CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Programa para el curso de
ÉTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Ignacio Lozano Moheno

I. OBJETIVOS DEL CURSO

Las políticas públicas constituyen, por definición, decisiones de autoridad que involucran la asignación y el uso de recursos públicos, con el propósito de resolver algún tipo de problema público. En ese sentido, tras la hechura de una política pública (incluyendo la opción de abstenerse de cualquier intervención del Estado) hay siempre una elección entre distintas alternativas. Dicho de otra manera: hay razones que justifican las decisiones finalmente adoptadas. Y de ahí que ninguna política pública pueda considerarse como una decisión completamente ajena a una asignación previa de valor. En algún momento de la cadena de decisiones, quienes formulan e implementan una política pública se ven enfrentados a dilemas de orden ético: a una elección entre opciones más o menos complejas, que se sustenta a su vez en premisas sobre los valores asociados a esa elección. Incluso los argumentos afincados en la mayor neutralidad técnica tienen siempre un sustento ético, que a su vez se sostiene en la confiabilidad del método para determinar los beneficios colectivos que la política pública producirá.

De modo que hay tres grandes componentes para entender la importancia de la ética en la política pública, de hecho, en cualquier política pública: problema público, recursos públicos, decisiones sobre su uso, y método para su asignación. Salvo por el primer componente (y a veces, ni siquiera), no existe un orden preestablecido en ellos. En efecto, ante un problema que el Estado decide enfrentar —en ese momento se vuelve público— se disponen recursos que entrañan un método para su asignación y, a lo largo del proceso, toman forma una serie de decisiones sobre el alcance del problema, la forma de definirlo, y la determinación y el monto de los recursos para su atención. De modo, pues, que los componentes mencionados se presentan de manera indisoluble. Y la ética es el cemento que los une. En cada paso, hay elección de valores.

Pero con ello apenas empieza nuestro problema. En efecto, las decisiones, por ejemplo, se presentan en dos niveles, por lo menos: el nivel de los funcionarios responsables en lo individual de tomar las decisiones sobre la disposición de recursos públicos y sobre el método que sustenta la argumentación de la política

pública; y el nivel de la estructura y las reglas que condicionan el margen de acción y los alcances de las decisiones. En ambos, el responsable de las decisiones ha de poner en juego prudencia y convicción —en una palabra, valores— para decidir el camino a tomar, en un contexto organizacional que no ha elegido y que le impone restricciones.

Algo similar aplica para el método de diseño de la política pública: hay decisiones y, por lo tanto, valores éticos que priorizar, según se adopte un racional argumentativo u otro, según se privilegie el impacto social o el tipo de implementación (por ejemplo, centralizada o descentralizada). Y lo mismo puede decirse de los recursos públicos, planteados así nomás, a secas. Su presencia siempre va a implicar un conjunto de decisiones y, de nuevo, una racionalidad que justifique su aplicación y su impacto, así como una estructura organizacional que delimite los campos de acción de los tomadores de decisión. Aún otro factor, que aparece implícitamente, debe tomarse en cuenta: el impacto de la política pública, no sólo en términos de los efectos sobre el bienestar de un grupo social u otro o, incluso, de toda la sociedad, sino, por ponerlo de algún modo, de los flujos de legitimación que es capaz de producir.

El curso está diseñado para conocer, discutir y comprender los dilemas éticos asociados a la hechura y la implementación de las políticas públicas. Su propósito es lograr que los alumnos comprendan que ninguna decisión pública puede apelar objetivamente a la neutralidad técnica, y que todas ellas plantean dilemas entre valores distintos y aun contrapuestos. Desde la forma que se adopta para seleccionar los problemas que serán incorporados a una agenda pública, hasta los procedimientos específicos diseñados para llevar a cabo la política del caso, pasando por los problemas de diseño y evaluación, todas las políticas públicas se desenvuelven en distintos ámbitos de selección y asignación de valores.

Estos ámbitos axiológicos no se dan en el vacío. Adquieren formas específicas y sus alcances pueden delimitarse por virtud del contexto organizacional en el que tiene lugar el proceso de política pública, el cual, por cierto, no se da en el vacío. Hay un trasfondo de prácticas, procedimientos, reglas, estructuras que materializan la política pública y es ahí donde con mayor claridad puede distinguirse el forcejeo ético que sustenta todo el proceso de política pública y los componentes que se mencionaron al principio. El contexto organizacional responde, deliberada o, con mayor frecuencia, inconscientemente, a principios que orientan su lógica de funcionamiento.

Para efectos del curso, se asumirán tres tipos puros de organización pública basadas en sendos principios de actuación del Estado: eficiencia, eficacia, legitimidad. En la medida en que intervienen en todo lo relacionado con lo público,

la revisión de la literatura a lo largo del curso procurará ordenarse en torno a cada uno de esos tres principios. El modelo de eficiencia surge de Platón, en particular, de la República; el de eficacia, de Maquiavelo, en particular, de El Príncipe; y el de legitimidad, de Aristóteles, en particular, de la Política. Cada uno de los principios puede condensarse en una frase. La eficiencia es platónica: "que cada quien se dedique a lo suyo", máxima con la que Platón resume su idea de justicia; la eficacia claramente se asocia a Maquiavelo y su "el fin justifica los medios" o, para ponerlo de manera más fiel al original, "hay que juzgar por los resultados" que ofrece el príncipe, el político moderno; la legitimidad se basa en una idea de equilibrio en la ciudad reflejado en lo que Aristóteles considera el punto medio, la medianía, que no es exactamente un promedio, sino un delicado balance que se manifiesta en la ausencia de un deseo generalizado por un régimen mejor.

