 260. Se impondrán de uno a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa, al servidor público que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas,:

I.- Otorgue o autorice el nombramiento de un empleo, cargo o comisión en el servicio público a persona que por resolución firme de autoridad competente se encuentre inhabilitada para desempeñarlo.

Las penas se aumentarán en dos terceras partes a quien, u o

II.- Otorgue cualquier identificación en la que se acredite como servidor público a persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Las mismas sanciones se impondrán a quien acepte la identificación.

ARTÍCULO 261. Al servidor público que sin justificación abandone su empleo, cargo o comisión y con ello entorpezca la función pública, se le impondrá de seis meses a tres años de prisión. Para los efectos de este artículo, el abandono de funciones se consumará cuando el servidor público se separe sin dar aviso a su superior jerárquico con la debida anticipación, conforme a la normatividad aplicable y de no existir ésta, en un plazo de tres días.

CAPÍTULO III

ABUSO DE AUTORIDAD Y USO ILEGAL DE LA FUERZA PÚBLICA

ARTÍCULO 262. Se le impondrán de uno a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa al que en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas:

- I. Ejercer violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare; o
- II. Use ilegalmente la fuerza pública.

ARTÍCULO 263. Se impondrán prisión de uno a seis años y de cien a mil días multa, al servidor público que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no cumplirá el contrato otorgado dentro de los plazos establecidos en la normatividad laboral aplicable o en los señalados en el contrato correspondiente.

ARTÍCULO 264. Se impondrán las mismas penas del artículo anterior al que acepte un empleo, cargo o comisión públicos, remunerados, cuyo servicio no va a prestar, o acepte algún contrato de prestación de servicios profesionales, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, remunerados, cuyas obligaciones no va a cumplir, dentro de los plazos establecidos en la normatividad laboral aplicable o en los señalados en el contrato correspondiente.

ARTÍCULO 265. Al servidor público que con cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte del sueldo de éste, dádivas o cualquier otro provecho, se le impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a ochocientos días multa.

CAPÍTULO IV

COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 266. A los servidores públicos que, con el fin de impedir o suspender las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales, se coaliguen y tomen medidas contrarias a una ley, reglamento o disposición de carácter general, impidan su aplicación, ejecución o dimitan de sus puestos, se les impondrá prisión de dos a siete años y de cien a trescientos días multa.

CAPÍTULO V

USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES

ARTÍCULO 267. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que indebidamente;

- a. Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- b. Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
- c. Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados por la administración pública del Distrito Federal; o
- d. Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de cien a quinientos días multa.

Cuando el monto de las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a nueveocho años de prisión y de quinientos a mil días multa.

ARTÍCULO 268. Cuando las conductas previstas en el artículo anterior produzcan beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, concubina o concubinario, pareja permanente, adoptante o adoptado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de

dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, se le aumentarán las penas en una tercera parte.

CAPÍTULO VI

INTIMIDACIÓN

ARTÍCULO 269. Se le impondrán de tres dos a dieznueve años de prisión y, de cien a mil días multa, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos a:

I. El servidor público que por si o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral inhiba o intimide a cualquier persona, para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de este en una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

II. Las mismas sanciones se impondrán al servidor público que por si o por interpósita persona, ejerza represalia contra persona que ha formulado denuncia o querrela o aportado información sobre la presunta comisión de éste en un delito o de una conducta sancionada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o ejerza cualquier represalia contra persona ligada por vínculo afectivo o de negocios con el denunciante, querellante o informante.

CAPÍTULO VII

NEGACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

ARTÍCULO 270. Se impondrá prisión de dosuno a ocho años, al servidor público que:

- I. Indebidamente niegue o retarde a los particulares la protección, el auxilio o el servicio que tenga obligación de otorgarles; o
- II. Teniendo a su cargo elementos de la fuerza pública y habiendo sido requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste el auxilio, se niegue indebidamente a proporcionarlo.

CAPÍTULO VIII

TRÁFICO DE INFLUENCIA

ARTÍCULO 271. Al servidor público que por si o por interpósita persona, promueva o gestione la tramitación de negocios o resoluciones públicas ajenos a las responsabilidades inherentes a su

empleo, cargo o comisión, se le impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa.

Si la conducta anterior produce un beneficio económico, la sanción se aumentará en una mitad.

CAPÍTULO IX

COHECHO

ARTÍCULO 272. Al servidor público que por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones, se le impondrán las siguientes sanciones:

I. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de unotres meses a cuatrodos años de prisión y de treinta a trescientos días multa; o

II. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a nueve años de prisión y de trescientos a ochocientos días multa.

CAPÍTULO X

PECULADO

ARTÍCULO 273. Se impondrán prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a quinientos días multa, al servidor público que:

I. Disponga o distraiga de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa, si los hubiere recibido por razón de su cargo; o

II. Indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo 267 de este Código de uso indebido de atribuciones y facultades, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

Cuando el monto o valor del objeto del delito exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán prisión de cuatro a doce años y de quinientos a dos mil días multa.

CAPÍTULO XI

MALVERSACIÓN

ARTÍCULO 274. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa, al servidor público que, en razón de su cargo, haya recibido en administración, depósito o cualquier otra causa, algún mueble o inmueble, perteneciente al erario público o a un particular, cuando:

I. Los distraiga de su objeto; o

II. Les dé una aplicación oficial distinta a la que tiene asignada.

CAPÍTULO XII

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO

ARTÍCULO 275. Comete el delito de enriquecimiento ilícito el servidor público que utilice su puesto, cargo o comisión para incrementar su patrimonio sin comprobar su legítima procedencia.

Para determinar el enriquecimiento del servidor público, se tomarán en cuenta los bienes a su nombre y aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, además de lo que a este respecto disponga la legislación sobre responsabilidades de los servidores públicos.

Al servidor público que cometa el delito de enriquecimiento ilícito, se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el lugar y el momento en que se comete el delito, se impondrá de seis meses a cincos años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo antes anotado, se impondrán de dos a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

CAPÍTULO XIII

USURPACIÓN DE FUNCIONES PÚBLICAS

7. ARTÍCULO 276. Al que sin ser servidor público se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal, se le impondrán de uno a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa.

6. INFRAESTRUCTURA ÉTICA: FUNCIONES Y COMPONENTES

Lecturas:

- OCDE (1997)
- Ramio (2001)

Revisión de códigos de ética a manera de ejemplo:

- SECODAM
- PEMEX

CONCLUSIONES

- Exposición de conclusiones en grupo a partir de los trabajos desarrollados durante el curso.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

Acosta Romero, Miguel (1984) **Teoría General del Derecho Administrativo**. Porrúa. México.

Barenstein, Jorge (1982) **Teoría de la Burocracia**. México.

Betham, Jeremías (1985) **Fragmentos sobre el Gobierno**. Sarpe. Madrid, España. Tomo 72º.

Casellas, Roberto (1999) **Combate a la Corrupción**. SECODAM. México.

Mexicano: ésta es tu constitución (2001) Con comentario a cada artículo por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Porrúa. México.

Ramió Matas, Carles (2001) Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional; en Revista del CLAD Reforma y democracia, pp. 75-116. Caracas, Venezuela.

OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997) **La Ética en el Servicio Público, cuestiones y prácticas actuales**. Ministerio de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado. IAP. Madrid, España.

Weber, Max (1987) **Economía y Sociedad**. FCE. México, 4ª. Ed.

(1994) **El político y el científico**. Cinar. México.

Zabludovski Kuper Gina (1989) **La Dominación Patrimonial en la Obra de Max Weber**. FCE. México.

SITIOS DE INTERÉS

<http://www.clad.org.ve>

<http://www.oea.org>

<http://declaranet.gob.mx>



FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA

CURSOS INSTITUCIONALES

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

JULIO 2002

ANEXOS

CI - 194

Instructor: Lic. Maricela Bustos Galicia
DELEGACIÓN COYOACÁN
Julio del 2002

excelencia Harper & Row, Nueva York.

PRATS i CATALÀ, Joan (s/fecha)

Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública.

Biblioteca Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
<http://www.igov.org>, Barcelona

PRZEWORSKI, Adam (1998) Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente. En. A reforma do Estado na América Latina e no Caribe Seminario Internacional del Ministerio de la

Administración Federal y Reforma del Estado. BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo

RICHARDS, Sue (1994) El paradigma del cliente en la gestión pública. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 1, (Sep.-Dic. 1994), Madrid.

SIMON, Herbert (1987) The proverbs of administration. En Classics of public administration. Jay M. Safritz y Al. C. Hyde (comps) Dorsey Press, Chicago (citado por Moore, Mark, op cit)

Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional

Carles Ramló Matas

Carlos Ramió Matas

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra, donde ocupa actualmente el cargo de Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública. Profesor de varias universidades y escuelas de administración pública de España y de América Latina, entre las que destacan: El Colegio de México, la Universidad de los Andes de Bogotá, el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Especialista en temas de políticas y gestión pública ha publicado siete libros y varios artículos científicos sobre la materia. Los últimos libros publicados son: *Teoría de la Organización y Administración Pública*, 1999, Editorial Tecno-UPF y *Ciencia de la Administración*, 2000, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch. También ha trabajado como consultor en temas de gestión y organización en la administración pública en varias instituciones de España e internacionales entre las que destacan: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Generalidad de Cataluña y los gobiernos municipales de Madrid y Barcelona.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad Pompeu Fabra (UPF)
Calle Ramón Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona - España
Tel.: (3493)6422378
Fax (3493)6422372
E-mail: carles.ramio@cplis.upf.es

La denominada Nueva Gestión Pública surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar "anglosajona". Esta circunstancia no es casual y supone una base para argumentar una parte de los problemas y fracasos que ha tenido y puede tener la implantación de la Nueva Gestión Pública en los países latinos.

Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional

Presentación

El objeto de este artículo es ofrecer un conjunto de reflexiones sobre algunos problemas derivados de la implantación de la denominada Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas de los países latinos. Esta corriente renovadora de la administración pública surgió en un conjunto de países desarrollados (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) con una tradición administrativa que se ha tendido a denominar "anglosajona". Esta circunstancia no es casual y supone una base para argumentar una parte de los problemas y fracasos que ha tenido y puede tener la implantación de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Se adopta un objeto de estudio muy amplio ("países latinos") para poder argumentar los problemas de forma general que permita agrupar tanto a los países de América Latina como a los países que conforman la Europa mediterránea. La mayoría de todos estos países tienen unos rasgos comunes, con independencia de su grado de formalización, de un modelo de administración y de una tradición administrativa, que se ha tendido a denominar "continental" y que es muy distinta a la de los países que siguen la tradición administrativa anglosajona.

El artículo hace un rápido repaso al contexto, causas y contenidos de la Nueva Gestión Pública, estructurando las diferentes estrategias que se agrupan en dos corrientes: una mayoritaria, las corrientes neoempresariales, y otra minoritaria, las corrientes neopúblicas. La visión neoempresarial se ha impuesto de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países latinos sin muchas resistencias, un ejemplo más de unos tiempos muy aficionados al "pensamiento único". Ante esta situación, el objeto básico de este estudio es presentar y analizar los problemas de la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública en nuestros países.

Cinco son los problemas analizados: 1) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre la definición del papel y las características

de los modelos de Estado y regímenes de bienestar; 2) los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa; 3) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de los países latinos; 4) las consecuencias negativas de algunas estrategias de la Nueva Gestión Pública sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas y los problemas de "capturas" y de potenciales pautas de corrupción; 5) la flexibilidad que aporta la Nueva Gestión Pública y que permite, a un nivel teórico, configurar un modelo de gestión postburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. Finalmente, el artículo expone un conjunto de propuestas tentativas que contribuyan a superar los problemas antes descritos y que faciliten la optimización de una buena parte de las estrategias neopresidenciales de la Nueva Gestión Pública, sin derivar en situaciones no deseadas y disfuncionales para las administraciones públicas de nuestros países.

Los fundamentos teóricos que utiliza este estudio son muy variados debido a la amplitud del poliédrico objeto de análisis y al diseño de una variada línea argumental. Evidentemente se analiza una parte de la literatura de la Nueva Gestión Pública y, más en general, de gestión pública y de teoría de la organización. Otra aproximación mantiene relación con el Estado y su vinculación con los regímenes de bienestar utilizando la conceptualización, ya clásica, de Gosta Esping-Andersen (1993) y algunas formulaciones del Banco Mundial (1997). Otra fuente teórica importante es el neoinstitucionalismo para explicar fenómenos como el isomorfismo y el *decoupling*. Se utiliza el neoinstitucionalismo organizativo cultural que se vincula con las corrientes de cultura organizativa de la teoría de la organización. Finalmente, también se hace referencia a planteamientos de la teoría de la regulación para argumentar algunos problemas relacionados con la externalización de los servicios públicos, que es la base de la denominada Administración Relacional.

Es evidente que este estudio no tiene la fuerza ni el espacio suficiente para agotar todos los problemas y disfunciones derivadas de la implantación de las estrategias de modernización, vinculadas a la Nueva Gestión Pública, en los países latinos. Pero representa un esfuerzo por priorizar y ordenar las disfunciones más relevantes detectadas hasta el momento y para presentar unas primeras pro-

La administración pública tradicional, que se inspira en el modelo organizativo burocrático, ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy importantes que tienen como resultado más sustantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual.

puestas tentativas que contribuyan a iniciar un proceso de superación de los problemas descritos y analizados.

1. La implantación y el impacto de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas

Es habitual posicionar la administración pública contemporánea en varias encrucijadas, y una de éstas es reflexionar sobre sus problemas de legitimidad y credibilidad social. La administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en "propietarios" políticos y económicos de la Administración y le exigen resultados. En este sentido, la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Bazaga et al., 1998).

Durante las últimas cuatro décadas han sido numerosas las aportaciones teóricas y prácticas que han intentado modificar los parámetros organizativos y la gestión del sector público. La administración pública tradicional va asociada al concepto de burocracia, es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene unas responsabilidades claramente delimitadas estando sus actuaciones reguladas mediante reglas escritas y mecanismos de control vertical. En su momento, aunque ahora pueda resultar una paradoja, el modelo de organización burocrático fue la respuesta a las necesidades derivadas de la modernidad, una modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Pero la administración pública tradicional, que se inspira en el modelo organizativo burocrático, ha desarrollado con el tiempo disfunciones muy

importantes que tienen como resultado más substantivo la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socio-económico actual.

Después de numerosos intentos fallidos de modificación de los parámetros weberianos que han dominado, y que aún dominan, en nuestras administraciones públicas, han aparecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública.

¿En qué consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado "postburocrático" (Barzelay, 1998).

Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos, por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como neopúblicas (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Veamos seguidamente, a un nivel esquemático, las características, problemas y críticas de las corrientes neoempresariales y de las corrientes neopúblicas de la Nueva Gestión Pública. Las características más destacables de las corrientes neoempresariales

son:

- Filosofía de "no remar" sino hacer que los otros "remen": el Estado Relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.

- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que "venden" servicios.

- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado

- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.

- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.

- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la administración pública.

- Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.

- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.

- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones

- Actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economismo y gestión.

- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos

- Se debe definir claramente qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles

no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

¿Cuáles son los problemas o críticas en relación con estas dos formas de interpretar la gestión pública (corrientes neopresarias versus corrientes neopúblicas)? Las críticas y problemas asociados a las corrientes neopresarias son:

- Existen problemas de cara a vincular el Estado Relacional con el Estado de Bienestar, en el sentido de que algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos.

- En relación con el modelo de Administración Relacional, hay que tener presente que una Administración que no "rema" puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.

- Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).

- Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.

- Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado (las empresas "excelentes" en realidad no lo son o bien dejan de serlo en poco tiempo) (Micklethwait, Wooldridge, 1998).

- Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos, de hecho, los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social y político*.

- Se impulsan organismos que tienen unas formas jurídicas

alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público que, como consecuencia, atenúan las responsabilidades que tendrían en relación con los ciudadanos (disminución de las garantías) si formasen parte de la Administración clásica

- La presión impositiva directa e indirecta sobre los ciudadanos para obtener recursos es estable (si es que no se incrementa) en su totalidad. Es decir, las obligaciones se mantienen o aumentan mientras que los derechos disminuyen.

- Se incrementan los requisitos y la complejidad de los baremos para la utilización de los servicios públicos, aunque provoquen exclusiones de numerosos colectivos de ciudadanos con el objetivo de obtener un indicador económico alto en reducción de costes.

- La fragmentación y la empresarialización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

Por otra parte, las críticas y problemas asociados a las corrientes neopúblicas son

- Adoptar como ejes básicos de la gestión pública la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados se utiliza como excusa al no lograrse, por déficit técnicos, una gestión flexible, eficaz y eficiente.

- En el fondo, detrás de la defensa de los valores públicos se encuentran actores acomodados que tienen como objetivo la supervivencia de un modelo burocrático que satisface las necesidades particulares de los empleados públicos y no las de la ciudadanía.

Tabla 1
Modelos y corrientes de Gestión Pública y el rol de los ciudadanos

	Modelo Burocrático	Corrientes Neopresarias	Corrientes Neopúblicas
Dimensión política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)
Dimensión económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión de servicios públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente
Rol de los ciudadanos	Pasivo	Activo en la recepción de servicios, pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

Fuente Ramío, Mas, Santolaria (1999).

Hay que reconocer, como se ha mencionado anteriormente, que en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neoempresariales y, en cambio, las contribuciones neopúblicas representan una minoría. La asimetría se agudiza a un nivel de impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales. En este sentido, los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son "sólo" valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética públicos están en franca desventaja con los valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neoempresariales, sino que hay que implantar determinadas técnicas y recetas y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente estos nuevos valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio, con los valores y la ética públicos hay primero que interiorizarlos como valores y después "cargar" con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos. En efecto, la asimetría es desalentadora.

2. Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas

2.1. La definición del modelo de Estado: el cómo no puede responder el qué

Aclarando el título de este subapartado: el cómo hace referencia a la forma de gestionar, que es lo que intenta aportar y modificar la Nueva Gestión Pública; el qué hace referencia al modelo de Estado que se desea implantar para contribuir a generar bienestar en los ciudadanos de un determinado país. En este sentido, primero hay que definir el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado. Nuestra hipótesis es que en buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la

Nueva Gestión Pública de carácter neoempresarial, que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el cómo (forma de gestionar) acaba definiendo el qué (modelo de Estado)

En este sentido hay que abandonar la idea de que la Nueva Gestión Pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión, sino que hay que tener en cuenta que también lleva incorporados valores ideológicos y administrativos. Además, todos estos instrumentos han nacido en países anglosajones que, con anterioridad, sí hicieron el esfuerzo de definir previamente su modelo de Estado. Es innegable que buena parte de los instrumentos de la Nueva Gestión Pública que provienen de EE UU., Reino Unido y Nueva Zelanda están vinculados a un modelo de Estado que se puede definir como neoliberal. En una esfera algo más progresista, algunos instrumentos de la Nueva Gestión Pública pueden asociarse a las formulaciones británicas de la "tercera vía" de Blair (1998) y Giddens (1999) en lo que de forma más correcta se puede denominar como sociedad del bienestar. En efecto, las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública alteran las relaciones entre el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia, modelando un determinado modelo de Estado. De la misma forma, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública priorizan más la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios como puede ser el de la equidad.

En algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Italia) no se ha producido un debate político y social con relación a cuál es el modelo de Estado que se desea implantar de cara al futuro, para definir lo que ambiguamente se ha denominado Estado del postbienestar. En América Latina tampoco se ha producido, en la mayoría de las ocasiones, este debate debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han inhibido la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro de carácter neoliberal. Pero si América Latina no sólo observara como modelo de Estado el de los países anglosajones y ampliara sus referencias a Europa, podría apreciar que hay en el debate actual distintas opciones de modelos de Estado que van asociados a diferentes concepciones de la gestión pública. Veamos, a modo de ejemplo, los modelos de Estado en cuanto a producción de bienestar que presenta Gösta Esping-Andersen (1993).

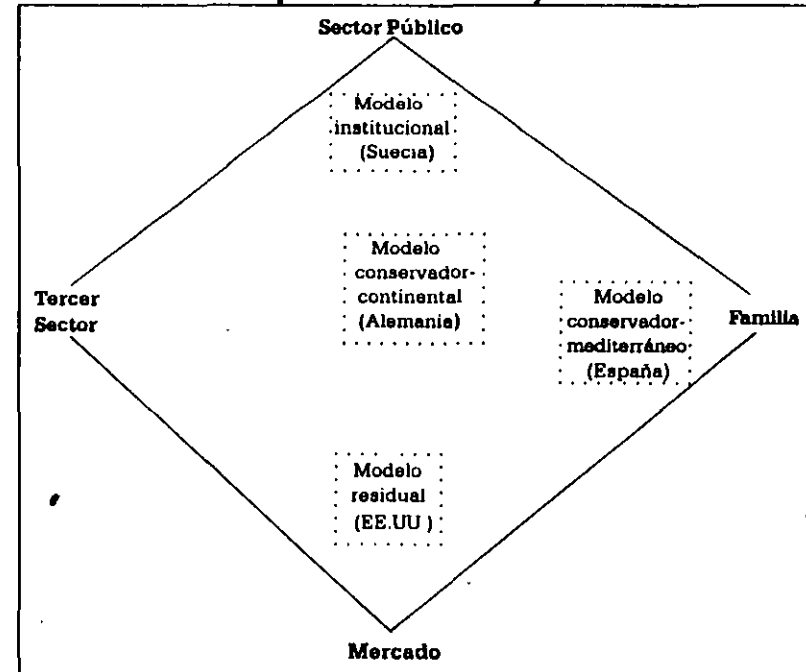
La estructura de producción de bienestar en las sociedades desarrolladas occidentales tiene cuatro ejes fundamentales y, en función de su enlace, podemos tratar de distinguir tipos ideales de lo que se ha venido llamando regímenes (o Estados) de bienestar, que están asociados a diferentes modelos de sector público. Por un lado, está la provisión pública de bienestar; por otro, la producción de bienestar por las familias; y, en tercer lugar, la provisión y producción de bienestar que corresponde al mercado. Además habría que añadir la producción de bienestar; derivada del tercer sector (ONGs, fundaciones, etc) que en los últimos años ha experimentado un notable crecimiento. Sector público, familia, mercado y tercer sector representan los cuatro vértices de un "rombo" (ver figura 1) que configura el escenario de la provisión de servicios y del bienestar de un país, y que genera un determinado modelo de Estado. Valores clave de nuestras sociedades como la igualdad, la equidad, la dependencia o la solidaridad se encontrarán potenciados de forma diferente en función de cuál/es de estas cuatro dimensiones represente/n la/s fuente/s principal/es de producción de bienestar para la ciudadanía. Concretamente, para ver las implicaciones de cada modelo de esta tipología son muy útiles los conceptos de "desmercantilización", "desfamiliarización" y solidaridad (Esping- Andersen, 1993).

El concepto de mercantilización, en su fórmula pura, asume que las garantías sociales públicas, aunque sean mínimas, no sólo no erradican la pobreza y el desempleo sino que los fomentan. Es decir, se entiende que el mercado asigna eficiente y equitativamente los recursos y que la protección social es fuente de abusos, corrupción social y ociosidad. Esta formulación originaria, que decayó en la época keynesiana que contribuyó a configurar el denominado Estado de bienestar, hoy encuentra nuevos e importantes ecos en el neoliberalismo. La idea es que el mercado es emancipador de los individuos cuando se le permite funcionar libremente y sin distorsiones: todo el mundo trabajará y se autoproveerá de bienestar. Los riesgos que existen sólo serán destructivos si el individuo no es suficientemente previsor y trabajador. Como se observará, esta línea de pensamiento contiene algunos puntos débiles muy importantes que han sido ampliamente desarrollados en la literatura económica y social. Si se considera que el mercado es un instrumento insuficiente para asegurar el bienestar de las personas es cuando se introduce el concepto de "desmercantilización".

consistente en crear redes públicas de carácter regulativo, distributivo y redistributivo que reduzcan las asimetrías económicas y sociales. En todo caso, será esencial ver en cada situación qué grado de "desmercantilización" existe en cada modelo, es decir hasta qué punto un régimen provee de alternativas reales al mercado para asegurar el bienestar de los individuos.

Por otra parte, la familia se ha configurado históricamente como un magnífico sistema para asegurar el bienestar de las personas, pero la crítica feminista ha tendido a considerar la necesidad de una "desfamiliarización" ya que las familias también generan en su seno importantes asimetrías. Si pensamos en las mujeres con trabajos no remunerados en el seno de la familia y que no forman parte del mercado laboral (situación de buena parte de las mujeres en los países de América Latina y de una parte importante en los países europeos mediterráneos), es evidente que el concepto de desmercantilización es insuficiente para hablar de régimen emancipador. No se puede intentar desmercantilizar un fenómeno que previamente no está mercantilizado y, por tanto, hay que buscar otro mecanismo de emancipación que sea útil en estos casos.

Figura 1
"Rombo" de la provisión de servicios y de bienestar



Fuente: Elaboración propia a partir de Esping-Andersen

Los intercambios en la familia funcionan por lo general sobre la base de nexos de reciprocidad (no hay pagos); en el mercado se intercambian recursos y en el Estado los intercambios se basan en la redistribución. Esta redistribución que potencia el Estado debe entenderse como un cambio en la asignación original de riesgos sociales entre los ciudadanos. Es decir, el Estado colectiviza los riesgos y los redistribuye. Utilizar los conceptos de "desmercantilización" y de "desfamiliarización" es útil para analizar los diferentes modelos de Estado de bienestar y de sector público, ya que cada fuente de producción de bienestar soporta responsabilidades diferentes a la hora de proteger a los individuos (ver tabla 2).

El primer modelo de régimen de bienestar, siguiendo a Gösta Esping-Andersen (1993), es el denominado *institucional*, que se encuentra en los países escandinavos. En estos países la dependencia de la familia es mínima porque la unidad básica es el individuo y, de esta forma, se evita que la familia sea la referencia para otorgar derechos o deberes sociales a los miembros. Se trata, pues, de un Estado de bienestar muy desfamiliarizado y basado en la ciudadanía, y en el que la provisión estatal tiene una amplitud de carácter universal. El sector público de este modelo es enorme y provee todo tipo de servicios, y redistribuye las rentas, lo que implica una desmercantilización muy acentuada. Ésta es tan elevada que los derechos de los individuos son bastante independientes del mercado (de su posición en la escala productiva). Este Estado de bienestar se denomina socialdemócrata, y en un plano más operativo se puede destacar como característica básica que la financiación corre a cargo de los fondos del Estado cubiertos con impuestos generales con una tendencia muy progresiva, que son administrados fundamentalmente por los gobiernos centrales y locales. Ciertamente, la presión fiscal es elevada pero la cuantía y la profundidad de la prestación directa de servicios públicos (no únicamente transferencias) es muy alta. Esto se debe a que, además de la financiación y la gestión, también la provisión de servicios es pública. Cabe señalar, también, que la provisión pública de servicios, sobre todo los sociales, es una fuente de creación de ocupación muy importante en estos Estados.

El modelo de Estado institucional vincula la provisión pública de los servicios con la equidad (es decir, descarta la provisión privada de servicios públicos por generar asimetrías sociales), vinculación que hace inviable la aplicación de buena parte de las

estrategias e instrumentos de la Nueva Gestión Pública.

