



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO DURANTE EL
GOBIERNO DE VICENTE FOX.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A
RICARDO SERNA MARTÍNEZ

ASESOR DE TESIS:
DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MÉXICO, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Deseo expresar mi agradecimiento a Roberto Moreno Espinosa, Manuel Quijano Torres, Rafael Martínez Puón, Eduardo Guerrero Del Castillo, por su apoyo y asesoramiento del presente trabajo.

A Ramiro Carrillo Landeros por sus comentarios, críticas y sugerencias, con su buen juicio, paciencia y generosidad, las cuales contribuyeron a dirigir la investigación de manera correcta.

A Pablo Vélez Monroy por su continuo apoyo y amistad a lo largo del estudio.

A quienes participaron en la concreción y desarrollo de la tesis, mi enorme reconocimiento por siempre, también ustedes asumen la adopción de la misma de forma aledaña.

A mi alma mater, la Universidad.

“Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y la disipación; sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala”.

Benito Juárez

INDICE

| | |
|---|-----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1 | |
| Marco Teórico | 7 |
| 1.1 El Estado | 7 |
| 1.2 El Gobierno | 17 |
| 1.3 La Administración Pública | 19 |
| 1.4 El servicio público | 24 |
| 1.5 Ética y valores | 30 |
| 1.6 Ética y política | 37 |
| 1.7 La ética en los servidores públicos | 42 |
| | |
| Capítulo 2 | |
| Antecedentes de la ética en el servicio público mexicano | 46 |
| 2.1 Los valores éticos de la función pública | 46 |
| 2.2 La ética del servidor público en México | 60 |
| 2.3 Los programas de gobierno del siglo XX orientados a fomentar la cultura ética | 73 |
| 2.3.1 Miguel De la Madrid Hurtado 1982-1988 (Programa de Renovación Moral) | 77 |
| 2.3.2 Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 | 80 |
| 2.3.3 Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000 (Programa de Modernización Administrativa) | 82 |
| | |
| Capítulo 3 | |
| El servicio público en el gobierno de Vicente Fox. Diagnóstico | 85 |
| 3.1 Desconfianza social generalizada en la política extendida hasta las instituciones | 85 |
| 3.2 La profesionalización del servicio público en México, su origen. | 87 |
| 3.2.1 La profesionalización del servicio público en México | 90 |
| 3.3 La transparencia y la rendición de cuentas en México, su origen. | 94 |
| 3.3.1 La transparencia y la rendición de cuentas en México | 95 |
| 3.4 La responsabilidad de los servidores públicos. | 101 |
| 3.5 El Buen Gobierno y el Código de Ética | 109 |
| 3.6 Servicio público y calidad total | 114 |
| 3.7 La corrupción | 117 |
| 3.7.1 El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, 2001-2006. | 123 |
| 3.8 Eficacia del gobierno | 127 |
| | |
| Capítulo 4 | |
| La perspectiva de la ética en el servicio público, propuestas y | 130 |

pronóstico.

| | |
|---|-----|
| 4.1 Modelo de código de ética de los servidores públicos | 130 |
| 4.2 Código de ética de los servidores públicos | 133 |
| 4.3 Perfil básico de los servidores públicos | 138 |
| 4.4 Profesionalización del servidor público | 141 |
| 4.5 Infraestructura ética | 144 |
| 4.6 Opciones válidas éticas al servicio público | 153 |
| 4.7 Controles | 158 |
| 4.7.1 ¿Quién lleva a cabo la supervisión? | 159 |
| 4.7.2 ¿Cuándo se lleva a cabo la supervisión? | 160 |
| 4.7.3 ¿Cómo se lleva a cabo la supervisión? | 160 |
| 4.8 Construcción sistemática de programas de ética para los servidores públicos | 161 |
| 4.9 Estrategias de adopción de una ética pública | 165 |
| 4.10 Participación ciudadana y democracia | 169 |
| Conclusiones | 176 |
| Bibliografía | 187 |

INTRODUCCIÓN

La ética en el servicio público es una exigencia y aspiración. Hoy día, resulta imprescindible que las prácticas y decisiones de los servidores públicos se conduzcan básicamente por valores acorde con la moral pública, ante la falta de ellos y por la enorme cantidad de hechos ajenos a las reglas de convivencia; es frecuente la corrupción, ineficacia y falta de profesionalismo por parte de los responsables que originalmente deben ver por los intereses de la sociedad. La percepción que se tiene sobre las instituciones es:

1.- Ausencia de legalidad (no hay suficientes denuncias y respecto a las violaciones a la ley, y si las hay, no se aplica bien la norma).

2.- Desconfianza social en los dirigentes, además el arraigado sistema de botín es un freno que limita el desarrollo laboral. Hay una visión errónea de los servidores públicos y las instituciones por parte de la sociedad civil donde manifiesta una desconfianza generalizada en lo legal y político, que las lleva a demandar mejores mecanismos para eliminar las viejas prácticas y robustecer el papel ético en el ejercicio de gobierno.

Quien trabaje en el gobierno debe actuar con lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere apegarse a legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, así como poseer una sólida base de valores y principios éticos para contar con una vocación de servicio que redunde en mayores beneficios a la colectividad. Su objetivo es clarificar la visión social. Se hace necesario reflexionar sobre la actuación y en consecuencia hacer una revisión de ¿cuáles son las medidas a adoptar?. Un mecanismo de impulso es el Servicio Profesional de Carrera para hacer que equitativamente se obtengan los mejores servidores públicos, dictado de forma institucional mediante concurso y méritos propios donde la educación y el adoctrinamiento en ética pública sean fundamentales. En suma, se podrá elegir los cuadros de gobierno con la mejor formación; capacidad y calificación.

La ética pública se manifiesta como, un quehacer gubernamental caracterizado por valores, normas y consideraciones morales de los servidores públicos dentro de su actividad laboral. Se refiere a básicamente las relaciones que guardan los servidores públicos en cuanto a su formación de principios y valores que han adquirido ya sea de forma personal como en su desempeño profesional. Las herramientas básicas de su ejercicio son la capacitación y especialización que ayudan a seguir los procedimientos con más sentido y cohesión, facilitando los procesos administrativos, tecnificándolos así como el ubicar a los problemas para resolverlos, toda vez que se requiere un mejor nivel en todas las áreas. Implica llevar a cabo las tareas basadas en una enseñanza constante. En la medida que se obtengan los resultados se percibirá una mayor credibilidad y legitimidad en el país. Las nuevas técnicas administrativas no determinan la buena actuación del personal sino lo relevante es el ámbito ético, con base en un compromiso social que transforme la organización pública.

La ética pública se aborda desde el espacio histórico de manera general y el marco legal que le pertenecen. Se señalan algunos planteamientos propositivos como la instauración de una infraestructura de valores y mayor impulso a la profesionalización, así como una adecuada transparencia y rendición de cuentas, cuya finalidad es que los puestos públicos no se conviertan en botín, abatir la corrupción, evitar la salida de los cuadros administrativos de manera sexenal, donde el mérito y la equidad sean la constante, para elevar la calidad y el compromiso de los servidores públicos con sus tareas cotidianas. Se insta a lograr un perfil básico del servidor público, una medida para lograrlo es la adopción de un código de ética, también la obligatoriedad de programas de ética en forma permanente, sugerencias de adopción de una ética pública y el impulso de la participación ciudadana que va de la mano con el desarrollo de la democracia.

Los seres humanos en general, observan ciertos valores cívicos y si se trastocan es necesario corregirlos y eliminar las prácticas deshonestas e inmorales que afectan a la sociedad en su conjunto. En el servicio público cuando el personal no cumple con su cometido puede caer en la corrupción e ineficiencia, por omisión de los principios y valores éticos. Sin embargo, tiene la posibilidad de cambiar el modo en que actúa

mediante un sistema administrativo idóneo; de controles, estímulos, recompensas y castigos, donde la justicia debe cumplir con las expectativas de la sociedad. El impulso de la ética pública es de enorme importancia, su reconstrucción se dará a partir de una estructura axiomática adecuada y rutinariamente, esto tiene que iniciar naturalmente desde el ámbito superior gubernamental. La idea es adquirir y fomentar los valores para cambiar los actos públicos, con lo que, la reflexión ejercerá a favor del bien de todos.

El presente trabajo tiene como objetivo dar un bosquejo sobre el servicio público del gobierno de Vicente Fox, a través de su inserción en la ética, sus implicaciones y alcances; eficiencia, profesionalismo, su apego a las leyes, responsabilidad, honestidad, calidad, compromiso y sensibilidad social. Para que se genere la reflexión y el criterio de que una mejor toma de decisiones, redundará en el beneficio de la sociedad, el servidor público requiere de principios y valores éticos para el ejercicio de su labor, lo cual generará el fortalecimiento del servicio público, cambiará la percepción de la confianza social y conllevará a la participación ciudadana, por ende a la cultura democrática.

El Estado a través del artículo 123, bis X, adoptará las medidas adecuadas que regirán las relaciones laborales con sus trabajadores para lo cual pretende favorecer la actuación de los servidores públicos, mediante una formación profesional, en donde se lleven a cabo sus intereses comunes. Para tal efecto, se plantearon las siguientes hipótesis con el objeto de darle secuencia al contexto del tema:

1.- La inclusión de los roles éticos a través de la educación, utilizando programas educativos oficiales de los servidores públicos en foros, debates y todo de tipo de información al respecto, en la función pública se podrá permitir la adopción de valores y conductas aceptables de forma cotidiana con lo que disminuirá la corrupción.

2.- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en todas las dependencias de la administración pública federal impulsará la mejor selección del personal mediante concurso e influirá para que se haga un esfuerzo en actuar correctamente al vivir en

sociedad con honestidad, mediante la aplicación de sanciones sistemáticas que inhiban las desviaciones de los servidores públicos, así como se incremente la calidad de los bienes y servicios que proporcionan.

3.- Una obligatoria capacitación, evaluación y profesionalización en la administración pública federal, fortalecerá la ética en el servicio público e influirá de forma positiva en la sociedad para transitar hacia una mejor convivencia.

La investigación está estructurada por cuatro capítulos; para la confirmación o desconfirmación de las hipótesis; el primero es el **marco teórico**, el cual se basa en los conceptos más importantes a partir del Estado, el Gobierno, la administración pública, el servicio público, ética y valores, ética y política y la ética en los servidores públicos. Constituyéndose en lo que debieron ser y no en lo que se han convertido. Es ubicar el objeto de estudio en sus elementos más representativos, entrar en la dimensión del problema de forma teórica y genérica. Se desarrollan de forma histórica tales conceptos hasta la sociedad moderna. La ética en la antigüedad lo era todo, dominaba los acontecimientos, posteriormente se estableció con la política de forma dual donde (ciudadanos y gobernantes) podían realizarse mejor, vivir en paz y por tanto felices. Son preceptos que debían volver a la práctica diaria del servicio público.

El segundo capítulo **Antecedentes de la ética en el servicio público mexicano** aborda la visión del proceso estructural de la ética en el servicio público a través del tiempo desde sus inicios los cuales sirven para explicar la magnitud del tema, en donde hay causas a tomar en cuenta. Desde su origen se le señaló como algo medible de las conductas ilícitas. La ética es la ciencia que estudia la conducta humana sobre la base del bien. Desde hace tiempo en México se han hecho intentos de establecerla. Aunque el entorno es más complejo y difícil porque es heredado del pasado y multiplicado. El fenómeno de la corrupción es enorme, lo que supone una lucha semejante. Hay una serie de causas al respecto; sin embargo lo importante es la inyección de valores y principios, por ello se presenta los más representativos de la gestión pública. Se hace alusión a algunos valores éticos que impulsan a la gestión

pública. También se mencionan de manera general, el transcurso e incremento sistemático de un frente a favor de la ética en la organización pública.

El tercer capítulo **El servicio público en el gobierno de Vicente Fox. Diagnóstico**, se centra en emitir la situación en que se encuentra la función pública, se observa que está marcada por la desconfianza generalizada en las instituciones y es percibida también por la sociedad cuya relación intrínseca guarda con la corrupción que ha alcanzado un contexto institucional, dicha posición evidencia una clara ausencia de valores éticos y se convierte en una práctica que limita el fortalecimiento de la democracia. Se soslaya el problema, pues ha generado una descomposición donde es pertinente su abatimiento, ya que tendrá consecuencias graves en la vida pública si se sigue desarrollando como hasta hoy día.

Frente a las anteriores fuerzas se señalan algunos índices, como la encuesta sobre cultura de la legalidad, datos sobre la cultura de la mordida, datos sobre el nivel de confianza en las instituciones, la encuesta de gobernabilidad y desarrollo empresarial, los índices de transparencia internacional, cuadros sobre las prácticas comunes de corrupción y casos concretos de la misma, y un cuadro sobre la cantidad de servidores públicos sancionados –ya sea administrativamente o penal- durante el gobierno de Vicente Fox. Se menciona de manera prioritaria el cumplimiento estricto de la ley el cual construye sólidamente a las instituciones, porque la corrupción genera más efectos negativos que positivos.

El último capítulo **La perspectiva de la ética en el servicio público, propuestas y pronóstico** aborda el aspecto de cómo se puede imprimir valores éticos a los servidores públicos, esto exige nuevas formas y reglas sobre la función pública que son un camino indispensable y correcto para alcanzar el objetivo; vivir prósperamente en sociedad, su fundamento es adoptar y valorar la democracia. Se hace referencia a un código de ética –si bien no es suficiente, ayuda en buena medida- para los servidores públicos. Las leyes de transparencia, de responsabilidades y del servicio profesional son una buena herramienta en aras de mejorar el ejercicio del servicio público en México. En cuanto que se apliquen y lo sean de forma imparcial y pronta.

Se hace mención a un perfil básico de los servidores públicos y la activa participación ciudadana, que podrían incidir en el ámbito público, combinado con la norma iniciaría el verdadero proceso de cambio hasta hoy anhelado. De manera central, se menciona a la profesionalización como un vehículo para lograr un mejor servicio público. Otro aspecto clave es la construcción de programas de ética para el personal público, lo cual permitiría la adopción y el avance gubernamental que, transformará una cultura de actitudes.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

1.1 EL ESTADO

La palabra Estado “proviene del latín stare, estar, es decir condición de ser.”¹ Serra Rojas lo define de acuerdo a su carácter etimológico y lo ubicó como una situación en la que está una persona o cosa, esto es, el modo o manera de vivir. Es una institución dotada de poder legal para alcanzar un fin determinado y en pro de los demás, consta de un territorio, pueblo, gobierno, y un marco jurídico, con el cual se regula. Su tarea es cumplir las necesidades del grupo de personas donde se asienta, utilizando el poder conferido para el desarrollo de la sociedad y requiere de un aparato “fuerte” que logre el equilibrio. Es una institución única, llena de complejidad debido a las cualidades de organización y de fortaleza en bien de la comunidad. En la antigüedad, no existía, formalmente el término, lo más parecido era *la polis* que Aristóteles concibió:

“como una comunidad que tiende a un fin, es una comunidad porque el conjunto de familias forma un pueblo, los pueblos a organización suprema. Es una comunidad de ciudadanos, es decir, de hombres libres que pueden ocupar un cargo y honor. Los esclavos están fuera. Se necesita territorio e intercambio matrimonial y una vida plena e independiente, de igual forma, se demanda libertad y riqueza, que sus ciudadanos sean libres y que la colectividad lo sea respecto a otros y que tenga suficiente riqueza para que se desarrolle.”²

Con lo anterior, la finalidad de la *polis* es el bienestar general de todos los integrantes, donde la libertad y poseer bienes son básicos para una mejor convivencia, esto es derivado de acciones rutinarias virtuosas que influyen en la justicia y la prosperidad como soporte de la organización, la disposición a participar en los asuntos de la comunidad convierte al hombre en un mejor ciudadano. En Aristóteles la felicidad es el resultado de todas las acciones buenas; sin embargo, en aquella época existía la esclavitud y ese grupo de personas no tenía una plena igualdad, cuando habla sobre

¹ Serra Rojas, Andrés, Teoría general del Estado, México, Editorial Porrúa S.A.,1964, p. 159

² Suárez Iñiguez, Enrique, De los clásicos políticos, México, Editorial Porrúa S.A., 1993, p.33

la riqueza la maneja junto con el ejercicio de llevar una vida con bien. Pero en México las condiciones de pobreza, no permiten que se lleven a cabo.