El orden en el que se presentan en el párrafo anterior es deliberado. Aunque no hay nada cercano a un orden predeterminado, una cierta inclinación sin duda intuitiva sugiere comenzar por la eficiencia, es decir, por el orden básico al que aspira cualquier organización humana. Enseguida, cabe la eficacia como complemento teórico de cualquier relación eficiente para entender los espacios de mayor discrecionalidad y creatividad del tomador de decisiones. Por último, conviene abordar la legitimidad para explorar si es resultado de los otros dos principios o si se le puede entender por sí misma. El estudio de cada principio será acompañado de la literatura que contribuya a completar el planteamiento original de, en cada caso, Platón, Maquiavelo y Aristóteles.

Tres aclaraciones finales. La primera: los principios mencionados no sólo se refieren a distintos condicionamientos de la acción pública y a las formas correspondientes de abordarla analíticamente. También, en consecuencia, debe entendérseles como conglomerados éticos, porque aglutinan valores y principios en los que los actores sustentan sus decisiones respecto del uso y la asignación de recursos públicos en aras de problemas públicos cuya atención se da a través de políticas públicas diseñadas con base en métodos específicos.

La segunda: en estricto rigor académico, y en tanto que la ética es una disciplina propia de la llamada filosofía práctica, resulta tan difícil de enseñar en un aula como su contraparte política. Así como no se puede enseñar a nadie a hacer política, tampoco es posible enseñar a nadie a comportarse éticamente. Entre otras razones, porque en ambos casos resulta igualmente imposible determinar de antemano qué significa “bueno” o “malo” —objeto de la ética— sin ninguna referencia a los valores y las circunstancias en juego. De ahí la importancia de conducir el curso en función de los tres principios alrededor de los que se modelan las organizaciones públicas.

La tercera: el curso buscará que los alumnos comprendan el sentido y el propósito de la ética, entendida como tema y como disciplina transversal a todas las actividades humanas, y que reconozcan los orígenes y la evolución del pensamiento ético occidental. Y sobre esa base, se revisarán algunas de las aproximaciones teóricas y prácticas a los dilemas éticos que enfrenta la vida política, en general, y la economía, la administración y las políticas públicas en particular, sobre la base de cada uno de los tres principios mencionados.

II. MÉTODO DE TRABAJO Y DE EVALUACIÓN

Por la propia naturaleza de la materia, el curso se llevará a través de una secuencia de lecturas obligadas que serán analizadas colectivamente en el aula. Lejos de que el profesor exponga y los alumnos sigan la cátedra, las lecturas y los ejercicios de apoyo para obtener una calificación final, el curso está organizado por las lecturas y por los análisis críticos que se efectúen en clase. He aquí la forma de operar esto:

a) L@s alumn@s integrarán tres equipos, uno por cada uno de los principios organizacionales: eficiencia, eficacia, legitimidad.
b) Cada equipo preparará las lecturas correspondientes a su tema para hacer una exposición en clase.
c) Cada clase terminará con un esfuerzo intenso de llegar a conclusiones.

La evaluación final se llevará a cabo mediante cinco elementos de juicio:

- Primero: Exámenes. Los alumnos tendrán que presentar exámenes, mismos que no están calendarizados ni tienen una extensión predeterminada. Las calificaciones de los exámenes tendrán un peso ponderado de 40%.
- Segundo: Ensayo. Los alumnos deben escribir un ensayo sobre uno de los temas del programa.[1] Al respecto, el primer día de clase, los alumnos y el profesor se pondrán de acuerdo en el tema, a efecto de que cuenten con el tiempo suficiente para escribir el ensayo. Éste tendrá un peso ponderado de 40%.
- Tercero. Exposición: los estudiantes, organizados en equipo, deberán elegir una lectura para exponerla en clase. Tema y fecha de exposición se

[1] Los trabajos escritos deberán apegarse a los estándares académicos de claridad, originalidad y relevancia. Se deberá incluir la totalidad de las referencias a los textos o documentos consultados. El plagio o cualquier otra forma de deshonestidad académica serán, en automático, motivo de reprobación del curso. El ensayo deberá constar de entre 10 y 15 páginas, sin contar carátula ni bibliografía.

acordarán el primer día de clase, con la anuencia del profesor. La exposición tiene un valor ponderado de 10%.

- Cuarto. Participación: la participación de calidad con conocimiento de causa (basada en las lecturas) es ampliamente recomendada y bienvenida. Se evaluará como 10% de la calificación final.
- Quinto. Asistencia: la asistencia puntual mínima para tener derecho a calificación no puede ser menor a 80% del total de sesiones a lo largo del semestre.

III. ESTRUCTURA DEL CURSO Y LECTURAS OBLIGATORIAS

Sesión 1:
Introducción al curso: la idea de los tipos ideales.

Tema 1
Eficiencia

Tema 2
Eficacia

Tema 3
Legitimidad

Tema 4
Conclusiones