El segundo gran modelo de régimen de bienestar es el llamado *residual*, que sigue, sobre todo, los Estados Unidos, pero también otros países de tradición anglosajona (como el Reino Unido a partir de las reformas conservadoras durante las dos décadas pasadas). En este caso, la dependencia de la familia no tiene por qué ser elevada ya que este modelo pretende evitar prejuzgar los modos de vida "privados" elegidos por los individuos (en la línea del liberalismo político más ortodoxo). Sin embargo, en la práctica, esta tesis no es tan neutral como se pretende puesto que la no intervención es una decisión política, pero sobre todo, es una elección que perpetúa un *status quo* en que la familia (y, en especial, las mujeres) soporta con frecuencia cargas importantes en la provisión de bienestar. Es decir, en este modelo liberal de base individualista no se parte, en teoría, de un concepto elaborado de familia; pero esto acarrea que no se implemente política alguna de emancipación (desfamiliarización) relevante. En estos Estados es el mercado el que está en la base de la estructura de producción de bienestar y el Estado tiene sólo un papel asistencial menor. La consecuencia de esta articulación es que el parámetro de solidaridad está muy limitado ya que la asistencia pública está focalizada en grupos concretos que han fracasado en el objetivo de asegurarse su propio bienestar, y esto le da un tinte de provisión de caridad que estigmatiza a los beneficiarios y genera dualismo social (se habla cada vez más de *insiders* y *outsiders* para referirse, respectivamente, a los individuos para quienes el mercado es una respuesta y para quienes es insuficiente). No existe, por lo tanto, una verdadera estructura estatal de redistribución de riesgos porque se tiene una concepción del individuo que hace que esto se perciba como innecesario ya que es responsabilidad de cada ciudadano procurarse su propio bienestar. Es evidente que, en este modelo, la desmercantilización es prácticamente inexistente.

El modelo de Estado residual encaja a la perfección con la filosofía, las estrategias y las herramientas de la Nueva Gestión Pública; ésta se inspira en los principios conceptuales de este modelo de Estado, y sus estrategias vinculadas al mercado y a la eficacia y eficiencia son elementos esenciales del mismo.

Tabla 2
Modelos de Estado de bienestar

	Sector público más implicado en la economía (EB institucional)	Sector público menos implicado en la economía (EB residual)	Sector público implicado en la economía (EB conservador)	
			continental	mediterráneo
"desmercantilización"	Alta	Baja	Media	Media
"refamiliarización"	Alta	Mediana	Baja	Muy baja
solidaridad	Alta	Muy baja	Media	Media
unidad básica	Ciudadano	Individuo	Familia	Familia
impuestos	Suecia, Finlandia	EE.UU., Reino Unido	Austria, Alemania	España, Portugal

fuente: Ballart, Ramió (2000).

El tercer modelo de régimen de bienestar es el *continental europeo* (también denominado conservador). En términos generales se define por ser eminentemente familiarista ya que se fundamenta en hombres con carreras profesionales ininterrumpidas que suelen necesitar una familia que se responsabilice de los menores, los ancianos y los enfermos. Como la unidad básica es un hombre con una carrera profesional regular, entre los 18 y los 65 años de edad, éste es un estándar que resulta difícil de alcanzar para una parte importante de las mujeres de los países que siguen este modelo. En lo relativo a la "desmercantilización", este sistema es algo ambiguo. Al existir seguros públicos o sociales puede entenderse que no se confía en el buen funcionamiento de la cobertura a través de seguros privados del mercado, pero la dependencia del trabajo (que ofrece el mercado) es muy alta. El rol del Estado como fuente de producción de bienestar radica en la provisión de seguros públicos (sanidad, pensiones, desempleo y, en menor medida, educación y servicios sociales). Este modelo, de corte cristiano-demócrata depende de las contribuciones de empresarios y trabajadores que condicionan más o menos directamente las prestaciones posteriores. Por tanto, no se basa en impuestos generales para su financiación, sino en impuestos a un sistema diferenciado de seguridad social. Estos fondos generalmente son controlados por un mecanismo institucional tripartito (Gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales). La provisión de servicios en este modelo puede ser tanto pública como privada porque existen diversos en-

granajes y es muy frecuente el sistema de copago (cierta contraprestación monetaria por la percepción del servicio público). Se trata de un mecanismo que no es igualitario en su estado puro pero que pretende favorecer la equidad. El tipo de solidaridad es corporativo, es decir organizado por grupos de ocupación que constituyen un universo de riesgos particulares. El nivel de corporativismo (grado de uniformidad de los regímenes) es variable entre los diversos Estados y a menudo tiene bases históricas y tradicionales. Por ejemplo en Italia, donde existe una gran segmentación, hay aproximadamente 130 fondos públicos de pensiones diferentes basados en la ocupación, y en Francia se estima que pueden alcanzar los 300.

El modelo de Estado continental europeo o conservador tiene capacidad para absorber una parte de las estrategias de la Nueva Gestión Pública, pero tiene dificultades en su implementación debido a las complejidades corporativas asociadas a este modelo de Estado.

Finalmente, hay que destacar que dentro del modelo conservador o continental, los países del sur de Europa del área del Mediterráneo (entre ellos España) han configurado un submodelo que posee algunas peculiaridades. En estos países también ha habido una extensión de las pensiones y de la sanidad a toda la población, y los impuestos o contribuciones se basan en los rendimientos del trabajo. La administración de estos recursos corresponde al Gobierno central y la provisión de servicios era llevada a cabo, hasta hace pocos años, por instituciones públicas. Otra característica es que hay un nivel de gasto social relativamente bajo en comparación con las medias europeas, ya que existen administraciones públicas bastante rígidas. Esto se debe a que, al contrario de lo que ocurre con el modelo institucional, aquí están mucho más desarrolladas las transferencias económicas que los servicios públicos. De todos modos, la principal característica de este submodelo *europeo-mediterráneo* reside en el "familiarismo", que es mucho más elevado que en el resto de Estados continentales debido a la tradición y arraigo de la religión católica. Así, las unidades familiares son las que generalmente se utilizan como base para el cálculo de derechos, en lugar de ser el individuo como en Escandinavia. El Estado, en este modelo, viene a ser subsidiario de la institución familiar. Estos países, por ejemplo, han soportado en los últimos años elevadísimos niveles de desempleo sin que las instituciones públicas

hayan podido asegurar subsidios para todos los parados. En estas situaciones de crisis, las familias han actuado como pequeñas unidades de redistribución de los recursos y, por este motivo, no ha existido conflicto social. Por esta razón, en la tipología a menudo se justifica el establecimiento de esta cuarta categoría de Estados que se fundamenta en la promoción de valores tradicionales familiares.

Se ha podido apreciar, con la ayuda de estos modelos del Estado de bienestar, la existencia de diferentes tipos de sector público. En el régimen de bienestar institucional, el sector público es el eje del sistema, presta todo tipo de servicios mediante instituciones públicas e interviene directa e indirectamente sobre la economía de mercado. Los países que siguen este modelo tienen elevadísimos porcentajes de gasto público en relación con el PIB y poseen un volumen muy importante de empleados públicos. En el régimen de bienestar residual, el sector público tiene un protagonismo mucho menor, interviene lo menos posible y presta pocos servicios públicos. Los países que siguen este modelo tienen bajos porcentajes de gasto público en relación con el PIB y poseen un volumen reducido de empleados públicos. En el régimen de bienestar conservador o continental, el sector público adopta una posición intermedia, con un elevado protagonismo en algunos servicios y con escaso en otros. Es un sistema donde el peso no reside ni en el Estado ni en el mercado ni en la familia, sino en un punto intermedio (salvo en los países europeos mediterráneos donde la familia tiene un gran peso). Los países que siguen este modelo tienen un gasto público de nivel medio-bajo o medio-alto, según los casos, y unos volúmenes variables de empleados públicos.

Finalmente, se constata que en la actualidad los tres regímenes de bienestar están en una situación de cambio que complica el rol que debe jugar en cada uno de ellos el sector público. El modelo institucional de los países escandinavos, que es el más estático de todos los modelos, va abriendo espacios hacia el mercado acercándose al modelo continental o conservador. El modelo residual busca suavizar su dureza acercándose al submodelo europeo-mediterráneo. En este sentido, la conocida "tercera vía" de Blair, diseñada por Giddens (1999), "descubre" las virtudes del submodelo europeo-mediterráneo de base familiar. Finalmente, este submodelo conservador-mediterráneo va abandonando paulatinamente, por razones de modernidad social, su dependencia de la

La mayoría de los países (en especial los de América Latina y los países de la Europa mediterránea) no poseen modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien poseen modelos mixtos o híbridos que están en proceso de transición y que tienen unos componentes tan tiernos que la aplicación de las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, además de ser absorbidas sin resistencias, suponen la adopción de parámetros propios del modelo de Estado residual o del neomodelo de Estado híbrido aparentemente progresista vinculado al actual gobierno laborista británico.

familia y tiende a adoptar algunos elementos del modelo residual. A todos estos cambios hay que añadir el vigor con el que ha surgido el denominado tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.), que aparece como un complemento a los servicios públicos pero que con el tiempo tiende a funcionar bajo parámetros similares a los que operan en el mercado. En definitiva, todo está cambiando y es muy difícil precisar los destinos finales de estas transformaciones y, por lo tanto, no es posible definir con clauda el papel que tendrá que jugar en un futuro el sector público en cada escenario.