Los integrantes de la *polis* realizan una labor dentro de la organización, todos ejercen derechos participando en los asuntos de la ciudad sin dejar a un lado sus deberes, porque el hombre es un ser cívico y es su naturaleza.³ De ahí que, la socialización es sumamente importante en el hombre y lo hace más grande, por lo tanto, lo conduce a la felicidad. Es loable el querer arribar a la felicidad; sin embargo, para ciertas personas lo es obteniendo dinero fácil, y no trabajar correctamente, para ello no se requiere virtudes, con lo cual, no se siguen las máximas Aristotélicas. El comportamiento ético como una forma de ser conduce a la felicidad sirviendo a la comunidad, es un verdadero aporte que está presente en el legado de este notable filósofo.

Gracias a Maquiavelo se empezó a utilizar el término Estado. En el “Príncipe”, su magna obra establece: “Todos los estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.”⁴ Con base en ello, los estados se caracterizan por tener como líder a un gobernante que permite su desarrollo. A lo largo del texto menciona que, la existencia y conservación del Estado están por encima de todo y de todos; sin embargo quien los representa también debe pensar siempre por ellos, remarca que, aún para obtener el objetivo se deben hacer cosas fuera de lo establecido con la consigna del beneficio colectivo. Alude que, la organización, por fuerza, será más que los hombres y el objetivo primordial es el de su permanencia total.

Para el autor italiano la comunidad es muy importante puesto que, las personas aisladas no pueden tener derechos naturales. En cualquier Estado hay también una república o principado, esto es, en todo ente público siempre ha habido uno detrás de éste. Hay un antecedente de todas las partes que lo conforman, sobre las acciones refiere que, aún cuando se toman medidas drásticas, todas son en beneficio del Estado. Menciona que el poder es lo primero, a pesar de cualquier circunstancia, el

³ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Madrid, España, Editorial Bilingüe, 1959, p.1219

⁴ Suárez Iñiguez, Enrique, *op.cit.*, p.33

mal se puede emplear porque su existencia y conservación está siempre por encima de todo. Aunque nunca maneja textualmente: *el fin justifica los medios*, de manera general, a Maquiavelo se le atribuye la frase, porque establecía que todo acto podía hacerse, incluso el de la muerte, por el bien del Estado.

En la concepción de Hobbes en su obra: *El Leviatán* afirma que, el pueblo – conscientemente hablando- establece un contrato para el bien del Estado y de la comunidad, que decide conferir el poder a una persona o al monarca para dirigir el destino de todos. Es como: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina “soberano” y se dice que tiene poder ilimitado; cada uno que le rodea es “súbdito” suyo.”⁵ Por lo anterior, es prioritario establecer un “pacto” en el cual la comunidad esté de acuerdo, y en consecuencia poder elegir a una persona que los represente y luche por sus intereses.

En dicho texto habla de la Soberanía, de forma importante cuyo origen es por el pacto establecido entre los individuos en donde el soberano está excluido. Para Hobbes: el hombre no siente ningún placer por la sociabilidad, por el contrario le desagrada la convivencia con otros, afirmando que “el más fuerte puede abusar del más débil y los hombres pues, pactan entre si para crear el Estado, es decir, ceden sus derechos y voluntades por completo a un tercero, un hombre o asamblea de hombres.”⁶ En la consideración del autor inglés, a los integrantes de toda la comunidad hay que encauzarlos por el bien y promover la convivencia social y se debe establecer necesariamente el Estado con su respectivo poder para cubrir todas las necesidades de la sociedad.

John Locke en el *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, comenta Enrique Suárez Iñiguez que, sigue también la línea del estado de naturaleza pero con menos intensidad, existe igualdad entre el poder y la jurisdicción siendo recíprocos y nadie tiene más

⁵ Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 45

⁶ *Ibid*, p. 141

poder que los otros, donde “el derecho natural a la propiedad privada y sienta las bases de ese derecho en la sociedad política.”⁷ Así, para Locke: la libertad sustentada en el derecho a la propiedad privada están indisolublemente unidos y el Estado es un conjunto de órganos emanados de la sociedad, procesado como un medio y no un fin, de tal forma, el Estado es una entidad eminentemente ética porque le atribuía el carácter moral de sus instituciones y actos.

Enrique Suárez Iñiguez dice que, es realmente un instrumento para los ciudadanos, con el fin de lograr igualdad entre los hombres de una sociedad, donde el derecho establece la diferencia entre la libertad y la imposición, de ahí su necesaria presencia. Para Hobbes “los hombres, al establecer un contrato, cedían sus derechos irremediabilmente. En Locke no la Soberanía pertenece al pueblo perpetuamente y, por tanto, puede recuperarla si sus representantes no cumplen con lo establecido.”⁸ Bajo el esquema de Hobbes, el pueblo está al margen y cede todo ante el organismo. En cambio con Locke, los individuos poseen un derecho natural y tienen libertad.

Montesquieu en su obra: *Del espíritu de las leyes*, establece el equilibrio de poderes del cual sentó precedente, “acepta que existen leyes naturales que son las que rigen la vida antes de que exista la sociedad y se llaman así porque sólo se derivan de la constitución de nuestro ser.”⁹ Para él, “el Estado es un organismo natural con elementos hegemónicos y con libertad, impregnados siempre por las leyes donde la ley es la razón humana aplicada al gobierno de los pueblos, las leyes políticas y civiles son casos particulares donde se aplica la razón.”¹⁰ Estos preceptos jurídicos influyen y determinan la satisfacción colectiva de forma normal, pues la libertad es un derecho fundamental aunado a la correcta aplicación de las leyes.

Para Montesquieu según Sabine, el gobierno tiene estrecha relación con las leyes, porque de ahí parte todo, y la ley es formada por las características de cada país, a esa relación la llamó: *el espíritu de las leyes*, las cuales derivan de la misma relación

⁷ Suárez Iñiguez, Enrique, *op.cit.*, p.35

⁸ *Ibid*, p.36

⁹ Sabine, George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 427.

¹⁰ *Ibidem*

con las cosas. Tuvo la visión jurídica y social porque analizó y observó las reglas del juego gubernamental y todo su entorno. En este contexto, Según Sabine:

“...con Rousseau comienza realmente una nueva era de la influencia clásica en la filosofía política que se extendió por intermedio del hegelianismo y que era más auténticamente griega que el seudoclasicismo del siglo XVIII. Lo que Rousseau sacó de Platón fue un esquema general. Comprendía en primer lugar la convicción de que la sujeción política es esencialmente ética y sólo de modo secundario problema de derecho y poder. En segundo lugar –y esto es más importante- tomó de Platón la presunción, implícita en toda la filosofía de la ciudad-estado, de que la comunidad es el principal instrumento de moralización y representa, en consecuencia, el valor moral más alto.”¹¹

En él, la ubicación de la ciudadanía es gracias a la unión de todos, le adjudicó a la comunidad el carácter de ciudad-Estado. Manifiesta Sabine que, en *El Contrato Social* Rousseau explica el origen de la sociedad a partir de un pacto o convenio donde los hombres transitaron de un estado natural al estado social, donde todas las personas se asocian con un mismo fin –proteger sus vidas y sus bienes-, el hombre pasa de “animal tonto e ingenuo” a ser inteligente y hombre en el estricto sentido de la palabra, en el principio tuvo una vida incierta y precaria y luego pasa a otra mejor y más segura; sin embargo, se pierde la libertad natural y se llega a la libertad civil.

Rousseau hablaba de la necesidad de implantar un aparato jurídico para un mejor desenvolvimiento social y gubernamental, así como un estado de naturaleza donde la ley era la igualdad. Él estableció un contrato para distinguir el aspecto social e imprimirle reglas; derechos y relaciones que actuarían como contrapeso y se plasmarían en una legislación única, gracias a ello, en la convivencia con los demás se pierde una parte de los derechos individuales, y por lo contrario avanza de forma colectiva, no de la propia. En consecuencia, el Estado para Rousseau es un organismo que surgió para establecer un contrato, en el cual se distingue el aspecto social con ciertas reglas; derechos y obligaciones que deben actuar con equilibrio.

¹¹ Ibid, p.171

Para Carlos Marx el gobierno del Estado no es más que la “mesa directiva” de la clase en el poder, es una organización cuyo único fin es mantener la explotación de una clase por otra, en donde la lucha de clases es el motor de la humanidad. Es decir, existe dominación de una clase por otra donde los intereses particulares prevalecen, es una característica de la organización social. Es la base política de la economía. Estas reflexiones son éticas pues al estudiar la economía y la política, la desigualdad resultante del capitalismo es injusta a todas luces, por ende, es necesario eliminar la propiedad privada para que la sociedad no tenga fricciones por la marcada diferencia de clases. Abogó por la distribución de bienes de forma equitativa, en suma equidad social con su “dictadura del proletariado” que hoy día ha venido a menos, pero lo rescatable es la consigna de la distribución de la riqueza. Al respecto Mario De la Cueva establece que, sobre esta idea descansan tres principios:

“La concepción de la naturaleza como una realidad material de la que formamos parte los humanos; la división de la sociedad en poseedores de la tierra y de la riqueza y en hombres sin-tierra-y-sin-riqueza; y la lucha de clases como un hecho histórico y presente. A estos tres elementos hay que agregar otro, consistente en que los poseedores de la tierra y de la riqueza afirman, en formas diversas, su derecho de propiedad, que implica la facultad de usar, disfrutar y disponer de las cosas.”¹²

De acuerdo con Mario De la Cueva, el Estado es una entidad poderosa capaz de garantizar el derecho de propiedad a todos quienes lo conforman, las relaciones de producción marcan la ubicación de clase en toda organización, su origen fue gracias a las condiciones económicas de la producción.¹³ Esto es, quienes detentan propiedades son los más beneficiados y la restante mayoría son los perjudicados, de ahí que no se cumple con el derecho de igualdad. La profundidad de las ideas de Marx evidenciaron la necesidad de cambiar el modelo capitalista, hoy día llamado; neoliberal, que se distingue por separar abismalmente la brecha entre pobres y ricos.

¹² De la Cueva, Mario, La idea del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p.103

¹³ Íbidem

Por otro lado Federico Engels lo concibe así: “El Estado es el poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más.”¹⁴ Lo considera como la máxima Institución, aunque su origen surgió por la sociedad y es producto de la misma, está por encima de ella y al mismo tiempo la controla, alejándose de ella por el carácter que posee de ser la máxima forma de organización, su origen se dio para dirigir la existencia del hombre.¹⁵ La Institución persiste por sí misma, en el sentido de ser casi omnipotente y estar por sobre todo, su característica principal tiende a organizar y frenar acciones pero, en general, es para controlar y dirigir los destinos de una comunidad.

En el mismo rubro, la concepción de Recasens Siches es: “Cada Estado constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que en él participan.”¹⁶ Para él es, el alma nacional y una unidad espiritual donde surgen las instituciones, el desarrollo de la cultura y fortalecimiento de los hábitos y costumbres de un pueblo. Es importante el aspecto espiritual, pero las leyes forman un papel importante también. Le confiere importancia vital a los rubros del marco legal, tanto como el moral y el artístico, los cuales conducen a la adecuada formación del ciudadano que distingue a toda nación y permiten el desarrollo interior e interpretación de lo que ellos mismos adoptan.

Max Weber considera al Estado como el ejercicio del poder político a través del uso de la fuerza pública, así “...lo mismo que las demás asociaciones que lo han precedido, es una relación del dominio de los hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima.”¹⁷ Utiliza la frase “monopolio de la fuerza legítima” y trata de explicar que, el Estado es un aparato de dominio y de control ejercido de forma reconocida, incluso aceptada esa fuerza por la población en vías de una mejor convivencia, considerando por tanto, la única vía para vivir en sociedad, creando un

¹⁴ Engels y Marx, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, México, Editorial Quinto Sol, 1952, T.II, p.297

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ Recasens Siches, Luis, Tratado general de filosofía del derecho, México, Editorial Porrúa S. A., 1959, p.339

¹⁷ Weber, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.1057

aparato de control con enorme fuerza donde la legitimidad proviene del marco jurídico adaptado con carácter de autoridad.¹⁸

Weber lo concibe como el medio único siempre cargado de fuerza pública que aboga por el cumplimiento de las reglas y cuya meta es arribar a un orden pacífico con rasgos claros de relación social generalizada, son los bienes y la propiedad quienes la distinguen por ser el motor regulador en el cumplimiento de las leyes. Tal fuerza se convierte en legítima, originando también un poder con las mismas características, el cual tiene el monopolio de la violencia también de forma legítima, lo puede usar con toda su magnitud cuando las circunstancias lo apremien y, no siempre está marcada por la legalidad. Por otro lado, Herman Heller opina:

“Se diferencia de todos los grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La unidad real del Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado.”¹⁹

Para él, el Estado es una unidad organizada con acción y sentido que, asume el poder supremo por encima de las otras organizaciones, no se encuentra formado por hombres sino por actividades humanas y surge gracias al dinamismo de la sociedad. Le adjudica el carácter de ser una organización con acciones prestadas por el hombre cuyas metas son calculadas de forma práctica y basadas en la dominación. Su función principal es abogar por el interés público, implica que debe ser sensible y mostrar resistencia a través de la imposición. Estas dos posiciones se pueden llevar a cabo y lo dignificaría, por ende la sociedad ganaría y habría un sentido de justicia en él.

El Estado se manifiesta como la organización política de la sociedad en su conjunto, de acuerdo con normas jurídicas delimitadas en territorio definido. Una de sus

¹⁸ Íbidem

¹⁹ Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 255

principales características es el ejercicio del poder, a través del gobierno y sus instituciones en beneficio del bien común. En este sentido, para hacer alusión al marco legal del Estado, en México se instituyó la división de poderes como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49:

“El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”²⁰

Con la división de poderes se mantiene un equilibrio donde uno de ellos no dominaría al otro y se convierte en un contrapeso, en un verdadero control que es necesario y alimenta la democracia. Sin embargo los tres poderes deben actuar siempre por el bienestar de la ciudadanía, que es a quien se deben, gracias a ellos, a través de los impuestos, reciben sus sueldos. La idea central es por el hecho de que todos los poderes derivan del pueblo, éste de manera organizada y convencida, eligió un sistema representativo, representado en el artículo 39 de la Carta Magna que señala: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”²¹ Esto ubica el aspecto superior del pueblo enmarcado en la soberanía donde la representatividad es su eje fundamental. Por tanto, hay que luchar por la preeminencia de dicho elemento para poder lograr el desarrollo, incluso de quienes trabajan en el gobierno.