De todos modos, la mayoría de los países (en especial los de América Latina y los países de la Europa mediterránea) no poseen modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien poseen modelos mixtos o híbridos que están en proceso de transición y que tienen unos componentes tan tiernos que la aplicación de las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, además de ser absorbidas sin resistencias, suponen la adopción de parámetros propios del modelo de Estado residual o del neomodelo de Estado híbrido aparentemente progresista vinculado al actual gobierno laborista británico. Esta es la situación presentada al principio del subapartado: los instrumentos de la Nueva Gestión Pública (el cómo) tienen capacidad para contribuir de forma decisiva a definir un nuevo modelo de Estado (el qué).

2.2. El isomorfismo institucional: los problemas de imitar modelos institucionales de otras tradiciones administrativas

Ya se ha hecho referencia que las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública se originan en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, paradigmas del modelo anglosajón de administración pública. La hipótesis de este apartado es que la Nueva Gestión Pública está íntimamente vinculada con el diseño institucional de estos países y que cuando se intenta implantar a naciones con diferentes diseños institucionales, como por ejemplo los países latinos, los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido "importar" estas estrategias modernizadoras.

En este subapartado se analizarán secuencialmente tres dimensiones: una primera, que intenta responder por qué los países latinos

han decidido implantar instrumentos vinculados a instituciones que les son extrañas; una segunda dimensión, que demuestra las dificultades y los fracasos asociados a la implantación de estrategias que forman parte de modelos administrativos ajenos; y, finalmente, una tercera dimensión, que intenta explicar las causas concretas que hacen que la Nueva Gestión Pública pueda ser exitosa en los países anglosajones y un fracaso en los países latinos. Para estas tres argumentaciones se utilizará el bagaje conceptual que ofrece el enfoque teórico del neoinstitucionalismo.

Desde el neoinstitucionalismo se define el concepto de institución asociándolo genéricamente a la idea de "reglas del juego" que conforman la interacción entre los distintos agentes implicados en un determinado entorno sociopolítico. Una institución está conformada por normas, procesos y valores que configuran una determinada "manera de hacer" y genera una suerte de "lógica de lo apropiado" (March, Olsen, 1997), que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayuda a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su papel. En este sentido, la institución impacta sobre los agentes a través de tres mecanismos (Sanz Menéndez, 1997): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado, y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera, la institución no establece sólo un marco de referencia para los actores, sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno (Salvador, 2001).

El análisis de los procesos de cambio del entramado institucional que implican las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública, considerando el predominio de los referentes externos en las administraciones públicas latinas, puede asociarse a procesos de isomorfismo institucional. Estos procesos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta

¿Por qué los países latinos tienden a copiar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones? La respuesta es compleja: en los países de América Latina se produce una sinergia entre el isomorfismo coercitivo, de la mano de diversos organismos económicos internacionales, y el isomorfismo mimético.

reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos de isomorfismo institucional (DiMaggio, Powell, 1991)¹:

- Isomorfismo coercitivo: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas "soluciones" institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina.

- Isomorfismo mimético: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso. Este sería el caso de algunos países de la Europa mediterránea, entre los que destaca España.

Pero, ¿por qué los países latinos tienden a copiar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones? La respuesta es compleja: en los países de América Latina se produce una sinergia entre el isomorfismo coercitivo, de la mano de diversos organismos económicos internacionales, y el isomorfismo mimético. En los países de la Europa mediterránea predomina de forma clara el isomorfismo mimético. La copia o mimetismo por parte de los países latinos de las estrategias modernizadoras de los países anglosajones se produce debido a que, en aquellos países, una parte significativa de sus elites políticas y administrativas se han formado académicamente en EE UU. y en Gran Bretaña. Estas elites optan por un modelo intelectualmente próximo pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas de sus propios países. Otros argumentos que explican el fenómeno del isomorfismo mimético son la comodidad y el temor. Comodidad en el sentido que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. Temor en el sentido que es más fácil impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autóctonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas.

Pero el problema reside en que instrumentos que funcionan bien en el modelo anglosajón pueden tener impactos negativos en nuestro modelo continental de Administración, ya que los contextos institucionales y sociales son distintos. Además, cuando replicamos los modelos anglosajones en los países latinos no somos capaces de incorporar los "matices ocultos" que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países de origen. En este sentido, a partir de los canales que propician el isomorfismo institucional, el siguiente elemento a considerar es el proceso de institucionalización de las pautas de comportamiento importadas. Los procesos de institucionalización se refieren a las dinámicas a través de las cuales una determinada estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción del isomorfismo institucional. Esta aceptación recíproca por parte de un conjunto de actores de una pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido, se recupera esta pauta de actuación en respuesta a una misma situación, sin cuestionar su origen o mantenimiento y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta (Tolbert, Zucker, 1996). En este proceso de institucionalización, sin embargo, suelen aparecer situaciones de *decoupling*, entendidas como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización. Diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer, Rowan, 1991, Meyer, Scott, 1992, Tolbert, Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus requisitos mínimos de eficacia y eficiencia o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes implicados.

El resultado final suele traducirse en una apariencia institucional que se refleja en determinadas estructuras orgánicas y en procesos formales, con denominaciones similares a las de las organizaciones que se han tomado como referentes, y que contrastan con unas

El fenómeno del *decoupling* y la incapacidad de copiar los "aspectos ocultos y más finos" de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública son dos razones que pueden explicar el fracaso de la implantación de los parámetros de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Además, estos países poseen unos modelos institucionales que hace difícilmente implementable buena parte de las estrategias de innovación de la gestión pública.

dinámicas muy distintas de funcionamiento que se adecuan a los valores y pautas de actuación propias del contexto administrativo en el que se implantan. El *decoupling* genera así una suerte de organización informal, una determinada interpretación de las instituciones, que se corresponde con los valores, pautas de conducta y procesos de trabajo habituales en el contexto organizativo en el que se aplican. Más que valorar el *decoupling* como una supuesta "perversión" del espíritu de la nueva institución, un planteamiento práctico y proactivo debe valorar el *decoupling* como una dinámica natural que facilita que la institución se acople en el contexto organizativo (Salvador, 2001). Ello no es óbice, sin embargo, para comprobar si realmente estas variaciones desvirtúan los supuestos beneficios asociados a la adopción de la nueva institución (en nuestro caso, las estrategias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública) en el sentido que el *decoupling* puede suponer "un cambio que no cambia el funcionamiento real de la organización". Este fenómeno también edifica un modelo mixto entre el nuevo diseño institucional y el antiguo, situación que genera complejidades y, en ocasiones, caos organizativo.

El fenómeno del *decoupling* y la incapacidad de copiar los "aspectos ocultos y más finos" de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública son dos razones que pueden explicar el fracaso de la implantación de los parámetros de la Nueva Gestión Pública en los países latinos. Además, estos países poseen unos modelos institucionales que hace difícilmente implementable buena parte de las estrategias de innovación de la gestión pública. De nuevo aparecen las diferencias, desde otra perspectiva que la analizada en el apartado anterior, entre los modelos de Estado anglosajones y los modelos de Estado latinos. El modelo de Estado de los países anglosajones representa una combinación de "Estado soberano" y "Estado supermercado"² (March, Olsen, 1997, Villoria, Iglesias, 2000) (ver tabla 3), cuyos componentes facilitan cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático que implica que pueden absorber con facilidad las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública. En cambio, los países latinos siguen más las pautas del denominado Estado corporativo (especialmente en los países de América Latina), combinado con algunos elementos de Estado institucional³ (March, Olsen, 1997) en el caso de los países latinos mediterráneos más desarrollados, que implica que tienen grandes dificultades para absorber las

transformaciones propuestas por la Nueva Gestión Pública.

En definitiva, los elementos que bloquean, en los países latinos, una parte de las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública y que, en todo caso, sólo son permeables a cambios de carácter incrementalista, y que facilitan el *decoupling* y los modelos institucionales mixtos, son (Barzelay, 2000; Villoria, Iglesias, 2000):

- Ningún actor posee peso suficiente para romper el equilibrio que mantiene el sistema administrativo tradicional.
- No existe ninguna institución que tenga en régimen de monopolio la renovación de la gestión pública.
- Los programas de renovación de la gestión pública no forman parte de la agenda por la apatía y el desinterés de la ciudadanía.
- Los gobiernos están ocupados en políticas públicas con un fuerte peso político y de interés general que no dejan tiempo para plantearse los problemas y disfunciones vinculados a la gestión.
- Los empleados públicos dedicados a definir la política de la gestión tienen mucha autonomía al no ser el centro de atención política.

Tabla 3
Modelos de Estado y cambio institucional

	Países anglosajones		Países latinos	
	Estado Soberano	Estado Supermercado	Estado de Negociación Corporativa	Estado Institucional
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Quien gana las elecciones tiene autoridad, legitimidad y poder para promover el cambio institucional - La burocracia es un instrumento neutral al servicio del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - Los ciudadanos son clientes - El Estado es un proveedor más de bienes y servicios. - El factor clave es la eficiencia, la flexibilidad y el ahorro. - El sector privado es el modelo a imitar - Los empleados públicos deben transformar su cultura hacia una cultura empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> - Las bases del Estado son la negociación y el compromiso. - Preocupan los problemas técnicos de la gestión de servicios sociales - Hay partidos fuertes ideologizados. - Los empleados públicos tienen mucha fuerza en la determinación de las políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - El poder político de someterse a los valores y creencias compartidos por la población, que están por encima de la democracia numérica - Los empleados públicos sirven los intereses sociales más que al gobierno y controlan a la política
Dinámica de Cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios radicales dentro de los límites de un sistema democrático 	<ul style="list-style-type: none"> - Los cambios radicales son posibles pues la adaptabilidad y la supervivencia son valores destacados 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio incremental - Opciones "blandas" - El nivel político no puede cambiar libremente el modelo de gestión. Éste debe ser negociado con los distintos colectivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio evolutivo - Las reorganizaciones suelen formalizar cambios ya ocurridos

Fuente: Elaboración propia a partir de March, Olsen (1997).