En otro orden de ideas, el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos

²⁰ Carbonell, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa S.A., 2003, p.60

²¹ Ibid, p.52

Mexicanos.”²² Acerca del titular del Poder Ejecutivo que es el presidente en quien recae todo el peso gubernamental, así como de trabajar coordinadamente con los otros poderes Legislativo y Judicial, en dicho capítulo no se menciona el hecho de que el Jefe del Ejecutivo gobierne de forma laica como lo refiere el artículo tercero, en cuanto a la educación, que debe ser ajena al ámbito secular, esto es, emanciparse de toda influencia de la iglesia, de cualquier religión o culto en particular, esto significa ser laico. En este sentido, de manera particular el artículo 130 refiere que:

“El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.... e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político...”²³

El hecho de establecer la completa separación Iglesia-Estado es válido, pero más aun debe respetarse y llevar a cabo, pues se ha observado que la mayoría de clérigos, obispos y demás líderes de organizaciones religiosas quieren influir con sus postulados en la materia en el ámbito público, No se quiere decir que están excluidos sino que pueden trabajar o emitir un juicio en el gobierno, pero debe ser hecha a un lado el área meramente religiosa o el querer combinarla en los asuntos que atañen a todos, de ahí que se requiere de la pluralidad de ideas ajenas al ámbito religioso, para caminar bien.

De acuerdo con las diversas concepciones de Estado, es la máxima organización institucionalizada compuesta por un aparato de justicia legítimo, y de violencia que implica un sometimiento para mantener el orden, ubicado en un territorio,

²² Ibid., p.89

²³ Ibid., p.173-174

acompañado de un poder de mando y una población. Su objetivo principal, es asegurar las mejores condiciones de vida a los integrantes y proteger sus bienes, donde cada uno de ellos debe tener los mismos derechos y obligaciones sin distinciones, no cabe la discriminación ni el trato privilegiado, los miembros deben tener el mismo nivel de participación, existiendo una cooperación entre los diferentes sectores de la sociedad para eliminar las prácticas deshonestas e ineficiencias, el área económica tendrá así un mejor desenvolvimiento y, su administración será mejor y más eficiente. Sin embargo, en México las leyes generalmente, favorecen a los monopolios; gente de poder y dinero enmarcado en privilegios y la cultura de la legalidad no aparece.

1.2 EL GOBIERNO

Es la instancia legítima ejercida a través de órganos que llevan a cabo la labor de vigilar y coordinar sus respectivos elementos. Para Aristóteles, es el poder máximo de *la polis* y su papel es conducir a la comunidad hacia la felicidad, “la comunidad política constituye en su origen al interés común, y por éste perdura, y el ser justo es lo que redundará en provecho de la comunidad.”²⁴ Para él, está a la par con la Ley, pues el gobernante mediante la norma puede consultar sobre la situación que impera en la comunidad, precisamente a sus súbditos, esto distingue a un buen gobierno. El hecho de poseer virtudes, concretamente, en la vida social y el ser justo es una regla para todos, paralelamente a las normas positivas y morales. Aristóteles decía que el mantenimiento de la convivencia social permitía el mejor desempeño del gobierno y, por ello, se puede arribar a la felicidad.

El estagirita menciona que, puede lograrse un acuerdo y para ello deben equilibrarse las cosas, esto es, maneja el justo medio: formula la idea de una clase media dominante que evite los abusos de los aristócratas y los ricos, ésta es la solución para garantizar la paz y estabilidad porque la clase media se ubica en el medio de entre pobres y ricos, con ello tendría más lealtad, lo ideal sería que influyera en las decisiones y, las virtudes morales se expresan en el justo medio.²⁵ En cuanto a las cualidades de las personas en quien descansa el desarrollo de los demás, manifiesta

²⁴ Aristóteles, Política, México, Editorial Porrúa S.A., 1991, p.12

²⁵ *Ibidem*

el filósofo griego sobre lo ideal de: “un político, y más que cualquier hombre necesita dominio de sí mismo y no podrá gobernar a los otros sí no se sabe gobernar a sí mismo.”²⁶ En consideración a lo vertido, la labor más importante del representante del gobierno es actuar con virtudes, propiamente con valores, pues esto beneficiará a la comunidad y, por último, a la sociedad en general.

En el mismo rubro, para Norberto Bobbio, “ hay un proceso de humanización de la vida política donde el ejército, la política y las prisiones constituyen el fundamento en que descansa el poder de gobierno, desde el punto de vista constitucional se define como el órgano en que se manifiesta el poder estatal en toda su plenitud.”²⁷ Para él, es un ente propio de poder, puesto que, su origen fue gracias a la necesidad de organizarlo, depositando, ineludiblemente, el mando a cargo de una persona o varias, imponiendo reglas para su convivencia, con un aparato de justicia acorde a las circunstancias para integrarlo a la sociedad. En general, el gobierno es la parte emanada del Estado, encargada de establecer el poder, gracias a las leyes que lo enmarcan en donde existe un aparato de estructuras y de personas organizadas para cumplir el objetivo; bienestar social.

Al respecto, en el artículo 40 de la Carta Magna se asienta: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”²⁸ Entonces, el pueblo tiene el poder de elegir su forma de gobierno, pero en realidad, él no lo detenta. No se sigue la máxima; *el poder es del pueblo*, puesto que él no gobierna. Puede influir mediante peticiones, demandas, observaciones y reclamos, en los cuales no siempre van a tener el éxito esperado. Lo ideal sería que, el pueblo tuviera una clara manifestación en el plan de gobierno y de políticas como pregonara la democracia. En este sentido, para Ramiro Carrillo Landeros:

²⁶ Ibid, p. 13

²⁷ Bobbio, Norberto, Diccionario de política, T.I, México, Editorial Siglo XXI, 1993, p.743

²⁸ Carbonell, Miguel, op.cit., p.60

“constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio, donde él, ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. Busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, y es con base en este condicionamiento se manifiesta el ejercicio del poder. Pero para que tal ejercicio se efectúe en forma armónica y no sea foco continuo de conflictos, la función gubernamental debe asumir un carácter normativo tendiente a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida.”²⁹

Su idea descansa en que, es una instancia de dominio provista de una potestad soberana hacia un grupo de individuos dentro de un territorio para llevarlo a un fin deseado, quien ejerce el poder y gestiona con los particulares a través de la autoridad, se convierte en la garantía de seguridad para la máxima institución lo cual significa que es útil y necesaria acompañada de un marco legal propio y sin duda, permite obtener mejores resultados al grupo de personas en el medio en que vive.

Por todo lo vertido anteriormente, el gobierno es el aparato de control y dominio ejercido a un grupo de personas dentro de un territorio dado, con un objetivo común y para llevarlo a cabo, requiere de un marco jurídico. Es un instrumento administrativo, en donde la libertad debe ser respetada, es el actuar del Estado, es la instancia que controla políticamente a la sociedad, dotada de un poder de mando, y sobre un conjunto de individuos asentados en un territorio para regular la relación entre ellos, logrando una mejor convivencia. Es el conjunto de órganos, estructuras y de personas que detentan el poder, los cuales guían el rumbo político de una sociedad mediante rutas concretas de acción hacia el desarrollo.

1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La definición clásica de Wilson establece que: “la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.”³⁰ De acuerdo con lo enunciado, la administración pública es la parte más ágil

²⁹ Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología de la administración, México, Editorial Limusa, 1984, p.41

³⁰ Waldo, Dwight, Administración pública; la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México, Editorial Trillas, 1985, p.85

y visible del gobierno, vinculada enormemente con las demandas de la ciudadanía. En este contexto, “La administración es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración.”³¹ Para Wilson, es el aspecto práctico del gobierno apoyado por leyes que lo rigen de forma amplia, a través de una interpretación propia y tiene un amplio margen de acción, cuyo objetivo es satisfacer las demandas de la comunidad.

Otra definición de administración pública es versada por el Diccionario Jurídico: “el conjunto de estructuras o de organizaciones y acciones encaminadas a la realización y satisfacción de las necesidades colectivas. En el punto de vista orgánico, la administración pública es el órgano del Estado que se encarga de satisfacer las necesidades colectivas.”³² De acuerdo con lo anterior, son las acciones en aras de cubrir las necesidades de toda la población, las cuales parten de una instancia conjuntada para garantizar la paz y la tranquilidad social, de manera organizada. El objetivo principal del organismo es; satisfacer las exigencias de la sociedad, aun contra todo, ya sea en las rutinarias hasta en las de índole externo como: desastres naturales, terrorismo y otros, que requieren una pronta respuesta. Todas ellas deben hacerse de forma eficiente.

Para Serra Rojas, “es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”³³ En mérito del autor, lo social es importante porque debe darse de manera satisfactoria, ya que contribuye al bien de todos, con base en un aparato de justicia establecido, donde se depositan las actividades básicas con el fin de lograr el desarrollo en el poder ejecutivo.

Bonin la define así: “la Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a

³¹ Ibid. p.92

³² Consultar la 2º edición del Diccionario Jurídico Mexicano, T. I, México, UNAM-Porrúa S. A., 1986, p.26

³³ Serra Rojas, Andrés, Teoría general del derecho administrativo, México, Editorial Nacional, 1975, p. 79

las cosas.”³⁴ Para él, la policía es el aparato encargado de velar por el orden, es un ente social, emanado de la propia colectividad, donde la administración pública se origina por la asociación de la comunidad de forma permanente amparada en la ejecución de las leyes para satisfacer el interés general. Está constituida por órganos administrativos centralizados y paraestatales que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen de manera formal para garantizar el desarrollo.

En este sentido, Wilburg Jiménez Castro alude, “...es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.”³⁵ Es el conjunto de conocimientos y principios con la pretensión de obtener conclusiones veraces, ya sean unitarias o generales, alude que no hay una sola definición de forma didáctica para unificar sus partes más importantes; sin embargo, le faltó mencionar al elemento humano como la parte medular del proceso mediante las prácticas, tácticas y principios, con la intención de que el conjunto social llegué al fin establecido.

Para Omar Guerrero, “la administración pública es una institución estatal y es, por tanto, un centro del poder. De este modo, el poder de la administración pública no es otro sino el poder mismo de las clases dominantes organizado, globalmente, en el Estado. La administración pública, así no hace sino actuar en interés de las clases dominantes.”³⁶ Él afirma que, es un instrumento de poder, el cual va más allá de su mera ejecución, su poder va aparejado con el de las clases populares, materializado en el Estado, la función de sus actividades gira en torno a los intereses de los poderosos, donde, hay fuertes presiones y exigencias para emplear sus designios, sólo unos cuantos son los beneficiados, y los demás son simples observadores. En el mismo tenor, Francisco Osornio declara:

³⁴ Bonin C.JB, Compendio de los principios de administración, Madrid,España, Imprenta José Palacios, 1934, p.37

³⁵ Jiménez Castro, Wilburg, Introducción al estudio de la teoría administrativa, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p 20

³⁶ Guerrero Orozco, Omar, La Administración pública en el Estado capitalista, México, Fontamara, 1988, p. 33

“la administración es una tarea cotidiana que se manifiesta hasta en los gestos más sencillos de la vida social: la rutina del cartero, las señales del agente de tránsito para dirigir la circulación de vehículos. Sin embargo la frontera es difícil de marcar puesto que hay actos administrativos que tienen una destacada importancia gubernamental, el nombramiento de un funcionario que implica la modificación de una política económica; más difícil resulta aún cuando son los mismos órganos los que ejecutan indistintamente, actos de gobierno y de administración.”³⁷

El mismo autor considera que, “la característica más definitoria de la acción administrativa es la facultad de hacer patente la fuerza pública, quien le permite ser ejecutor de sus decisiones e implantarlas aún contra la voluntad del interesado, de forma unilateral, en caso necesario, hacer uso de ella con rigor, a través de la acción que realiza la parte del poder ejecutivo (aspecto orgánico) y el apoyo de la fuerza pública, se tiene por objeto la gestión del interés general.”³⁸ De ahí, es necesaria la implantación de la fuerza; sin ocasionar grandes daños, por otro lado el diálogo y la negociación también son parte de la solución, sólo en el último de los casos debe emplearse la violencia en casos excepcionales.

Georges Vedel define a la administración como: “el conjunto de actividades del gobierno y de las autoridades descentralizadas ajenas a la conducción de las relaciones internacionales y a las relaciones entre los poderes públicos ejercidas bajo el régimen del poder público.”³⁹ Puesto que, son actividades del gobierno y el aparato descentralizado se separan del ámbito internacional, donde el poder público los rige. En ese sentido, para Jean Rivero “la administración se presenta como la actividad por la que las autoridades públicas proveen, utilizando en su caso, las prerrogativas de la fuerza pública, a la satisfacción de las necesidades del interés público.”⁴⁰ Encuentra, el uso de la fuerza pública como una de las atribuciones de la administración para su mejor desenvolvimiento, traducida en decisiones, las cuales deben aplicarse, aún en contra de lo que desee las personas. Siempre y cuando, sean con base en el

³⁷ Osornio, Francisco, La administración pública en el mundo, México, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, UNAM, 1986, p. 6

³⁸ *Ibidem*

³⁹ Vedel, Georges, Derecho administrativo, Madrid, España, Editorial Aguilar, 1980, p. 38

⁴⁰ Rivero, Jean, Droit administratif, Paris, Ed. Précis Dalloz, (Retomado de Osornio Francisco, op, cit., p.4)

exclusivo bien de todos, amparado en una relación de igualdad, nunca en la arbitrariedad, manteniendo a la sociedad su carácter de importancia en una cultura democrática, considerando a todos el acceso a participar en la toma de decisiones. Como soporte legal, la Carta Magna en su artículo 90 establece:

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos”.⁴¹

De forma complementaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 14 establece las bases de organización de la administración pública federal que está dividida en: “...administración centralizada en la que forma parte la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica del Ejecutivo Federal; por otro lado, la administración paraestatal está conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros, de fianzas y los fideicomisos”⁴²

El poder ejecutivo está conformado por el presidente de la República, quien designa al frente de cada Secretaría un Secretario de Estado, subsecretarios, oficial mayor, directores generales, coordinadores generales, directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, así como por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones afines. De esta forma se observa que, la organización es muy amplia y hay demasiadas jerarquías, las cuales dificultan el accionar y por tanto delegan las funciones unas a otras.

⁴¹ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, p.95

⁴² Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2005. p.57.

De acuerdo con las diversas concepciones anteriores, la administración pública es la instancia donde se materializan las políticas del gobierno, es el conjunto de órganos, procedimientos y acciones dadas en los gobiernos federal, estatal y municipal y otras entidades públicas. Éste grupo de dependencias y entidades forman parte del poder ejecutivo, y actúan para alcanzar los fines del Estado, por medio de un marco jurídico propio, que lleva a cabo sus acciones y políticas como proporcionar bienes y servicios difundiéndolos de forma permanente, su objetivo principal es el bienestar general. La administración pública, necesariamente integra el aspecto político porque es social y se refiere a toda la organización. Administración y Política van de la mano, una y otra se complementan. De igual forma, la Soberanía y la Democracia son parte de ella, para tener igualdad traducida en derechos, debe haber un consentimiento de todos, para llevar al cabo la voluntad popular.

1.4 EL SERVICIO PÚBLICO.

Desde el punto de vista ético, la finalidad del servicio público es realizar la labor correctamente, gracias a principios y normas de aplicación, caracterizados en valores éticos que contienen los empleados y funcionarios. Uno de los objetivos de dicho personal, en general, es servir al pueblo con honestidad y responsabilidad dentro del marco de la legalidad y en consecuencia avanzar ellos mismos. La experiencia demuestra que, si se actúa de forma óptima se verá reflejada la acción en una mejor sociedad. Gracias a ello, la ciudadanía puede sentirse tranquila por el buen trabajo del personal, generando así; confianza colectiva. Con el simple hecho de querer hacer bien el trabajo, es aceptable, en virtud de ello; una de las características de la ética es tener voluntad. No es misión imposible que, el empleado público haga su trabajo de buena forma, con base en valores y un alto sentido comunitario.

El accionar del personal público está regulado por la ley (derecho administrativo) pero, no significa que siga al pie de la letra lo establecido porque; la mayoría de sus acciones son impulsadas por sus propias creencias (siempre y cuando no alteren los intereses de la sociedad). De este modo, la relación entre ética y servicio público es indisoluble, pues el personal público en el desarrollo de su trabajo actúa mediante su forma de ser, valores y principios, en donde utiliza su criterio en el desarrollo de la

gestión, lo ideal sería que, lo hiciera basado en la ética, y para ello, se necesita un Servicio Profesional de Carrera que cumpla a cabalidad sus preceptos, así como de la educación y del hecho de poner en práctica el factor humano, esto es, la disposición de ayudar a la ciudadanía. De ahí, es necesario impulsar el desarrollo de la infraestructura ética en el servicio público, basada en principios aceptables de conducta, mediante reglas, controles, condiciones y personas idóneas para incentivar el buen actuar de los involucrados contagiando, ineludiblemente, a la sociedad de ello.

Se habla de función pública como sinónimo de servicio público; sin embargo la primera se refiere al hecho de que en ella existe y se presenta como un ente dinámico, por tanto, lleno de acción, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se hace referencia al segundo término para englobar la parte que se encarga de llevar a cabo los bienes y servicios para la satisfacción de la población. Ambos términos se pueden utilizar indistintamente porque son parecidos y complementarios, uno y otro confiere un determinado ámbito, pero un mismo sentido; el buscar un desarrollo para las instituciones del gobierno, por tanto el bienestar colectivo.

Ricardo Uvalle lo observa como el medio que vincula al gobierno con la sociedad, facilitando que la autoridad pública y el ciudadano tengan vínculos directos para la atención de los problemas y carencias sociales. En este sentido, “El servicio público implica que las capacidades y respuestas del gobierno son objeto de regulación. Esto significa que, el servicio público es un modo de acercar el gobierno a la sociedad y una forma de que la complejidad organizada – problemas, carencias, participación y expectativas - sea visualizada de manera ordenada.”⁴³ Prosigue el autor que, no es sólo cuestión de trámites, sino la oportunidad de dar seguimiento eficaz a las demandas de la sociedad y con ello, habrá una verdadera comunión entre gobernantes y gobernados.

Para él, es una forma de interacción entre el ciudadano y las reglas públicas, ayudándose uno y otro, creando políticas y programas incluyentes, aunado a la

⁴³Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas, México, Editorial Plaza y Valdez, 2000. p.70

creación del diálogo mutuo, en donde el involucramiento de las dos partes refuerzan los lazos y , evitan a la vez, de forma gradual los conflictos naturales, generando confianza, la cual da beneficios a todos. Así, el servicio público es un importante ejemplo de acciones y actitudes, en la medida en que se convierta en un mecanismo de buenas costumbres, influirá, notablemente en la conciencia social. Es prioritario abatir el rezago burocrático que es ineficiente y holgado en el país pues el número de empleados es alto, los cuales no deben permanecer en el sector porque la mayoría de ellos han demostrado su ineficacia y la adaptación de tal medida puede reflejarse en el regreso de la confianza social.

En tal sentido, Andrés Serra Rojas considera: “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar – de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lujo - la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”⁴⁴ Para él, el aspecto técnico es característico del servicio público y la dirección del mismo la puede tomar la administración pública o también los particulares, es indistinto que uno u otro grupo lo encabece, puesto que, llegarían juntos a alcanzar el objetivo; el interés general. Sin embargo, los órganos públicos deben tener siempre el control pues su razón de ser es el desarrollo y bienestar de la población, es recomendable que, de forma directa asuma esa demanda. Georges Vedel, al respecto dice:

“el servicio público se puede definir de dos formas: de una manera orgánica o formal, o de una manera material. En su sentido orgánico o formal, se caracteriza por una cierta organización, se trata de una empresa regida por la administración. La definición material se refiere a la naturaleza de la actividad, considerada independientemente de la organización mediante la cual se ejerce la misma. Se definirá como la actividad que tiende a satisfacer una necesidad de interés general.”⁴⁵

Con base en ello, el servicio público adquiere más alcance, pues separa el carácter material y formal, que tiene relación con el interés general, y su administración debe

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 102

⁴⁵ Vedel, Georges, *op.cit.* p. 688

ser más eficiente. En el mismo tenor, José Francisco Ruíz Massieu manifiesta: “el servicio público es la actividad de la administración pública o de los administrados encaminada a atender una necesidad colectiva. Esa actividad está normada por el derecho administrativo y debe ser regular, uniforme y continua. La evolución social y la ampliación del horizonte de responsabilidades estatales provocan que algunas actividades de interés estrictamente particular se transformen en servicio público.”⁴⁶

Percibe que, su importancia es por el hecho de haber surgido de una necesidad general con reglas establecidas y, “para que el servicio público se desarrolle de mejor manera, debe profesionalizarse, obteniendo un mejor desempeño y se puede abatir el rezago burocrático, de esta forma, se enfrentaría con mejores elementos, tales como: capacitación y conocimiento al quehacer gubernamental.”⁴⁷ Aún profesionalizándolo se debe agregar la labor institucionalizada de control, e introducir la ética para una mejor acción, esto constituye la palanca de cambio para el desacreditado servicio público.

Ricardo Uvalle estima que: “La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia.”⁴⁸ Reitera que, dotarle de una profesionalización, se arribará a una mejor condición, donde, el mérito sea la única forma de acceder y permanecer en los puestos, la implantación de la Ley del Servicio Civil de Carrera es una demanda largamente esperada en donde los involucrados harán su trabajo de mejor manera y con conocimientos que los avalen, gracias a ello, de manera justa se accederá a la función pública, a través de reglas para todos, y llegará la ansiada profesionalización en el ámbito público. Se ha depositado una plena confianza en la referida Ley, pero el objetivo a alcanzar, va a ser de forma lenta y se seguirá padeciendo dicho mal, lo importante es que no progrese y se ataque con fuerza.

⁴⁶ Ruíz Massieu, José Francisco, Nueva administración pública federal, México, Editorial Tecnos, 1978, p. 173

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Uvalle, Ricardo, op.cit., p. 51

En este rubro, Max Weber dice: “la ocupación de un cargo es la profesión. Esto es obvio, primero en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además la posición del funcionario tiene naturaleza del deber.”⁴⁹ De igual forma expresa: “es básico para acceder a un empleo o a un nuevo empleo el tomar una especie de capacitación, también la experiencia acumulada sirve para desarrollar mejor el trabajo y por ende sublimarlo, esto es profesionalizarlo, impulsando la competencia con equidad para todos, generando así; la confianza en el ámbito público como prioritaria para la aceptación general.”⁵⁰ Es un imperativo instaurar la profesionalización en el país, preferentemente en todas las áreas del gobierno, pues buena parte del personal está involucrada en actos ilícitos y de ineficiencia, y también muchos de ellos están conscientes de que realizan conductas indebidas, por ello es necesaria la correcta adopción de la ley.

Para Ricardo Uvalle Berrones, en el caso de México hay puntos importantes para impulsar el establecimiento del servicio público profesionalizado y son: los que a continuación se enumeran: “1) la formación inicial, 2) el reclutamiento, 3) el marco jurídico, 4) la capacitación y 5) la evaluación y el desempeño, el objetivo de la profesionalización del servicio público es modificar la organización las funciones y los procesos de la función pública, considerando la actualidad del gobierno mexicano, que sufre cambios en los períodos sexenales, los ajustes coyunturales y lo repentino de las decisiones políticas, la evaluación pública permite que se retome la confianza en el gobierno y el acceso a los ciudadanos, y los actos fuera de lugar decrecerán, con lo que, la aceptación general llegará”.⁵¹ De esta forma, es necesario eliminar acciones de grupos de interés, de camarillas ó simplemente el mejorar la organización, de importancia es el acceso al personal con aptitudes garantizando su desarrollo.

⁴⁹ Weber, Max , ¿Qué es la burocracia?, México, Editorial Pleyade, 2001, p. 15

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *op.cit.* , p.53

En tanto, León Duguit, define al servicio público como: “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.”⁵² Alude que, sólo debe ser abordado por el gobierno y es finalmente el único interesado, la ciudadanía requiere de una mejor gestión y calidad de la misma. A través del tiempo se han suscitado grandes problemas, por ello es necesaria la adecuación siempre en función del progreso de la comunidad.

En tal rubro, el servicio público es un servicio de carácter técnico y general, Mario Silva Martínez lo concibe como: “el conjunto de factores humanos, financieros materiales y tecnológicos coordinados por los órganos de la administración pública destinados a atender una necesidad, de carácter general y por ende, no puede ser considerada adecuadamente por la actividad de los particulares, ya que, estos últimos no disponen de los medios para la ejecución de la misma.”⁵³ De acuerdo con lo anterior, considera al factor humano como la base del servicio público, así, al personal debe dotarle e imprimirle una fuerte dosis de conocimientos y de capacitación. La labor de control y dirección debe ser la propia administración pública, acompañada de la adopción de valores éticos y desarrollar una cultura cívica acorde a las circunstancias actuales.

Por lo tanto, el servicio público es una actividad técnica emanada de la administración pública, cuyo objetivo es satisfacer una necesidad de carácter general, ya sea dirigida o no por particulares. Consta de aspectos: humanos, financieros, materiales y tecnológicos, el factor primordial es el humano, y el buen desempeño es determinante para la consecución de los fines. Se materializa a través de prestaciones determinadas de corte individual que están sujetas a un marco jurídico con sus propias reglas de desarrollo. Hoy día, su característica es observar un fuerte grado de profesionalización, el cual debe adecuarse al Servicio Profesional de Carrera y acatar

⁵² Duguit, León, Traite de Troit Constitutionnel, T. II, Paris 1923, p. 61

⁵³ Martínez Silva, Mario, Ensayo de un diccionario de política y administración pública, T.II, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978, p. 495

los lineamientos sin cortapisa, en donde las instituciones públicas deben mejorar ostensiblemente su rendimiento, y la colectividad será beneficiada.

1.5 ÉTICA Y VALORES.

Para Aristóteles, la ética es una forma de vida que permite conducir a la felicidad obteniendo ciudadanos más completos y, la felicidad se nutre de virtudes. En este sentido, “sí hay, por lo tanto, un objeto deseado por sí mismo entre aquellos que perseguimos en nuestras acciones, y si deseamos otras cosas en virtud de él, y no elegimos todo en virtud de otra cosa ulterior – en este caso procederíamos ad infinitum de tal manera que todo deseo sería vacío e inútil-, es evidente que ese objeto sería el bien, y el mejor de los bienes.”⁵⁴ El supremo bien mencionado por el autor griego es, de forma inevitable: la felicidad, que se alcanza de forma rutinaria gracias a seguir buenos actos. La acción buena, no sólo es una lista de mandatos, sino una forma normal de vivir, traducida en virtudes para llegar al desarrollo común. Considera a la ética como una rama práctica de la filosofía que, estudia el actuar de las personas, de ellas se desprenden los valores morales donde se establece la diferencia entre el bien y el mal.⁵⁵ En el mismo rubro, para Vicente Anaya Cadena, la palabra:

“ética proviene del ethikós y de ethos (griego) que se refiere a la costumbre, carácter, relativo a la moral. La ética es un aporte de la sociología o la política, ya que en las relaciones sociales o políticas el hombre posee un carácter o cualidad moral, es decir se debe ser hombre de mérito moral, y mérito significa estar en posesión de las virtudes. Así se hace necesario que, quien quiera alcanzar algo en el ámbito de la política o la sociología, sea hombre de buenas costumbres.”⁵⁶

De acuerdo con lo anterior, las actividades individuales se reflejan específicamente en la sociedad, el actuar con virtudes debe ser un requisito de quien quiera participar en política. Y emprenderlo de la mejor manera los resultados serán los idóneos, el poseer buena moral –por parte de los dirigentes- origina mejores ciudadanos. En el

⁵⁴ Aristóteles, *op. cit.*, p. 1094

⁵⁵ *Ibid.*, p.1095

⁵⁶ Anaya Cadena, Vicente, *Diccionario de política y administración pública municipal*, México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, CNCP y AP, 1997, p. 172

mismo sentido, Para Miguel Bueno, el pensamiento kantiano está representado por el predominio del deber, refiere que: “nuestros deberes no se nos pueden imponer desde ningún fin real ni ideal, y tampoco es posible derivarlo desde los usos o desde las prácticas cotidianas. Los deberes surgen desde nuestra voluntad racional, y afirma que, nada puede ser ni bueno ni malo, excepto una buena o mala voluntad, es decir, sólo la voluntad puede ser una u otra.”⁵⁷

Prosigue el autor, “una voluntad es buena, sólo porque intenta el respeto al deber, lo importante es el cumplir, y con estos planteamientos le dieron un giro a la ética como ciencia, ya que el principio de Kant se basa en la racionalización, donde la acción personal está condicionada por la forma de interpretar las cosas, ya es el propio criterio quien guía la conducta.”⁵⁸ Cambió totalmente la percepción, puesto que la ética se concibió como producto de la razón enmarcada en los actos, fue su gran aporte. Kant enunció sobre lo bueno y lo malo en la ética, la bondad y la conducta para dirigirnos en ella, siempre debe ser la intención de la voluntad, para él, la ética se ubica en un sistema que contiene los siguientes requisitos:

- a) “Partir de principios donde su validez se reconozca universalmente de la realidad.
- b) Formular sus normas a través de la razón, mediante una construcción científica fundada en el valor de los principios.
- c) Considerar a la conducta como campo de verificación para las normas esperando que éstas se apeguen a la realidad.
- d) Difundiendo la igualdad y la dignidad a todos los hombres, ya que sólo en ella se realiza la verdadera buena actitud”.⁵⁹

El autor prusiano anheló que se adoptaran estos principios para la mejor construcción de los hechos, basados en la razón conllevando así, un progreso enorme en la conducta. Miguel Bueno dice que, con los anteriores puntos Kant, evolucionó a la ética como ciencia, pues su principio se basó en la conjunción de teorías distintas. Así, su pensamiento moral se tradujo de forma sistemática, racional, objetiva y

⁵⁷ Bueno, Miguel, Principios de ética, México, Editorial Patria, 1997, p. 234

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ *Ibid.*, p.254

universal, ubicó al comportamiento moral como una idea o regla basadas en la voluntad, esto influyó en el principio de justicia tan reclamado en esa época. También es un reclamo, pues a pesar de saber que el obrar con la razón encauza a ser mejores personas, se sigue cometiendo lo contrario. Por otro lado, Max Weber habla de la ética de la convicción y de la ética de la responsabilidad. En la primera se busca la verdad y:

“toma en consideración algo que está antes de la acción, un principio, una norma, en general alguna proposición prescriptiva cuya función es la de influir de manera más o menos determinante en la realización de una acción y, al mismo tiempo, permitimos juzgar positiva o negativamente una acción real con base en la observación del apego o desapego de ella a la acción abstractamente contemplada. La segunda ética, en cambio, para dar juicio positivo o negativo da una acción se sirve de algo que está después, o sea, enseguida del resultado y proporciona un juicio positivo o negativo de la acción con base en si se alcanzó o no el cometido”.⁶⁰

La diferencia en la primera es la mera concepción de lo correcto y se basa en el principio que guía la acción, en la segunda lo es el resultado, en sí, son las consecuencias de las acciones y las decisiones. Hoy día se aborda, la responsabilidad y los efectos de las decisiones pues, los dirigentes no asumen lo que generan sus actos. A estas éticas llamó: la de los principios y la de los resultados, las dos pueden y deben ir de la mano debido al hecho de adoptar una vida por el buen camino. Con base en lo anterior, la sociedad debe actuar con sentido ético y asumir las decisiones tomadas. Por ello, se hace necesaria la relación entre ética y política, pues se habla de otro tipo de disciplinas, campos, ciencias y relacionadas con la ética. En la antigüedad eran una sola parte, no desaparecía una de la otra. Reflejaban y demostraban lo mismo porque en conjunto permitían obtener los mejores resultados.