2.3. El impacto sobre la cultura organizativa: las implicaciones de una cultura empresarial en el sector público

La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización pero es difícil de precisar. La cultura organizativa puede ser definida como el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas (Deal, Kennedy, 1999). La cultura tiene que ver con las suposiciones y creencias que comparten los miembros de una organización y que, a menudo, son la clave explicativa de comportamientos o situaciones que pueden parecer en ocasiones previsibles y, en otras ocasiones, sorprendentes. Es decir, se puede entender por cultura organizativa los comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc. La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. A un nivel general, una cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, valores e ideología.

La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes de cara a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma muy directa en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones. Las funciones de la cultura organizativa son (Ramíó, 1999):

- Define límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra. Las personas internas y externas identifican con claridad que están en el interior de una determinada organización con unas especificidades ambientales distintas a las de su entorno.
- Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización. Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con los mismos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento con una cierta autonomía respecto a los valores sociales de carácter general. Se podría decir

que una cultura organizativa fuerte genera un sentimiento similar al de *nacionalidad* entre sus miembros.

- Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos, es decir, genera compromisos amplios que permiten superar parcialmente los intereses egoístas de cada individuo y grupo. En este sentido, una cultura organizativa fuerte permite superar la fragmentación de objetivos, intereses y estrategias.

- La cultura organizativa puede ser un sibilino sistema de control sobre los miembros de una organización, en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a unos valores y tradiciones.

Se ha podido demostrar que la administración pública no posee una única cultura organizativa, sino que, al tratarse de un enorme conjunto de organizaciones que desarrollan competencias muy diversas, la administración pública agrupa varias culturas organizativas. Es, en conclusión, una macroorganización donde coexisten diversas culturas. La administración pública, como organización multicultural (Ramió, 1999), no ha sido todavía analizada aunque sugiere algunos temas a tratar. Una de las cuestiones más interesantes a analizar podría ser cómo la multiculturalidad de la administración pública puede generar diversos conflictos por la inevitable confrontación entre varias pautas culturales.

¿Qué sucede cuando, de la mano de la Nueva Gestión Pública, se impulsa en nuestras administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoempresarial? La situación más habitual que suele encontrarse en los países latinos, cuando se impulsa en una administración pública una cultura organizativa de carácter neoempresarial, es que en esta Administración se encontraba previamente una cultura organizativa muy poco asentada y cohesionada, salvo en el caso de colectivos muy profesionalizados que siguen unas pautas culturales de carácter corporativo. Es decir, la situación más usual es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o una casi ausencia de cultura organizativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no hay choque entre culturas y, entonces, no hay casi conflicto. Es como llenar totalmente una botella vacía. El resultado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural; hay una nueva cultura organizativa que barre todos los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente. En esta

situación, los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes, y el personal padece este sistema pero se suele integrar intentando conseguir un beneficio económico al vincularse sus retribuciones con los resultados. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos, se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales... Estamos, en apariencia y en substancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son éstos unos valores que no encajan con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos, con complementos de productividad, etc.

Impulsar una cultura organizativa en estas condiciones genera una cierta convulsión inicial que se supera con la convicción de los conversos, ya que los valores previos escasamente articulados generaban incertidumbre entre los miembros de la organización pública y, en cambio, la nueva cultura otorga un sentido a todo, incluso a lo escasamente explicable o justificable desde un punto de vista de la ética pública. ¿Cuántos de nuestros buenos empleados públicos preocupados por formarse leen los fines de semana los amenos *best sellers* de empresa que se venden en los aeropuertos? ¿y cuántos leen la escasa y aburrida literatura de gestión pública? Evidentemente muchos en el primer caso y muy pocos en el segundo. El contagio es rápido y supone la entrada de unos valores empresariales, antes demonizados, al sector público. Al fin los empleados públicos leen y se interesan por los mismos temas (gestión empresarial) que la mayoría de los gestores de organizaciones privadas. Es como si se hubiera caído otro muro, mucho más sutil que el muro físico que separaba el socialismo real del capitalismo. Estamos ante un muro que cuando cae no hace ruido y que al principio apenas genera destrozos. Estamos ante una fase de silencio clínico y cuando los síntomas sean evidentes quizás no tengamos tiempo de frenar la enfermedad.

¿Qué sucede, en cambio, cuando la entrada de unos valores de carácter neoempresarial choca con culturas sectoriales de carácter profesional? En estos casos depende del tipo de cultura profesional sobre la que se impulsen los valores neoempresariales. En algunos tipos de cultura profesional, como por ejemplo la médica, el choque entre culturas puede provocar una sinergia que multiplique los

efectos negativos de la cultura neoempresarial. Es decir, una situación peor que en el caso de ausencia de cultura previa. Otra posibilidad es que la cultura profesional configure un tipo de organización que la literatura califica como *misionera* (Gil, 1999); es decir, una cultura con unos contenidos ideológicos muy fuertes. En esta situación si se produce un choque de culturas y lo más usual es que la cultura empresarial no florezca. Por ejemplo, si se intenta impulsar una cultura neoempresarial en un ámbito de gestión de bienestar social es muy probable que exista (para bien y también para mal) un rechazo radical a los nuevos valores considerados como intrusos.

Finalmente, cuando la cultura neoempresarial se introduce en unas organizaciones o ámbitos de gestión pública con una sólida cultura organizativa que agrupa valores públicos (que es una situación bastante excepcional en las administraciones públicas de los países latinos), los efectos son muy distintos a los de los escenarios anteriores. En primer lugar, se produce un lógico choque entre ambas culturas que puede tener como desenlace una cultura organizativa híbrida que combina valores públicos con valores de carácter empresarial. Evidentemente, los primeros siempre van a prevalecer sobre los segundos. Pero el porcentaje de cultura empresarial, aunque minoritario, puede generar un impulso muy positivo en la gestión de las organizaciones públicas. Al fin importará la economía y la eficiencia, las técnicas y los instrumentos de gestión, se tendrá muy presente la limitación de los recursos, etc. Es decir, el trabajo más técnico y operativo se impregnará de estímulos positivos hacia una gestión profesionalizada. Pero esta dimensión estará siempre circunscrita a una cultura y unos valores superiores de carácter público, de conciencia de la importancia del sector y de los productos públicos. El orgullo de políticos y empleados públicos edificado sobre los valores públicos se verá multiplicado al asumir de forma más económica, eficaz y eficiente la actividad de gestión pública. Poco a poco se irán perdiendo los complejos en relación con los gestores del sector privado...

En definitiva, hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la

mayoría de las administraciones públicas latinas no posee una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.

Pero el impacto de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública no se limita a la transformación de la cultura y los valores de los empleados públicos; tiene también su impacto en otros colectivos como los cargos políticos y la ciudadanía:

- Los cargos electos y de confianza política se han encargado de modernizar unas administraciones públicas muy anticuadas. Estos cargos han observado con desconfianza unos valores burocráticos apegados a dinámicas obsoletas que se han vinculado erróneamente con los valores públicos. Esto ha supuesto una cierta beligerancia de una parte de la clase política hacia los valores públicos (o lo que creía que eran los valores públicos) y han apostado ciegamente por las corrientes neoempresariales para modernizar la Administración.

- Los ciudadanos, tradicionalmente despreocupados por la administración pública, adoptan una posición que mezcla la desconfianza con la crítica fácil. Muchos ciudadanos están encantados con la "privatización" de la Administración y con el ejercicio de sus derechos como clientes. La cultura política de nuestros países disminuye mucho de la fortaleza de la de los países anglosajones. La administración pública interesa poco salvo como oportunidad individual para conseguir un empleo seguro. La ciudadanía se ha preocupado escasamente en un nivel colectivo por los resultados del sector público, y sólo plantea una poco profunda y articulada crítica al funcionamiento de la Administración. La preocupación de los ciudadanos a un nivel colectivo, tradicionalmente se ha concentrado en las entradas del sector público; por ejemplo, cómo escatimar los recursos económicos que percibe por los canales fiscales. Este comportamiento colectivo es poco acorde con el Estado de bienestar. En el plano individual, en cambio, los ciudadanos sí se comportan conforme a los parámetros del Estado de bienestar en la búsqueda de las transferencias económicas y en la recepción de todo tipo de servicios públicos. En este contexto, la transformación del rol de

ciudadanos a clientes se percibe de forma positiva en la sociedad ya que el rol de cliente permite maximizar los bienes y servicios públicos con una incidencia individual. No importa perder los derechos asociados al concepto de ciudadanía ya que afecta a bienes y servicios públicos con una incidencia colectiva.