La ética es una ciencia que estudia y analiza los actos del ser humano, en donde lo malo y lo bueno son parte inherente a él. Mauricio Merino completa, “La ética, es y supone el reconocimiento de un conjunto de valores que constituyen los mejores

⁶⁰ Bobbio, Norberto, El filósofo y la política, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 170

intereses de la sociedad. De ahí que, el apego a esos valores no sea bueno, sino que además sea inteligente.”⁶¹ La ética es una forma de ser, es algo con lo que ya se actúa, la conducta es una manera ética amparada en la razón y se lleva a cabo, de una u otra manera-ya sea de la maldad o de la bondad-, sugiere mayoritariamente de el conocimiento, por lo cual se expresa en el desarrollo de la comunidad. Tanto por el impacto de la misma actividad virtuosa y lo que generan como por el que pueden tener las ganancias de lo malo. La expresión de lo bueno siempre conducirá al progreso. Se ha pensado que el ser ético es sinónimo de bueno, pero en realidad es el análisis del comportamiento humano respecto a su naturaleza y forma de concebir las cosas, aunque lo ideal es que se rija bajo principios eminentemente correctos.

En este contexto, “el tema de la ética no es un capítulo más de una materia, de un semestre, de una carrera. Si se quiere tomar en serio no sólo la administración de la empresa, sino la solución de los más graves problemas de un país del mundo y de la invención del futuro, en el momento actual la ética es el tema más importante”.⁶² Incorporarla es fundamental, para dirigirse en pos de un desarrollo que permitirá al país ubicarse de mejor manera en el ámbito internacional. Incluye una transformación donde el sector público y la sociedad deben regirse por leyes, reglas y principios generales, así como de los propios en aras de mejorar el mundo, enmarcado siempre por la voluntad. Gloria Robles y Carlos Alcérreca continúan:

“En el ámbito de la ética lo difícil y, al mismo tiempo, lo más importante no es saber lo que debemos hacer sino hacer lo que debemos. Sin embargo, corresponde al estudio de la ética..., determinar las razones, los argumentos del obrar bien. Esta es la parte fácil de la ética. El principio más general de un código universal de conducta es: Todo ser racional debe hacer el bien y evitar el mal. Bastaría con el conocimiento y practica de este principio para lograr la plenitud personal y la felicidad de la sociedad”.⁶³

La ética es el conjunto de actos morales que rige a los seres humanos y estudia o reflexiona sobre lo bueno o malo, es una posición personal, la cual se forma de

⁶¹ Merino, Mauricio, “Un movimiento ético” en El Universal, 8 de enero 2005

⁶² Robles, Gloria , y Alcérreca, Carlos, Administración: Un enfoque interdisciplinario. México. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1999, p. 395

⁶³ Ibid, p. 396

acuerdo con las tradiciones y los sentimientos de una comunidad, donde el hombre retoma los lineamientos de la colectividad en la que vive. La ética que posee es, gracias a su juicio interior y, de alguna forma ha sido influido por lo social y lo actual, la conciencia es su eje distintivo, le ayuda a su formación personal, profesional y social mediante el conocimiento, si es apoyado en la racionalidad será absolutamente mejor. La ética, básicamente estudia a la moral, esto es analiza la forma de ser, las costumbres y la conducta humana. La moral está compuesta por valores, en tanto, los deberes y las exigencias sociales se rigen a través de valores.

Ética y moral no son lo mismo, a pesar de su cercana relación. En la antigua Grecia, la ética se refería al *ethos* que significa básicamente, el modo de ser o de vivir conformado por el carácter, mientras la moral en su acepción latina es *mores* que significa costumbres diferenciando de esta forma a la ética de su función original. Entonces, los preceptos éticos son el deber ser y cambian, pues los preceptos morales también lo hacen porque la moral de la sociedad en donde se vive, es vertiginosa y se desarrolla según sus propias reglas. En este sentido, la ética es lo que se quiere ser y la moral es la acción llena de costumbres caracterizada por la sociedad y el entorno. La primera no es un recetario o manual, sino hacer las cosas bien según el deber, acompañado del conocimiento adquirido. Virgilio Ruíz Rodríguez con respecto a los valores señala:

“Un valor significa, literalmente, algo que tiene un precio que es precioso, que vale la pena y por lo que el hombre está dispuesto a sufrir y a sacrificarse, ya que le da una razón para vivir y, si es necesario, aún para morir. De ahí que, los valores revistan a la existencia humana de ‘sentido’. Los valores proporcionan y dan motivos para actuar. Identifican a la persona, le dan rostro, nombre y carácter propios”.⁶⁴

Continúa, diciendo que “los valores son fundamentales para la vida personal, definen la calidad de la existencia humana, su grandeza y profundidad, es parte de la persona, como un emblema y según esas características se actúa conforme a ellas”.⁶⁵ De esta forma, en el desarrollo y adopción de los valores del ser humano está

⁶⁴ Ruíz Rodríguez, Virgilio, *Ética y Mundo Actual*, México, Cuaderno de filosofía No. 29, Universidad Iberoamericana, 2001, p. 124

⁶⁵ *Íbidem*

inmerso el aspecto de los sentimientos los cuales crean una identidad entre un cierto valor y la forma de ser de cada persona y dicho valor lo atrae todavía más consigo. De ahí que, es innato el adoptar tal o cual valor en los individuos para lograr sus propósitos. Otra concepción sobre el mismo tema se da en la psicología, en donde se abordan dos polos que nombró Freud con los nombres de instinto de vida e instinto de muerte:

“La postulación normal es del primero; los valores vitales se fundan en el supuesto de que un hombre ama a la vida por encima de todo y si éste fuera el instinto único, la afirmación de los valores coincidiría con la realidad biológica, sin embargo, el hecho es que junto al instinto de vida se encuentra el de la muerte. Siempre un valor negativo se opone un haz de valores positivos, donde descansa el concepto luminoso de la vida y se da como una progresión de la existencia.”⁶⁶

En todas las áreas de la vida, existen cosas buenas y malas, y se decidirá por una u otra cuestión. Aunque, la mayoría de las personas se inclinan más por las cosas ilegales, las que están fuera de lo estipulado. Para Adolfo Sánchez Vázquez: “el valor no lo poseen los objetos de por sí, sino que éstos lo adquieren gracias a su relación con el hombre como ser social. Pero los objetos a su vez, sólo pueden ser valiosos cuando están dotados efectivamente de ciertas propiedades objetivas.”⁶⁷ Prosigue diciendo el autor que: “el hombre es quien le adjudica el nivel de valor a los objetos, gracias a la relación con él mismo, sólo son valiosos, si tienen ciertas propiedades objetivas, su valor está condicionado por la importancia que contiene. Por propiedades objetivas se entiende el hecho de que tienen un alcance determinado, en consecuencia se consideran valiosos.”⁶⁸ Como prueba palpante es el hecho de que, las culturas griega y romana tuvieron un esplendor con base en la continua presencia de sus propios valores y los condujeron a una grandeza inusitada siendo un legado para las posteriores civilizaciones. Complementa el autor:

“el hombre puede mantener diversas relaciones con los valores: conociéndolos – es decir, percibiéndolos o captándolos-, produciendo los bienes en que se encarnan

⁶⁶ Fromm, Erich, Ética y psicoanálisis, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 151

⁶⁷ Sanchez Vázquez, Adolfo, Ética, México, Editorial Grijalbo, 1969, p.118

⁶⁸ *Íbidem*

(obras de arte, objetos útiles, actos buenos, actos jurídicos, etc.,) pero los valores existen en sí, al margen de las relaciones que los seres humanos puedan mantener con ellos. Pueden variar históricamente las formas de relacionarse los hombres con los valores (las formas de aprenderlos o de realizarlos); pueden incluso ser ciegos para percibirlos en una época dada. Sin embargo, ni la ignorancia de un valor ni los cambios históricos en su conocimiento o su realización afectan en nada a la existencia de los valores ya que éstos existen de un modo intemporal absoluto e incondicionado”.⁶⁹

Con base en lo anterior, los valores son ajenos a la relación que tienen con el hombre y son variables, se mueven al ritmo de los cambios, pero también hay otros manteniéndose aún contra todo. Así los valores son una regulación concreta de los seres humanos con objeto de ubicarlos como el centro de sus acciones, para contener algunos excesos, su justificación es que representan un interés, ya sea bajo o alto, se convierten en una fuerza conductora en los hechos. Ética y valores están íntimamente relacionados, son complementarios y parten de un todo. Los valores para Sánchez Vázquez, se refieren a intereses, placeres, gustos, preferencias, deseos, necesidades, atracciones, deberes y otras modalidades de orientación selectiva y de manera más amplia todo lo bueno o malo es un valor o todo lo que interesa a un humano. Algunas personas los alternan, pero lo más apreciado y trascendente es lo bueno.

Los valores se ubican en dos ámbitos; el bien y el mal, el problema es el de, ¿cómo distinguir plenamente uno del otro.? Los principales valores existentes son los de la: verdad, bien, bondad y belleza. El de la honestidad debía ser el más importante en la vida política de toda sociedad. De esta forma, los valores son las adaptaciones y cualidades que tiene todo ser humano, pueden ser malas, buenas o regulares y emanan de la colectividad que es su característica, como un emblema de la sociedad, lo cual se distingue por su comportamiento influenciado con los intereses de los demás, y sus necesidades. Los valores se distinguen claramente por la socialización surgida de ellos. El hombre se desarrolla a través de valores y vive por ellos, en la

⁶⁹ Ibid, p. 121

medida que se actúe bajo premisas éticas, será a favor individual, por ende la gran beneficiada será la sociedad.

1.6 ÉTICA Y POLÍTICA.

La ética es parte de todas las gamas y rubros del hombre, éstas contienen sus propias reglas y códigos, uno de los grandes principios es el de hacer bien las cosas; en política no es la excepción, el objetivo de ella es el bien común, los objetivos de uno y otro son semejantes; su finalidad es observar un comportamiento que está regido por reglas y principios. Por ello están relacionadas indisolublemente. Por tanto, el comportamiento de toda persona quien se involucre en política debe ser moral, ya que, se convive en sociedad y los beneficios e intereses son de todos, lo importante es ayudar a los más necesitados sin restricciones, mediante la convicción. Aunque también la completa separación de uno u otro tiene simpatía por muchos.

Ramiro Carrillo Landeros encuentra que, la palabra política proviene del griego 'poly' entendido como grande, enorme, denso, vasto y mucho; que se refiere a demasiado, muy, mucho y enormemente, por su parte, 'polis' trata sobre la ciudad en la que moraban muchos ciudadanos (politoy), posteriormente, se agregó el sufijé 'ike' que resulto en 'politike', refiriéndose a la política y lo concerniente al gobierno de la ciudad o el lugar donde se asientan muchos ciudadanos: sus Instituciones y tipos de relación.⁷⁰ Por lo tanto, la política es el gobierno de varios con sus respectivas acciones para el desarrollo de todos y unas reglas propias a acatar, esto derivado de la dualidad que se instituyó desde la Antigüedad sobre ética y política. En dicha época, *la polis* lo era todo, ahí se agruparon humanos para vivir en sociedad con el fin de arribar a la felicidad mediante la práctica de las virtudes.

En Aristóteles, la política es la única vía para alcanzar el bien común, en ella el hombre alcanza su máximo esplendor porque convive con los demás, tiene como parte integrante y básica a la ética, la cual esta formada por la educación. Es propiamente la actividad encaminada al desarrollo del ciudadano, su deber ser. Esto conlleva que de forma rutinaria se aplique las virtudes y esto genera una cadena que

⁷⁰ Carrillo Landeros , Ramiro, Fundamentos Éticos y Epistemológicos de Ciencia Política y Administración Pública, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2005, p.17.

se traduce en la modificación de acciones que mejoran a la sociedad.⁷¹ A través del tiempo, el aspecto ético ha cambiado y se considera como la lucha por el poder ejercido para el bienestar colectivo, no es el ejercicio del poder por sí mismo, sino su razón de ser es, la comunidad, pero ha degenerado en la obtención del poder para sí mismo. Es la instancia que trata sobre los asuntos de gobierno, y su rasgo distintivo es la competencia. En el mismo sentido, Russell Bertrand opina:

“... En diversas épocas a habido hombres que vieron lo que era bueno, pero que no lograron alterar el patrón del comportamiento humano. Buda al igual que Cristo, enseñó el amor universal, pero al final los habitantes de India prefirieron a Silva (sic), San Francisco predicó una doctrina bondadosa, pero sus discípulos inmediatos llegaron a contratar mercenarios en una guerra muy sangrienta... Tales consideraciones hacen difícil la aplicación de la ética en la política, tan difícil como para que parezca a veces casi inútil. Pero hemos alcanzado un momento en la historia humana en que, por primera vez, la mera existencia continuada de la raza humana ha llegado a depender del grado en que los seres humanos puedan aprender a regirse por consideraciones éticas.”⁷²

En la actualidad es pertinente abrazar la ética en la política para actuar con razón, pues de suma importancia es la labor pública, con la intención de que los patrones de conducta sean siempre en bien de la sociedad, anulando la posición negativa de la conjunción (ética y política). Sin duda, existe una fuerte decepción social por, los constantes hechos políticos reprobables, la conducta no es aceptable y ha demeritado en la credibilidad, confianza e incluso en el ámbito económico. En este contexto, Bobbio establece la relación entre ética y política como: “donde a través del tiempo se ha observado y aceptado, que el hombre político se puede comportar de diferente forma bien, sobre lo que es ilícito puede ser considerado y apreciado como bien en política, y se observa así, la política se adhiere a un código de reglas o sistema normativo diferente al del quehacer y no tan compatible con él.”⁷³

⁷¹ Ibid., p.17-25

⁷² Russell, Bertrand, Sociedad Humana: ética y política, Madrid, España, Editorial Cátedra, 1987, p. 163

⁷³ Bobbio, Norberto, op. cit., p. 156

Desde siempre ha existido la adaptación de la ética con la política, lo importante es llevar la dualidad a buen puerto, con el propósito de conducir a todos por ese sendero; el de lograr las mejores condiciones de vida para todos los habitantes, el cual genera una mejor organización sin sobresaltos y las reglas normativas se ven como aceptables y necesarias. De acuerdo con Bertrand Russell, a lo largo de la historia se han observado fuertes confusiones en el hombre sobre cómo actuar, algunas de ellas terminaron en catástrofes, esto se desprende por las experiencias vividas y la humanidad anhela; "... encontrar la salvación, debe ser con ayuda de más ciencia, no de menos; debe ser con una comprensión del hombre y de sus impulsos y con el descubrimiento de las formas en que se pueden conducir sus impulsos hacia la felicidad y la satisfacción, más que hacía un desastre involuntario y no deseado, como ocurrió en el pasado y puede ocurrir en el presente."⁷⁴