Tabla 4

El impacto de los valores necempresariales sobre las culturas organizativas de los países latinos

Cultura previa	+ Valores necempresariales de la Nueva Gestión Pública	Resultado
Cultura débil (escasos valores públicos) Mayoritaria en las administraciones latinas		Cultura empresarial sin valores públicos
Cultura fuerte (potentes valores públicos) Minoritaria en las administraciones latinas		Cultura de lo público con valores eficientistas
Cultura fragmentada (valores profesionales- corporativos) Presente en algunos ámbitos de gestión de las administraciones latinas		Cultura variable

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Las dificultades de la Administración Relacional en un contexto de gobierno multinivel: ¿quién controla la agenda? y los problemas derivados de las "capturas"

Una de las consecuencias más relevantes de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional, que supone la ruptura con el modelo de administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encargó de gestionar directamente todos los servicios públicos. La Administración Relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación, y refiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. En este modelo, el sector público deja de ser un único y extenso continente para transformarse en un archipiélago de organizaciones instrumentales que tienen unos objetivos muy concretos. Los gestores públicos ceden su rol de gestores directos de servicios en el

La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración Relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados.

marco de unas grandes instituciones jerarquizadas y se transforman en gestores de redes que tienen como misión planificar, decidir, controlar y evaluar las acciones públicas implementadas por las distintas "islas" instrumentales. El mecanismo básico que configura una Administración Relacional es la externalización de servicios públicos, que implica la gestión de éstos por entidades privadas con y sin ánimo de lucro.

Además de gestionar siguiendo un modelo de Administración Relacional, ello se hace en un contexto de gobierno multinivel que se deriva de la multiplicidad de niveles administrativos y de administraciones que posee cada país. En la mayoría de los países de nuestro entorno hay tres niveles administrativos: el central, el intermedio (regiones o estados en los sistemas federales) y el local (que puede, a su vez, agrupar varios subniveles). Toda esta red de administraciones públicas configura un complejo sistema de relaciones intergubernamentales en las que fluyen más los conflictos derivados de una competencia vertical u horizontal que la cooperación e intercambio de información. Paradójicamente, el sector público de cualquier país, a pesar de ser inmenso, al estar fragmentado en millares de administraciones públicas independientes, éstas gestionan sus redes de servicios con una gran soledad. Incluso las administraciones públicas con mayores dimensiones (caso de la administración central o de la administración de las grandes regiones o municipios) tienden a fragmentarse en unidades administrativas en las que prevalece también más la lógica del conflicto entre departamentos estancos que la colaboración entre ámbitos administrativos que forman parte de una misma institución.

La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración Relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del

control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia, sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal) ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados son actividades complicadas y caras. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs⁴), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento de la administración del sistema, y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos, no se consigue a mediano y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

Otro elemento a tener en cuenta es que el éxito de los valores neoempresariales en la gestión pública ha acelerado y multiplicado las experiencias de externalización de servicios públicos. Pero en relación con los valores hay que significar, además, que no es lo mismo externalizar desde convicciones "públicas" que externalizar desde convicciones "privadas".

La combinación de la externalización con la cultura neoempresarial, que implica un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en un futuro graves consecuencias para la administración pública en diferentes dimensiones. Nos centramos ahora en dos de ellas: a) los problemas de "capturas" y de potencial corrupción, y b) la cesión de la agenda pública a actores privados.

a) *Los problemas de "capturas" y de potencial corrupción:* en los países en que la corrupción en el sector público está institucionalizada, ésta se manifiesta en los tres niveles de la Administración:

en la cúpula estratégica (dimensión política), en el nivel intermedio (dimensión profesional estratégica) y en el nivel operativo (dimensión profesional operativa). En estos países la corrupción no es un problema de las instituciones públicas sino que es un problema social y los fenómenos de corrupción aparecen tanto en la esfera pública como en la privada. Hay otros países (la mayoría) donde el fenómeno de la corrupción no es integral y está localizado en unos puntos muy concretos. Por ejemplo, en los conocidos casos de corrupción en Alemania, Francia y España las situaciones de corrupción se concentraron en el ápice estratégico. Es una corrupción de carácter político ocasionada por los problemas de financiación de los partidos políticos.

De cualquier modo, en todos los países (incluso en los que apenas existen actividades corruptas en la esfera pública) ha habido una fuerte tensión sobre los empleados públicos de alto nivel especializados en políticas reguladoras. Muy estudiada por la literatura es la situación de "captura" del regulador por el regulado (Noll, 1983), el regulador acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno difícil de prevenir y de evitar no se puede considerar como corrupción, pero puede estimular actividades ilícitas. Un alto empleado público que tiene como función controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado trabajando en las potencias económicas que suelen ser los agentes que antes ha regulado. Pero todo este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas reguladoras, también está invadiendo las políticas distributivas, que son mucho más numerosas e intensivas de personal. Con la externalización de los servicios públicos, las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas prestadoras de los servicios públicos pueden ser similares a las que se establecen en las políticas reguladoras. En este nuevo escenario no van a ser excepcionales los fenómenos de "captura" y de corrupción. Esto supone ampliar enormemente las presiones de corrupción en la esfera pública. Por esta razón es muy importante que los empleados públicos encargados de controlar y evaluar los servicios públicos externalizados estén socializados en valores públicos. Pero si los empleados públicos están socializados en valores de carácter neoempresarial esto puede implicar que sean mucho más permeables a la captura y a posibles actos de corrupción.

b) *La cesión de la agenda pública a actores privados:* se suele

decir académicamente que estamos, como se ha mencionado anteriormente, ante una Administración Relacional (ordenadora y diseñadora, pero que no gestiona) en el marco de un gobierno multinivel. Es cierto, la externalización se basa en una red de agentes privados que colaboran con la Administración en la consecución de los objetivos públicos: esto es una Administración Relacional. También es cierto que trabajamos en un gobierno multinivel: los acelerados procesos de descentralización, por ejemplo, en muchos países de América Latina, generan una gran fragmentación competencial y situaciones de competitividad entre administraciones públicas. De todos modos, esta tendencia a la fragmentación no la persiguen los agentes privados que prestan servicios públicos, que tienden, de forma natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudooligopolio. Con el tiempo se generan grandes empresas especializadas en la prestación de servicios públicos que están vinculadas a la vez al gobierno local, a los mesogobiernos (estados o regiones) y a la administración central. Estas empresas tienen una visión transversal del sistema público; visión global e integrada de la que carecen los diferentes niveles públicos. Este tipo de empresas puede llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas esté en sus manos, ya que poseen mucha más información que cada administración pública considerada individualmente.

2.5. Los problemas de la flexibilidad administrativa: de la postburocracia a la preburocracia clientelista

Los cuatro grupos de problemas analizados hasta el momento conducen de forma inevitable a un quinto problema: la consecución de una anticuada preburocracia de base clientelar y no de la anhelada postburocracia. Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. La flexibilidad se considera, desde hace unos años, como una virtud de los sistemas administrativos más modernos que muchos han denominado, influidos por la formulación de Barzelay (1998), como postburocráticos. Las organizaciones públicas postburocráticas se pueden también considerar como sistemas híbridos y escasamente institucionalizados que pueden lograr con agilidad los objetivos de las organizaciones públicas. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios

En la mayoría de los países latinos no es nada evidente que estemos experimentando la transformación de un modelo burocrático hacia un modelo postburocrático debido a que, quizás, nunca hemos disfrutado de unas administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Nuestras construcciones burocráticas han sido sólo parciales en el sentido que han combinado una sobreburocratización estructural con una infra-burocratización del comportamiento.

de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

En la mayoría de los países latinos no es nada evidente, a diferencia de los países anglosajones, que estemos experimentando la transformación de un modelo burocrático hacia un modelo postburocrático debido a que, quizás, nunca hemos disfrutado de unas administraciones realmente burocráticas que respeten los parámetros weberianos. Nuestras construcciones burocráticas han sido sólo parciales en el sentido que han combinado una sobreburocratización estructural con una infra-burocratización del comportamiento. Es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo (Shmitter, 1991, citado por Prats, 2000). En definitiva, la mayoría de los países latinos, en especial en América Latina, no han poseído instituciones burocráticas en el sentido moderno del término, ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos, pero los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos.

De todos modos, esta esquizofrenia institucional en la que se ha vivido durante muchas décadas habría concluido, probablemente, con el tiempo, en un predominio de los parámetros burocráticos (objetividad, mérito y capacidad, carrera administrativa, jerarquía, etc) sobre los comportamientos clientelares. Los recientes procesos de democratización política, los más recientes intentos de implantación de servicios civiles de carrera y la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia en los servicios públicos sólo podían desembocar en la configuración de instituciones profesionales y neutras. Pero en pleno proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente weberianas, aparece la Nueva Gestión Pública que nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es el desarrollo de unas instituciones postburocráticas, sino de unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica. Si damos por bueno el principio de que la "nueva riqueza de las naciones" se ve hoy en función principalmente de la calidad de las instituciones (públicas, en nuestro caso) y de sus capacidades de acción colectiva (Prats, 2000), se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario,

al desarrollo humano en nuestros países.

3. Propuestas tentativas: las condiciones para implantar la Nueva Gestión Pública en los países latinos

Cambiar la tendencia de esta reciente crisis del sector público de nuestros países es posible, aunque hay que reconocer que va a ser una tarea complicada. La estrategia básica sería hacer un esfuerzo en formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa. No se trata tanto de dar marcha atrás sino de reconducción de la situación. Los parámetros culturales neoempresariales son tan recientes e incipientes que es relativamente sencillo contextualizarlos en unos valores superiores de carácter público. Deben diseñarse unas estrategias que tengan como objeto revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas, y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una "infraestructura de la ética pública" (OCDE, 1998). Estos valores y ética públicos no se deben divulgar sólo en las organizaciones públicas, sino también en las organizaciones privadas que prestan servicios públicos. Además, debería hacerse un esfuerzo por trasladar estos valores y fundamentos éticos a la sociedad.