El autor refiere que esto conlleva a, una transformación de las actitudes y su necesaria puesta en práctica, las cuales, sólo crearán nuevas y mejores condiciones de convivencia alejando todo acto representativo actual del ser humano, involucrándose más el hombre consigo mismo, en donde el aspecto espiritual y de conciencia social cobra un papel de gran importancia, que sólo así, el progreso puede seguir su camino. En el mismo rubro, Bobbio con respecto a Maquiavelo y su concepción de ética y política dice que:

"los Estados no se gobiernan con valores religiosos y da por descontado que el hombre político no se puede desempeñar siguiendo los preceptos de las virtudes imperantes, donde, en una sociedad cristiana coincide con una evangélica, Jean Paul Sartre, en 'Les Manis sales', menciona, a través de uno de sus personajes, que desarrolla una actividad política que no puede dejar de ensuciarse las manos, ya sea de lodo o hasta de sangre, esto es, a veces en el ámbito político se hacen cosas fuera de lo normal con el fin de alcanzar lo estipulado, la política es autónoma, no importando los medios para adquirir el poder y, por supuesto mantenerlo, esa es la justificación del Estado".⁷⁵

⁷⁴ Russell, Bertrand., *op. cit.*, p. 205

⁷⁵ Bobbio, Norberto, *op.cit.*p.156

Para Maquiavelo, la política estaba separada, generalmente, de la moral, porque la consideraba como un obstáculo para alcanzar su cometido y, sólo así puede lograrse el objetivo; garantizar el control del Estado sobre los ciudadanos, es una máquina de fuerza con “medidas” útiles para la vida política de toda comunidad, recurrir a ellas es siempre para alcanzar la solidez y arribo del poder, todos los medios son validos para lograr el fin, aún matando y reprimiendo gente, ésa posición ha sido retomada por varios autores, según ellos se arriba más fácilmente al desarrollo. El reto es cambiar tales ideas y prácticas que dañan a todos. Prosigue Bobbio en este tenor:

“aunque la cuestión moral esté presente en todos los campos de la conducta humana, cuando se plantea en el ámbito de la política, asume un carácter muy particular, En todas las otras áreas, el ámbito moral consiste en discutir cuál es la conducta moralmente lícita y, a su vez, cuál la ilícita, y de paso, en una moral no rigorista, cuál es indiferente en las relaciones económicas, sexuales, deportivas, entre el doctor y el enfermo, entre el maestro y el discípulo, etc. La discusión versa sobre las cuales son (sic) los principios o las reglas que los empresarios o los comerciantes, los amantes o los cónyuges, los jugadores de cartas o de fútbol, los médicos y los cirujanos, los maestros deben respetar en el ejercicio de su actividad. Lo que generalmente no está a discusión es la cuestión moral misma, o sea, el que haya una cuestión moral, que en otras palabras- sea viable plantearse el problema de la amoralidad de las respectivas conductas”.⁷⁶

Por lo anterior, Bobbio ubicó la dualidad ética- política como diferente a todas las otras esferas y áreas del quehacer humano, la cual requiere de más acciones enfocadas por el bien social, porque en los inicios del Estado, mediante actos concientes éstos eran traducidos en el bienestar colectivo y, a través de virtudes el organismo se fortalecía. Menciona también que, en todas las áreas hay códigos y reglas de conducta escritas y de carácter propio donde el juicio es determinante en el hacer de las personas. A pesar de lo manifestado por Maquiavelo (separar la ética de la política para alcanzar el cometido) el actuar correctamente en la política lo es todo.

⁷⁶ Íbidem

Es de suma importancia el adherir la ética en la política, así como reforzar ésta combinación. Retomando a Bobbio acerca de la legitimidad dice que, sólo se consigue cuando los actos del gobierno cuentan con el apoyo de la sociedad y las acciones (de índole moral) se reflejan claramente. Esto es, el desarrollo de una sociedad se mide por el civismo de los involucrados y el actuar de la misma, es compatible la acción gubernamental con las expectativas de los ciudadanos. Aún, cuando existe maldad, o actos fuera de la normalidad, hay que encauzarlos por el buen sendero y, la legitimidad en la ética-política es un mecanismo de equilibrio, aprobado sobre todo, por la sociedad.

De acuerdo con Bobbio, la ética se relaciona con las demás ciencias pues el comportamiento humano se manifiesta en otros planos: religioso, jurídico, psicológico y estético, por ello, inevitablemente se da la relación entre ética y política. En este sentido, “ el término política se emplea para designar la esfera de las acciones que tienen alguna relación directa o indirecta con la conquista y ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio.”⁷⁷ Reitera que el ámbito de la política no puede alejarse de las relaciones de poder inmersas en toda sociedad donde surge entre grupos e individuos, lo entiende como la capacidad de influir, condicionar y determinar el comportamiento de otros individuos, el vínculo entre gobernantes y gobernados se da por necesidad, la relación de la política central es una relación eminentemente de poder, debe darse a pesar de todas las circunstancias, que aquejan a la sociedad.

Sin embargo, el poder debe usarse para satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, no a intereses particulares o de grupo. El carácter que posee de ser un ente con “fuerza” debe servir para equilibrar las posiciones de los actores políticos y, de igual forma, encauzar el desarrollo de todos los involucrados. Ya institucionalizado el control como una atribución debe ejercerse de forma decisiva, y aprovechar los recursos como: la tecnología y la producción económica, sin caer en abusos de autoridad y hacer sumisos a los gobernados. Esto es debe manejar el equilibrio como

⁷⁷ Íbidem.

le es pertinente, ser un árbitro y un verdadero líder social, comprometido con las necesidades de la población, por tanto actuar de la mejor manera.

1.7 LA ÉTICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A lo largo de la historia de la humanidad se han adaptado, mayoritariamente principios éticos para el bien de todos, pero, hoy día se han deteriorado y es pertinente adoptar de nueva cuenta tales principios, siempre en función del desarrollo colectivo. Al respecto Leonardo Polo, dice que hay obscurecimientos en la conciencia moral de muchos grupos humanos, y sobre todo falta la integración ética de la vida que en gran parte es debido a que, el hombre ha descubierto otro tipo de legalidades técnicas con las cuales ha podido seguir el gran progreso porque es característico de los últimos siglos, que implica una pluralidad de normas, de pautas de conducta que compiten entre sí, y la ética a veces es relegada a favor de otras regularidades de la vida social.⁷⁸

Con base en lo anterior, la ética ha sido desplazada sistemáticamente por los progresos técnicos, y se ha transformado la forma de conducta de la mayoría, como el uso indiscriminado de los recursos naturales y las vanalidades sociales, de igual forma, las afectaciones por el mal funcionamiento de la aplicación de la justicia. El reto es adaptarlos otra vez y hacer un reajuste. En este sentido Erich Fromm refiere que, uno de los principios éticos fundamentales dice:” haz el bien por el bien en sí mismo, por respeto a la ley.” y otro lo es, “no hagas a otros lo que no quieras que te hagan a ti.” Pero es igualmente justificado afirmar: “todo lo que hagas a otros te lo haces también a ti.”⁷⁹ Dice que, seguir buenos valores hace posible la convivencia en una sociedad, sobre la base de la equidad, la libertad, la solidaridad, la justicia y la dignidad del trabajo. En el ámbito público incorporar la ética, es un imperativo, porque influye en el compromiso con todos, para poder regularlo es mediante leyes fuertes, sobre todo, educación.

⁷⁸ Polo ,Leonardo, Ética: hacia una versión moderna de los temas clásicos, México, Universidad Panamericana/Publicaciones Cruz, 1993, p. 15

⁷⁹ Fromm, Erich, op. cit., p. 57

El comportamiento de los empleados públicos, generalmente está basado en el grado de conciencia que posee, esto es, de acuerdo con la situación que se le presenta hace su elección; sin embargo, muchos de ellos no cumplen con lo requerido; contribuir al desarrollo de los demás y al órgano que sirven. Es importante destacar que algunos observan principios buenos. La mayoría de los gobernantes, funcionarios y empleados públicos hacen su trabajo mediante la posición adoptada por su propia formación. De esta forma, lo ideal sería que estuvieran influenciadas por una fuerte convicción para con sus tareas y el conocimiento, esto incrementa la eficacia de la organización. El criterio adoptado debe ser, mediante una educación rica en valores, principios y la ética. En tal sentido, Mauricio Merino considera que:

“La conducta que está basada en convicciones y, los agentes públicos deben aceptar sus responsabilidades pues, es el camino más razonable y correcto para vivir en sociedad, en una era globalizada, es importante hacer a un lado egoísmos y la lucha de intereses, para caminar todos juntos, la ética no sólo es un término de moda, sino una parte esencial del cambio y, el poseer virtudes no sólo mitiga los excesos derivados de los intereses políticos, incluso ayudan a producir cambios buenos, con objeto de que las organizaciones observen y adopten la ética, ahí está la base del desarrollo”.⁸⁰

De ahí surge la necesidad de incluir la ética en los servidores públicos, siempre en función del bien de la sociedad, garantizando así su desarrollo. El comportamiento del personal mencionado, debe contar con una “regulación” propia y, otra respecto al interés de los demás. Los juicios que emitirá deben ser con estricto apego al bien colectivo, el cual conduce necesariamente al individual y éste al otro, son complementarios, sus acciones estarán encaminadas a lograr el objetivo en un plazo establecido, mediante el marco jurídico. En el mismo tenor, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo asientan:

“Un funcionario, su actuación tiene siempre márgenes para dirigir los cursos de acción. En muchas ocasiones no está nada claro qué clase de acción concreta está de acuerdo con las directrices, al estar expresadas éstas en términos muy generales.

⁸⁰ Merino, Mauricio “Un movimiento ético” en El Universal, 8 de enero 2005.

Esta ambigüedad de las directrices provoca que la acción del funcionario sea de carácter discrecional, es decir, que tenga capacidad para decidir y actuar fuera del control de otro, por lo que la decisión depende no de impulsos externos, sino internos.”⁸¹

Con base en lo anterior, el empleado público lleva a cabo su trabajo mediante indicaciones establecidas acompañadas de su propia conciencia y forma de ver las cosas, el fin último a alcanzar es el del bien general, en su más profundo sentido. De esta forma, las decisiones tomadas son eminentemente éticas, y deben ver por el bien de todos y su complemento es la adopción de principios, es decir, normas morales que lo caracterizan, de acuerdo con los lineamientos emanados de la organización, en el tiempo y la forma asignada. Las especificaciones deben ser cumplidas con rigor. Para ello deben hacerse evaluaciones periódicas y, formales, en todos los entes de la administración pública. En tal virtud, los autores manifiestan que:

“Las decisiones discrecionales deben estar movidas a su vez por un interés también público y no por el propio interés del funcionario o por tendencias ajenas a lo público. El interés de la colectividad deberá guiar entonces las decisiones que ha de tomar el, lo que significa que su voluntad particular ha de convertirse, a la hora de ejecutar su trabajo en una voluntad general, que respete los valores de la ciudadanía”.⁸²

La explicación anterior gira en torno a que, el trabajador público se forma una conducta con el propio juicio y la orientación laboral debe ser siempre con motivos emanados del interés de la sociedad, amparado por la fuerte necesidad y el deseo de cumplir con el deber, porque se sabe perfectamente la distinción entre el bien y el mal. En el mismo rubro, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) observa la relación que guardan los funcionarios con:

“La ética es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación del poder y mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. También proporciona la base para

⁸¹ Bañón, Rafael, y Carrillo, Ernesto, La nueva administración pública, Madrid, España, Editorial Alianza, 1997, p.315

⁸² Íbidem

contrastar las prácticas, costumbres y conductas de forma general, para garantizar a la ciudadanía que se están respetando sus intereses y cumpliéndose los procedimientos. En consecuencia, la ética es un factor clave de la calidad de la administración”.⁸³

Para la OCDE el público sería el más beneficiado, si las instituciones gubernamentales actuasen de forma normal con ética, así, las necesidades públicas serían cumplidas y se convertiría en una guía, en el mejor desenvolvimiento de la organización. La ética en el servidor público es una meta a alcanzar a corto plazo, aunque su adaptación es lenta. En el mismo rubro Rafael Bañón y Ernesto Carrillo expresan que hay que considerar a la ética en el proceso administrativo, es necesario tener en cuenta principios morales de carácter general. Aluden que “el carácter discrecional del trabajo administrativo conduce inevitablemente a la necesidad de introducir a la ética en la conducta de los funcionarios como principio organizador de esa parte de la conducta que queda siempre en la oscuridad para cualquier tipo de control externo.”⁸⁴

De este modo, cobra vital importancia la responsabilidad en el quehacer de los servidores públicos, tan demandado por la sociedad el cual, permite frenar la corrupción y la ineficacia. Esta responsabilidad del personal público debe estar basada siempre por el bien común, evitando las malas conductas y, la sociedad será favorecida. La ética debe ser adoptada por todos. Son loables los códigos de valores pero, es más importante que se cumplan, instaurando una cultura de la ética amparada en una verdadera profesionalización del servicio público, en donde el personal justifique sus acciones ante la sociedad y los ciudadanos se puedan dirigir con elementos positivos. Se puede empezar con pequeños buenos actos, de forma rutinaria.

⁸³ OCDE, La ética en el servicio público, Madrid, España, INAP/BOE, 1997, p. 35

⁸⁴ Bañón, Rafael, y Carrillo, Ernesto, op.cit, p.316

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DE LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO MEXICANO

2.1. LOS VALORES ÉTICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Luego de señalar el marco conceptual de la ética en el servicio público durante el gobierno de Vicente Fox, es menester realizar un bosquejo sobre los inicios de la materia y su evolución. Esta perspectiva se enfoca básicamente al señalamiento del camino y avance concreto que estuvo determinado por la coyuntura política de cada momento. Se hace una referencia en el rubro sobre los planes nacionales de desarrollo de los más recientes presidentes con el fin de contextualizar la exploración dedicada al siguiente tema.

Uno de los aspectos necesarios para generar la transformación en el servicio público mexicano es la ética, la cual sirve para poder imbuirle de sensibilidad y conciencia al personal, así como experimentar las ventajas incluso personales, que conlleva. Los resultados positivos no se han logrado de forma visible, su adopción es para mejorar los patrones de comportamiento, hasta hoy día y tomar las decisiones más adecuadas. También se sabe que a través de ello se inhibe la corrupción, pero no se sabe exactamente cuál es su origen, por tanto, es necesario hacer una retrospectiva en ese sentido, para que a partir de ello se haga un proceso de medidas preventivas, donde su análisis constituiría un elemento clave para su inserción sistemática.

Los valores son cualidades que han sido influenciadas por las costumbres a lo largo de la historia, al vincularlos con la ética adquieren un alcance diferente, con mayor objetividad, aunque hoy día se han transformado. Dentro de la función pública son básicos por su naturaleza de índole colectiva por y para la sociedad. Toda organización está integrada por personas las cuales deben estar caracterizadas por principios y normas de actuación, están formados por su propia visión, y también determinados por las leyes. Cuando este personal se enfrenta a la necesidad de tomar decisiones y las lleva a cabo, mayoritariamente son emanadas por su propia concepción del bien y del mal, así como del nivel de beneficio a la sociedad que considera puede aportar.