Los objetivos de la estrategia de revalorización del sector público están relativamente definidos pero, en cambio, no sucede lo mismo con el proceso que contribuya a su consecución. En este sentido, sin ánimo ni competencia suficiente para poder ser exhaustivos, se pueden destacar algunos elementos:

1) Los partidos políticos de cada país, con representación parlamentaria, deben definir el modelo de Estado que configure el sistema autóctono nacional de provisión de bienestar y de desarrollo humano a los ciudadanos. El Estado neoliberal o residual es una opción más, pero no es la única ya que hay muchas formas distintas dentro de los ejes intervención positiva *versus* intervención negativa y búsqueda de la eficiencia del mercado *versus* equidad y eficacia del mercado. Estos distintos mecanismos implican diferentes maneras de relacionar el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia.

2) Los cargos electos deben definir el modelo de administración pública del futuro: sus espacios de actuación, su modelo de gestión,

sus relaciones con el sector privado, etc. Debe definirse un modelo de futuro atendiendo a las especificidades de nuestro modelo de Administración (modelo continental), evolución histórica, arquitectura territorial y nacional, etc.

3) Los cargos electos, con la participación del resto de las formaciones políticas y con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, deben definir unos valores e ideología organizativa específicos para nuestras administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas administraciones con valores públicos, neutrales y eficaces.

4) Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida.

5) Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas.

6) Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables. Hay que evitar la inhibición de políticos y directivos públicos en la aplicación de sanciones ante los comportamientos discordantes con dichos códigos.

En relación con la externalización, como máxima expresión del modelo de Administración Relacional propuesto por la Nueva Gestión Pública, deberían adoptarse, al menos, las siguientes medidas de carácter técnico:

1) Planificar, a un nivel integral de una Administración, una estrategia común de externalización, definiendo:

- Qué servicios públicos pueden ser susceptibles de externalización y cuáles deben mantenerse en régimen de gestión directa por parte de la Administración.

- Optar por un modelo integrado de externalización (el impulso lo deciden las instancias centrales de la Administración) u optar por un modelo descentralizado en el que cada departamento, agencia, etc. decide su propia estrategia de externalización.

- Hay que definir qué tipo de agentes privados se desea priorizar en la política de externalización: empresas con ánimo de lucro u organizaciones del tercer sector; organizaciones pequeñas (que sólo prestan un servicio puntual en un determinado ámbito público) u

organizaciones con grandes dimensiones (que prestan varios tipos de servicios públicos a muchos departamentos). Hay que tener presente que la Administración tiene la capacidad (si actúa de forma proactiva) de articular el tipo de tejido empresarial de prestación de servicios públicos que estime más conveniente en función de sus intereses (y no sólo de los intereses del funcionamiento natural del mercado).

2) Un buen criterio podría ser no externalizar aquello que se desconoce cómo se gestiona (por ejemplo los servicios públicos emergentes), ya que las dificultades de control y de evaluación son, en estos casos, enormes debido al desconocimiento de los problemas reales con los que se enfrenta este tipo de gestión.

3) Deben asegurarse los mecanismos jurídicos de control de la gestión, de los resultados y del impacto de los servicios externalizados (por ejemplo, normativa reguladora general, pliegos de condiciones, etc.). Este requisito suele ser observado por la mayoría de las administraciones públicas, pero es poco operativo si no se resuelve bien el siguiente requisito.

4) Hay que diseñar que una parte de la administración pública se encargue de forma constante del control y de la evaluación de los servicios externalizados. Debe capacitarse al personal para que pueda desempeñar estas funciones, así como diseñar un sistema de rotación de los empleados públicos que se encargan del control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos para evitar posibles capturas y prevenir potenciales casos de corrupción.

5) Establecer una unidad central (agencia u otro tipo de modelo organizativo) que se encargue del control y evaluación final de la externalización de toda una Administración o de la globalidad de un nivel administrativo (por ejemplo, el gobierno local).

Como conclusión, se puede afirmar que las estrategias neoempresariales de la Nueva Gestión Pública pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países latinos y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Pero para que el rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que atender, al menos, cuatro requisitos: en primer lugar, definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de

Hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter efficientista.

decoupling y de isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter efficientista. En tercer lugar, hay que implantar la Administración Relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes. Finalmente, un cuarto requisito transversal consiste en implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Es posible que estas condiciones que deben acompañar la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, formular un nuevo paradigma para modernizar nuestras administraciones públicas. Esta necesidad debería ser un elemento básico de la agenda del futuro de todos los estudiosos de las administraciones públicas de nuestros países. Hay que pasar del "que piensen e inventen ellos" (los anglosajones) a explorar nuestros propios modelos y estrategias de modernización de la administración pública.

Notas

(1) Estos autores también hacen mención a un tercer tipo de isomorfismo: la presión normativa, en referencia al impacto de los colectivos profesionales que definen aquello que se considera "buenas prácticas" a reproducir.

(2) La Nueva Gestión Pública es un producto de este modelo de Estado, pero en otros contextos institucionales este modelo de Estado es el resultado de la implantación de la Nueva Gestión Pública.

(3) De todos modos, el modelo de Estado institucional es un reflejo de los países del norte de Europa, en especial, de los países escandinavos.

(4) En este sentido, hay que destacar la fuerza con la que ha surgido el tercer sector (ONGs, fundaciones, asociaciones, etc.), que ha aprovechado los espacios libres que ha dejado la administración pública. Una parte importante de estas nuevas organizaciones ha adoptado pautas parecidas a

las de las organizaciones con ánimo de lucro. El extraordinario vigor con el que ha surgido el tercer sector no deja de ser sorprendente en unos países donde el capital social y el tejido asociativo ha sido tradicionalmente bastante débil y escaso. Es otro ejemplo más de la adopción de unos mecanismos propios de modelos con patrones culturales diferentes a los nuestros. El tercer sector es cuantitativamente importante pero hay dudas sobre su consistencia cualitativa. Se podría plantear que es un sector poco maduro, que puede tender a funcionar como empresas privadas al captar algunos colectivos de emprendedores con escasa conciencia en determinados valores sociales, que buscan espacios de autoocupación ante la falta de empleo en el sector privado tradicional. Muchas ONGs no responden a las características de las organizaciones *misioneras* y adoptan configuraciones parecidas a las de las organizaciones privadas en el sentido que el ánimo de lucro es el objetivo implícito de sus estrategias.

Bibliografía

- BALLART, X.; RAMIÓ, C. (2000) *Ciencia de la Administración*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- BANCO MUNDIAL (1997) *El Estado en un Mundo Cambiante*. Washington, Banco Mundial.
- BAZAGA, I., et al. (1998) *El Consumo y la Calidad de los Servicios Públicos. Estudio de Caso de la Ciudad de Coslada*. Madrid, Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Coslada.
- BARZELAY, M. (1998) *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000) *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, University of California Press.
- BLAIR, T. (1998) *La Tercera Vía por Tony Blair*. Madrid, El País Aguilar.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, Chicago University Press.
- DEAL, T. E.; KENNEDY, A. A. (1999) *The New Corporate Cultures*. New York, Perseus Books.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- GIDDENS, A. (1999) *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*. Madrid, Taurus.
- GIL, M. A. (1999) *Dirigir y Organizar en la Sociedad de la Información*. Madrid, Pirámide.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1997) *Valores de Responsabilidad Pública*. Módulo de formación para el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1997) *Redescubrimiento de las Instituciones*. México, Fondo de Cultura Económica.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1991) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as a Myth and Ceremony", DiMaggio, Powell: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, Chicago University Press.
- MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (1992) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage
- MICKLETHEWAIT, J.; WOOLDRIEGE (1998) *La Hora de los Gurus. Visionarios y Nuevos Profetas de la Gestión Empresarial*. Madrid, Alianza Editorial.
- NOLL, R. (1983) "The Political Foundations of Regulatory Policy", *Zeitschrift für die gesamte Straatswissenschaft*, Núm. 139.
- OCDE (1998) *L'Ètica en el Servei Públic. Pràctica i Temes Actuals*. Barcelona, EAPC-Diputació de Barcelona.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994) *La Reinvencción del Gobierno*. Barcelona, Paidós.
- OSBORNE, D.; PLASTRIK, P. (1998) *La Reducción de la Burocracia. Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno*. Barcelona, Paidós.
- PRATS, J. (2000) "Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una Correlación Problemática", *Quònum*, Núm. 1.
- RAMIÓ, C. (1999) *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid, Tecnos-UPF.
- _____ (1999) "Corrientes Neopresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical", *Instituciones y Desarrollo*, Núm. 6.
- _____ (2000) "Problemas de las Estrategias de Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos", *Prospectiva*, Núm. 17.
- RAMIÓ, C.; MAS, J.; SANTOLARIA, J. (1999) "L'Impacte de les Noves Tecnologies de la Informació sobre les Models de Gestió Pública Emergents. la Gestió Orientada als Clients i la Gestió Orientada als Ciutadans" en Salvador (ed) *Catalunya Davant la Societat de la Informació. Nous Actors i Noves Politiques*. Barcelona, Editorial Mediterrània.
- SALVADOR, M. (2001) "El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 20.
- SANZ MENÉNDEZ, L. (1997)