El concepto de función pública se refiere a la forma de la actividad del Estado, se presenta como una acción dinámica y se reconoce como una manera activa para lograr el interés general, está caracterizada por la implantación de la policía que incluye medidas necesarias para guardar el orden, esto es la tranquilidad, seguridad y salubridad; a través de acciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares por medio de los servicios públicos en aras de otorgar prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas, así como por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial; estas actividades se realizan en forma de función administrativa que consiste en la ejecución de actos materiales o jurídicos para casos individuales.⁸⁵

La función pública se entiende como una actividad en constante movimiento que contribuye al desarrollo gubernamental, en la cual se divide otras actividades, pero que realizan las mismas atribuciones y el mismo objetivo. Cuyas características son la eficiencia y la eficacia, su personal debe regirse por valores, con base en ellos puede realizar mejor su trabajo, alejando así el desencanto para guiarse con conciencia e imparcialidad. El aspecto humano es el más importante, pues con el se desarrolla la actividad pública. En este contexto para Juliana González y Josú Landa los valores éticos son:

“son los valores del hombre como persona. Su eje es el ethos, la morada interior del ser humano, su carácter o modo de ser, su paradójico libre destino o destino de libertad: su segunda naturaleza. El ámbito ético es, en efecto, el ámbito de la interioridad, de la conciencia y la vivencia de la autenticidad, el universo de la intención, la voluntad, la responsabilidad, de la forma única de ser y responder, que solo competen a la persona.”⁸⁶

Los valores éticos se entienden, como la forma de ser, original y única que se ha concebido con el paso del tiempo. Es algo típico de la persona, su forma de conducir y de actuar, que ha sido influenciada, también por la dinámica de la sociedad. A través del tiempo contemplan otro significado, derivado de las nuevas reglas y formas

⁸⁵ Gabino, Fraga Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 230

⁸⁶ González, Juliana y Landa, Josú, Los valores humanos en México, México, Siglo XXI, 1997, p. 40

de la sociedad. En el ámbito público cobran capital importancia las cualidades éticas del personal porque su desarrollo necesita de acciones encaminadas siempre por el bien, no sólo por su estadía gradual sino para obtener los mejores resultados, son el conducto básico para la nueva cultura del servicio público.

Al respecto Manuel Quijano menciona una serie de elementos que debe adoptar el servidor público para su eficaz desempeño en la función pública:⁸⁷

1) Ética profesional

El perfil ético del servidor público debe considerar que sea humanista, extraordinariamente sensible ante las injusticias sociales, de principios virtuosos, con el temperamento y audacia necesarios para la toma de decisiones que beneficien a las mayorías.

2) Conocedor de la historia

El servidor público debe mostrar genuino y profundo interés y conocimiento por el pasado histórico y las causas que dieron sentido al proyecto nacional. Los hechos históricos son algo más que hechos. Están teñidos de humanidad.

3) Pasión, emoción y sensibilidad políticas

El servidor público debe sentir amor por México, entender las pasiones humanas, mostrar carácter en las situaciones más escabrosas, poseer pasión y sensibilidad en el análisis preciso y rápido de la situación y la meditación anticipada sobre los problemas que habrán de enfrentarse en el futuro.

4) Vocación de servicio

Hacedor, tenaz, voluntad de conciliación, luchador que hace del sacrificio un instrumento para templar su carácter y forjar el de sus compañeros.

5) Conocimiento de los métodos y técnicas

Aplicar los adelantos científicos y tecnológicos como herramientas para la toma de decisiones. Saber utilizar y adecuar métodos y técnicas en administración, que son el medio pero jamás el fin.

⁸⁷ Quijano Torres, Manuel, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesional*, México, ED. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM/Plaza y Valdés, p.166-168

6) Capacidad de orientación

Liderazgo, capacidad organizativa, orden, espíritu de trabajo y de desafiar rigores. Pensamiento de servir y liderar constituye -junto a su acción consecuente- uno de los puntos culminantes en la trayectoria del hombre para su politización.

7) Actualización permanente

Estudioso de la política y administración, pero también de la cultura en general. Lector infatigable y promotor de la investigación y la búsqueda de nuevos derroteros por los que habrá de transitar el país.

8) Idealista y comprometido con la nación

Imaginativo y presto con el brazo, el pensamiento y la acción. Júbilo por el trabajo. Es aquel que procura el lenguaje llano, franco, claro y sincero. De espíritu altruista, filantrópico y solidario con el pueblo que es a quien en primera instancia se debe.

9) Reconocer el valor de la interdisciplina

Una de las virtudes que deben singularizar al servidor público es la sencillez, el compañerismo y la comprensión y respeto de las ideas, de forma que muestre inteligencia y sea multifacético.

10) Agente de cambio

El servidor público además de tener disposición a realizar las tareas, debe tener fe en los hombres, fe en sus ideas y, sobre todo, su fe en el ejemplo. No es un agente aislado realizando trámites al sólo impulso de sus deseos, sino parte misma del pueblo que lo formó y al cual se debe. Devoción por las banderas que el pueblo levanta, porque esas demandas y optimismos son el futuro.

El decálogo habla de conformar la ética profesional como parte central de todo servidor público, el cual debe tener sensibilidad social, ya que mediante virtudes principios y audacia se podrá encontrar las mejores decisiones. Aunado a que, debe conocer la historia, basta con ubicar cual es su origen y cómo a través del tiempo se ha perfilado. El siguiente precepto se refiere a tener pasión, emoción y conciencia política, esto es, amar al país y tener el suficiente carácter en todo tipo de situación, implica proceder con visión anticipada sobre los posibles acontecimientos.

Otro aspecto a considerar es la vocación de servicio en la cual, urge construir servidores públicos donde sus acciones estarían normadas por la voluntad y la capacidad. Otro aspecto clave para ser un mejor personal público es conocer las técnicas y métodos con un sustento adecuado sobre los adelantos tecnológicos y científicos para hacer que los resultados se incrementen, tales herramientas exigen la socialización de los conocimientos. Un rasgo más a destacar es la capacidad de orientación, que impone la apropiación de organización con un liderazgo único por parte de los servidores públicos, respetando siempre quienes le rodean y esto potencia su labor porque está en común acuerdo con los demás y lo sustenta.

Para cumplir con la formación del servidor público hay que añadir una actualización permanente, debe establecer una formación bajo su propia consideración, significa tener preferencia por lo histórico, cultural, natural y ecológico para tener una muestra del universo social que lo conforman. Mención importante reclama el ser idealista y comprometido con la nación mediante acciones tendentes primordialmente a favorecer la sociedad que es a fin de cuentas la legítima poseedora. Otro eje principal a observar es la interdisciplina como un argumento de coordinación bajo distintas áreas que están formadas por un mismo tronco.

El último punto a considerar es convertirse en agente de cambio, estableciendo mecanismos novedosos en el rubro laboral y político, planteándose retos y el diseño de acciones para obtener buenos resultados en bien de todos. Todos y cada uno de los criterios a considerar por Manuel Quijano, son importantes y representan lo que debe ser un servidor público y se convierten en un perfil fundamental. Esto significa el verdadero sentido de su existencia. Implantar tales postulados obliga a que se conviertan en hábitos en su nivel más general, es cosa de crear una cultura de la ética y de valores, que finalmente podrían ser el resultado de un mayor impulso educativo.

Toda persona posee valores, los cuales han sido producto de su forma de percibir las cosas, de acuerdo con el medio social en que vive. En este sentido, Samuel Ramos dice que se hace necesario poner en práctica valores con más peso, puesto que, hay

una confusión de ideas, donde hoy día “la civilización se rige por los valores materiales y parecen no interesarle los valores humanos...”⁸⁸ Esto supone un problema social enmarcado por la recurrente forma egoísta del ser humano y su franca descomposición. El objetivo es revertir la idea, ya que no es parte de su naturaleza. La labor de cambiar la percepción es ardua, pero puede mejorar y se ha convertido en una necesidad. El entorno ha cambiado enormemente, por la pérdida de valores aceptables de conducta, donde, hay una enorme corrupción en México, así como ineficiencia, el tráfico de influencias, el nepotismo, el compadrazgo y otros. Los empleados del sector público y las mismas instituciones requieren adoptar más la ética.

Es importante señalar la diferencia que tienen los valores con los principios, los primeros, se refieren a las actitudes y cualidades de todo ser humano que los rige ya sea de forma positiva o negativa y tienen una estrecha relación con el grado de sociedad en que se vive. En tanto, los principios constituyen y sustentan el modo en que se orienta el pensamiento o la conducta, esto es, se convierte en el más importante promotor de las acciones humanas, su característica principal es que intervienen directamente en las actividades cotidianas y los valores no comparten los mismos, pues están en relación con el ámbito social el cual tiene sus propios códigos ya sean tradicionales o vanguardistas.

Los principios hablan de una necesidad interior. Se vive en una sociedad globalizada y evidentemente la presencia de los valores está enmarcada por dicho aspecto, éstos también pueden reforzar los objetivos sociales. Ambos son complementarios, pues permiten ser promotores y difusores del desarrollo regulatorio y organizacional del país. Los valores reflejan lo que la sociedad es a través de sus creencias propias y es difícil ver si les funciona de forma óptima aunque es necesario adoptar un conjunto básico de ellos, en cuanto a darle un giro al servicio público mexicano. Al respecto, se enumera una serie de valores éticos:

⁸⁸ Ramos, Samuel, Hacia un nuevo humanismo, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, p. 72

HONESTIDAD: “Pudor, recato en la conducta. Urbanidad. Decoro. Compostura, decencia y moderación en la persona, acciones y palabras. Modestia.”⁸⁹

RESPONSABILIDAD: “Obligación de responder de los actos que alguien ejecuta o que otros hacen: cargar con la responsabilidad. Digno de crédito. Responsabilidad civil, obligación impuesta por la ley de reparar los daños y perjuicios causados a otro por el incumplimiento de un contrato o por un acto delictuoso.”⁹⁰

LEGALIDAD: “Calidad de legal ó proveniente de la ley. Legitimidad. Licitud. Régimen fundamental del Estado; especialmente, el establecido por su Constitución.”⁹¹

EQUIDAD: “Etimología del latín: equitas, igualdad. La equidad implica la idea de relación y armonía entre una cosa y aquello que le es propio, y se adapta a su naturaleza íntima. En el pensar de La Academia Española: Igualdad de ánimo, bondadosa templanza habitual; propensión a dejarse guiar o a fallar por el sentimiento del deber, justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva moderación en el precio de las cosas que se compran o lo que se estipula para los contratos.”⁹²

IMPARCIALIDAD: Carácter del o de lo que es justo y no tiene inclinación a favor o en contra de una persona o cosa. Manera de obrar imparcial.⁹³

TOLERANCIA: Acción y efecto de tolerar. Respeto y consideración hacia las opiniones o acciones de los demás, aunque repugnen a las nuestras. Reconocimiento de inmunidad política para los que profesan religiones distintas de la admitida oficialmente. Margen o diferencia que se consiente en la calidad o cantidad de las cosas o de las obras contratadas.⁹⁴

IGUALDAD: “I. Equality; Fr. Egalité; Sin. Paridad, Justicia, ecuación. Conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad.”⁹⁵

La vida pública para que funcione de forma eficaz y eficiente requiere de un sustento jurídico, que contenga virtudes traducidas en valores éticos y compromisos para con todos, por tanto, el aspecto de la honestidad es la garantía de buen comportamiento, implica seguir actos concientes buenos y dignos de confianza, así como una enorme

⁸⁹ Lagunar, Engalle, Diccionario Básico Espasa, T. III, Madrid, España, Editorial Espasa-Calpe, 1982, p.2728

⁹⁰ García, Ramón, Pelayo y Gross, Diccionario Enciclopédico Ilustrado, T. II., México, Ed. Larousse, 1994, p. 749

⁹¹ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo V, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1989, p.112

⁹² Ibid, p.72

⁹³ Ibid, p.434

⁹⁴ Diccionario Enciclopédico Danae, Vol. XVIII, Editorial Danae, Barcelona, España, 1977.

⁹⁵ Diccionario Enciclopédico Universal Aula, Madrid, España, Editorial Cultural, 1996.

noción de solidaridad porque el criterio a seguir es mediante expectativas sociales, es actuar bien, con orden e integridad.

La responsabilidad tiene un sentido; visualizar y controlar el ámbito de su competencia, encarar con toda objetividad el lado del conjunto social y del propio, de forma sistemática, el servidor público es parte de la institución, con lo cual debe exigirse así mismo porque sus actos o falta de ellos, generan resultados, de tal parte, se debe “rendir cuentas”, éstas deben estar amparadas por su conciencia por y para la sociedad, consiste en desarrollar su tarea, actos y actitudes de forma razonada, sin dejar de mirar por todos, mediante el conocimiento y en consecuencia, enfrentar sus propios resultados.

Otro de los valores éticos es el de la legalidad, que en México parece tan lejana y es urgente que se lleve a cabo, supone que su adaptación conveniente muestre un mejor desempeño en la función pública. Es importante la participación cívica de forma activa y contemple tal demanda. Hay que, aplicar la norma sin distinciones de obligatoriedad para su desarrollo, que es una forma de convivencia pacífica y se convierte en una buena herramienta en toda democracia. Implica conducirse mediante reglas establecidas y, apegarse a ellas, algunas son de carácter obligatorio convirtiéndose en la única medida para limitar los actos que están fuera de todo orden, es vital ponerla en práctica, para que el poder judicial se asuma como una verdadera instancia neutral.

La equidad es manejada como el equilibrio que debe existir en toda sociedad. Es un imperativo, un anhelo que incluso, parece tan lejano. Hay que instar a la armonía y atacar las dificultades que puedan suscitarse. Es cierto que las relaciones entre diferentes razas, clases, estratos y géneros de la población son complejas, el enfoque de integrarlas y tomarlas en cuenta, vía derecho, pueden establecer una regulación aceptable.

El valor ético de la imparcialidad, de igual forma es fundamental y requiere que, la orientación de los actos humanos sean ajenos a la voluntad de otro, esto es, hay que utilizar el sentido de la coherencia dirigiendo las acciones, ideas y planteamientos con

objetividad. La conducta asumida por todo servidor público debe ser siempre con miras en beneficiar a la vida social, no la personal. En la actualidad es un punto de interés porque las instituciones encargadas de adoptarla han hecho lo contrario.

Con respecto a la tolerancia es un verdadero compromiso que debe asumir toda la comunidad e incide en las organizaciones públicas, alcanza a la dignidad y el respeto, porque todo mundo necesita ser tratado bien. Implica abrirse con los demás, esto garantiza el libre ejercicio de todas las formas de capacidades y representaciones, así como la búsqueda unida de soluciones, valorándose así la diversidad social, lo que permite conciliar las cosas.

Por último, no con menos importancia aparece el valor ético de la igualdad el cual constituye a través de su puesta en práctica una de las reglas de actuación de toda organización con enormes beneficios para potenciar su propio desarrollo. En toda democracia es su principal norma, por ello en la revolución francesa la incluyó. La pluralidad que hoy existe exige la plena tipificación y, a la postre, su adaptación debe ser de forma activa considerándola básica para la integración social. La función pública debe estar conformada por valores éticos como los anteriores, sin excluir a nadie, todo por el bien de la colectividad, de acuerdo con el mundo globalizado existente con una poderosa pluralidad y que se desenvuelve rápidamente, por tanto requiere cumplir con el objetivo; satisfacer las demandas sociales.

Se requiere promover y adoptar los anteriores valores éticos para un mejor desarrollo de forma rutinaria en la gestión pública. Reflexionando sobre ellos, llevará a cobrar conciencia. De esta manera se podrá mejorar través de la aplicación de valores, que están orientados por la sociedad y el momento en que se vive, En este contexto Dror Yehezkel dice: “En el fin del milenio vivimos en una época de transformaciones radicales, que abarcan desde los aspectos demográficos, la ciencia y la tecnología, la conciencia y la cultura, las comunicaciones, las configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, así como los regímenes y valores.”⁹⁶ En este periodo de fuertes

⁹⁶ Yehezkel, Dror, La capacidad de gobernar, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 25

cambios es necesario que se adopten nuevos valores y esquemas de convivencia porque los anteriores no han logrado el objetivo.

En toda sociedad, los valores suponen importancia capital para incorporarlos a todos y cada uno, con el fin de ser mejores y observar una conducta aceptable. Todo servidor público está inmerso en valores éticos con relación a sus decisiones. Ellas incluyen un rasgo moral. El quehacer de los empleados públicos es con base en principios, donde algunas veces, se han orientado por el camino de la ineficiencia. Lo importante es estructurar la conducta del personal a través de una serie de reglas objetivas. El marco legal no cumple con el cometido, ya que, la conducta negativa, aún se da.

Un ejemplo a considerar es enunciado por Manuel Villoria: “en el caso de España el anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, en su artículo 7, establece como valores éticos del servicio público: Neutralidad, imparcialidad, transparencia en la gestión, receptividad, responsabilidad profesional y el servicio a los ciudadanos.”⁹⁷ Reteira que, la propuesta de los anteriores valores es meritoria, sin embargo, el aspecto de la equidad social no es tomado en cuenta, así como los de la democracia, que son influyentes en la conducta y alude que, el organismo español no menciona la defensa de la ciudadanía plena en tanto los valores son sólo instrumentales y no determinantes. Para complementar, los valores básicos de la democracia son: la igualdad, libertad, pluralidad y tolerancia. En lo que respecta a la OCDE, a través del estudio sobre los valores globales que buscan fomentar el servicio público, encontró que:

“los valores comunes en orden de importancia son: Imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, eficiencia, igualdad, responsabilidad y justicia. Y los valores de servicio público en México a nivel de documentos son: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia. Buena parte de los países miembros los implementan en sus sistemas legales, con respecto a los valores están incluidos en los procedimientos de prestación de servicios públicos, pero también se declaran estos

⁹⁷ Villoria, Manuel, Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa, Madrid, España, Tecnos – UPF., 2000, p. 126

valores en otros documentos guía. México los establece en la Constitución, leyes, estatutos y en procedimientos para la prestación de servicios públicos.”⁹⁸

Los valores requeridos en la gestión pública son la eficiencia y la efectividad. El personal público tiene sus propias formas concebidas como valores, pero todos y cada uno deben llevar a cabo los del bienestar social en donde debe hacerse un esfuerzo a mejorar sus acciones. Es importante transformar las malas conductas y evitar privilegios, exigiendo la aplicación correcta de la justicia combinando una moral aceptable que ayudará a la sociedad. Los beneficios son varios; elevar la calidad del servicio público y aminorar la corrupción –traducida en menos gastos gubernamentales- y poder recobrar la confianza social. En este contexto Manuel Villoria dice:

“...se propone unos principios de conducta aplicables a los funcionarios públicos por parte de la Inspección tributaria de España, donde los inspectores de finanzas del Estado, con una abierta participación se elaboró un conjunto de valores de responsabilidad pública. Los valores iniciaron con una lectura de la Constitución, sobre todo de los artículos 105 – la dignidad de la persona humana como fundamento del orden político y la paz social – y 103 – la obligación de servir con objetividad los intereses generales – A partir de la lectura aparecen tres grandes ópticas o principios de actuación: *la lealtad institucional, la responsabilidad profesional y el respeto a las personas.*”⁹⁹

Menciona que, a través de los anteriores principios se van a desprender otros, sobre el aspecto de la dignidad es importante ponerlo en primer lugar y el rubro de cumplir con objetividad los intereses de la totalidad juega un papel definitorio, pues ahí inicia la lealtad y se actúa con ética. Considerar en México los anteriores principios, es necesario, un reclamo que pide la ciudadanía. En el mismo tenor, el autor español dice que, la responsabilidad profesional es dividida en los valores de integridad personal, competencia técnico profesional y confidencialidad. Alude que, la integridad personal es necesaria porque la imparcialidad debe observar “todos los actos desarrollados por los funcionarios, imparcialidad no sólo objetividad material sino

⁹⁸ OCDE, *op.cit.*, p.18

⁹⁹ Villoria, Manuel, *op.cit.*, p. 127

imparcialidad en las formas y en las apariencias. Así, esta imparcialidad también implica independencia y debe ir junto con el respeto a los principios de jerarquía y coordinación.”¹⁰⁰

El autor enfatiza que, la competencia técnico profesional es la preocupación constante por la capacitación, prioritaria para jurídicamente, realizar bien el trabajo y para la calidad del mismo. Aquí, entra la eficacia o la búsqueda del cumplimiento de la misión y objetivos de la agencia con medios racionales, sin afectar los principios constitucionales, por último, la confidencialidad implica la necesidad de mantener en secreto y no usar datos de otras personas o sobre actuaciones públicas durante el ejercicio del cargo, que pueden ser usados para otros fines. Se entiende que, el aspecto de competitividad en lo profesional es importante porque de ahí se desprenden la eficacia y el logro de lo previsto, pues en la siguiente etapa se puede arribar a la honestidad y a la transparencia que conducen a la ética en el servicio público. Como resultado también puede abatir la ineficacia y la corrupción, que son un lastre para México. La profesionalización es una necesidad y debe ser obligatoria.

Manuel Villoria reitera que, todos los principios anteriores más la lealtad a la Carta Magna de cualquier país, los derechos fundamentales como principio vital de conducta y el respeto a las personas son dignos de considerar, en primer lugar hay que, ponderar el respeto a los derechos y libertades, y el respeto a la dignidad de las personas son los principios básicos, ya sea de España, o de cualquier otro país, y que a partir de esas premisas surgen valores como la equidad social, la preocupación por la democracia, la participación ciudadana y los trabajadores para mejorar su trabajo, equilibrando estos valores la administración sería más ética y refiere que, se debe considerar la adecuada definición de los valores de una organización de carácter público, puede causar que esos valores entren en conflicto y se tengan que priorizar, por lo que, los conflictos de valores son inherentes a la experiencia diaria de todo empleado público. De forma general, relacionado con los valores aparecen tres tipos de problemas:

¹⁰⁰ Ibid. p. 128 -129

“1.- Hay una pluralidad de valores en una opción de política pública, ya que la gente tiene valores e intereses diferentes o incluso con valores iguales prioriza los mismos de diferente manera o los interpreta de forma que conectan con sus propios intereses.2.- Los valores de la gente son fluidos e inestables, al menos en sus prioridades e interpretaciones. Esta fluidez afecta a los actores relevantes en las diferentes arenas de políticas públicas. La fluidez afecta, en primer lugar, a la formulación del problema, formulación que puede sufrir cambios relevantes durante el período de conciencia y relevancia del citado problema. A través del tiempo y los costos y beneficios de las alternativas, la gente va adquiriendo conciencia de los valores relevantes y de los impactos de las decisiones o acciones en ello, circunstancia que arrastra a cambios de lenguaje y de conceptos y, por último, a cambios en las opciones.3.- Siempre hay conflictos entre valores y combinaciones de valores cuando se enfrenta una política pública. El conflicto no se agota en la fase de definición, sino que continúa en la fase de implantación. La discrecionalidad del empleado público le enfrenta a diversos debates internos sobre priorización de valores y criterios de actuación.”¹⁰¹

Manuel Villoria menciona que, también existen diversos tipos en los conflictos de valores, los políticos, sociales, económicos, profesionales y organizativos, cada uno tiene valores propios y prioridades si se sirve a uno plenamente, no se puede servir a otro. En la vida diaria, frente a los dilemas de carácter ético no hay respuestas claras ni definitorias, excepto cuando se trata de definir totalmente lo que es inmoral o la expresión del mal. En algunas ocasiones, el personal público está confundido y aún así, tiene que tomar decisiones, ordenar acciones y hacer frente a las reacciones de sus superiores, compañeros, subordinados, ciudadanos afectados que, en general, verán las cosas de diferente manera, incluso el mismo, en su conciencia, puede tener numerosas dudas sobre si la decisión fue la correcta, el conflicto ético está presente en la vida diaria del servidor público.

Alude el autor que, siempre habrá conflictos de valores, porque cada persona posee diferente escala de valores, forma de vida, infancia, etc. Y cuando hay que tomar decisiones, influye la forma de ser de cada individuo. Lo ideal es, que las decisiones sean siempre con miras a hacer el bien con justicia, libertad e igualdad, participación

¹⁰¹ Ibid, p. 130

colectiva, eficiencia, neutralidad y transparencia. Sin duda, el actuar siguiendo valores hace posible la armonía en una sociedad. La adopción de principios aceptables conduce a evitar el conflicto de valores. Para atacar la corrupción no sólo se necesita poner en práctica las leyes sino con instancias morales que se traducen en valores, que a la postre se convierten en éticas.

En el mismo rubro, para Jorge Etkin “en el caso de la función pública, existen además algunas condiciones propias de su ámbito: El compromiso con el interés general, un patrimonio que es común, la relación con el poder político, la posibilidad de decidir o de regular actividades sobre toda la sociedad, el peso y legitimidad de la autoridad pública.”¹⁰² El actuar con ética beneficia a todos ya que, siguiendo principios y valores, la vida se podrá llevar conforme a la razón. Esto es algo natural, el querer ser mejor y la elección que se haga siempre debe ser a través de las virtudes. En este sentido, Ricardo Campos menciona que, en el Estado, la sociedad civil y sus estamentos políticos y administrativos, para la realización de sus fines últimos debe sujetarse a principios o valores éticos que guíen su diario quehacer y son aplicables a cualquier grupo humano del planeta, estos valores trascendentales son:¹⁰³ 1.- La probidad, 2.- la responsabilidad y 3.- la transparencia.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la probidad es: “La rectitud, la integridad y la honradez en el obrar.”¹⁰⁴ La responsabilidad en el Diccionario Enciclopédico Ilustrado es deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro a consecuencia del delito, de una culpa o daño o de otra causa legal. Carga u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa, asunto o negocio determinado. La transparencia es calidad de transparente “Dícese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos distintamente. Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse.”¹⁰⁵ Los funcionarios públicos deben ser transparentes para con su trabajo, a efecto de que sus cuentas y sus bienes, se muestren a la luz pública y no se caiga en enriquecimiento ilícito u otro. En cuanto al rubro de la

¹⁰² Etkin, Jorge, La cuestión ética en el sector público. Discurso y Praxis. I Congreso interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Río de Janeiro, Brasil. 7-9 noviembre 1996. p.1

¹⁰³ Campos, Ricardo, Gobernación y Ética Pública, México, Géminis Editores e Impresores, 1999, p. 75.

¹⁰⁴ Real Academia Española, op. cit., p. 1231.

¹⁰⁵ Ibid, p. 1277

responsabilidad para Rafael Bañón y Ernesto Carrillo es fundamental porque el funcionario, luego de practicarla, la considere una prioridad para poder cumplir las necesidades de la ciudadanía, complementan diciendo que:

“Al poseer el trabajador de una organización pública una ética autónoma y radicada en su subjetividad, puede nacer de él un sentimiento de responsabilidad individual. La autonomía de la ética del funcionario radicará en el acto de darse así mismo la ley moral que justifica el ejercicio de la administración, esto es, el compromiso que adquiere en tanto, en cuanto pasa a formar parte de ella: La consecución del interés general.”¹⁰⁶

El actuar del funcionario es de forma individual, no hay duda de ello, pero siempre su percepción debe darse pensando en los intereses de la colectividad. La función pública está compuesta por personas cuyo objetivo común es llevar a cabo la voluntad general y se necesita de una educación bien cimentada, llena de principios, valores y civismo que hará cambiar la mentalidad de todos. En México es fundamental puesto que, en el ámbito internacional se ubica como uno de los países más corruptos, de igual forma, por la ineficacia e ineficiencia demostrada en las acciones de gobierno, en consecuencia la confianza social se ha reducido ostensiblemente. Hoy día se puede hacer algo por el bien del conjunto, observando principios y valores aceptables, aunque requiere de un esfuerzo enorme. En la realidad del servidor público, de manera general, se observan; vicios, fraudes y todo tipo de actividades fuera de la legalidad.

2.2 LA ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO.

La ética es primordial en el servicio público, requiere que las acciones de las personas que laboran en ese ámbito mejoren de forma fundamental. La ética es, básicamente, la ciencia que estudia la conducta de los seres humanos. Y los servidores públicos, también observan ciertos comportamientos. De ahí, la necesaria adaptación (ética-servicio público). Por lo ya asentado, el servidor público es la persona que desempeña un trabajo, en la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, quienes ocupan un espacio amplio laboral, por lo tanto; es importante que

¹⁰⁶ Bañón, Rafael, *op.cit.*, p. 332

se conduzcan de mejor manera proclamando el buen hacer. La realidad muestra que, hay una crisis de valores, originado por la ineficacia, falta de aptitudes y de profesionalismo, los cuales han surgido por la ambición donde los compromisos y la responsabilidad están hechos a un lado, todo por el deseo de poder y la corrupción.

El servidor público de acuerdo con Ramiro Carrillo Landeros, es toda aquella persona que labora dentro de los organismos gubernamentales y “en su acepción genérica, se utiliza para identificar a las diversas unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines, en este sentido, equivale a la idea de gobierno.”¹⁰⁷ Complementa el autor que, el sector público asume grandes responsabilidades y deberes, cuyos objetivos principales es la gestión de órganos que dirige y controla que son parte del Estado, debe responder a los intereses de la comunidad, que a la postre, genera el beneficio individual, el personal tanto como ser parte de la institución debe asumir una conciencia plena de sus acciones.

En este mismo contexto, el artículo 108 de la Constitución Mexicana refiere que los servidores públicos son: “los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”¹⁰⁸

En cambio, en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos - Título IV – se afirma que: “todo servidor público es el personal de gobierno cuyas obligaciones a observar son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, donde se deben llevar a cabo en el desempeño de su actividad laboral, cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones correspondientes.”¹⁰⁹ Dicha Ley, sólo menciona las características a seguir por el servidor público y no lo define de manera integral. A lo que, la emitida por la Constitución abunda más y es relevante porque lo

¹⁰⁷ Carrillo Landeros, Ramiro, op.cit., p.113

¹⁰⁸ Carbonell, Miguel, op.cit., p.98.

¹⁰⁹ Congreso de la Unión, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, p. 20.

ubica, como toda persona que labora en la administración pública en los tres poderes; ejecutivo, legislativo, y judicial, el personal gubernamental del D.F., y quienes laboran en el IFE, siendo responsables de sus posibles faltas. En el mismo rubro Gabino Fraga establece la diferencia entre un funcionario y un empleado:

"1.- Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente. Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, ya que se puede encontrar que los funcionarios y los empleados tienen un tiempo determinado y un carácter permanente indistintamente. 2.- Otro criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados es la naturaleza de la relación jurídica con que se vinculan con el Estado. 3.- Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores, vale la pena acotar, no todos los funcionarios son autoridades, ni todas las autoridades son funcionarios. 4.- Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos." ¹¹⁰

Por otro lado para Rafael Bielsa, "se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, donde el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública."¹¹¹ Un funcionario es la persona que posee más responsabilidad y liderazgo que un empleado. Los dos son importantes en el proceso; sin embargo, el primero no tiene garantía de permanencia en el puesto, es la gran diferencia. Uno es ejecutante y el otro mandante, pero puede suceder que el segundo tenga más conocimientos y práctica en la labor que el primero, sólo que, la ubicación en el organigrama marca la diferencia. El reciente criterio se apega más a la verdad, pues, en el ámbito jurídico no señala las diferencias entre un funcionario y un empleado y, en general, no explica porqué son servidores públicos, sólo menciona que, pueden tener un carácter

¹¹⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 129.

¹¹¹ Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, Legislación Administrativa Argentina, Buenos Aires, Argentina. p. 23.

representativo, con respecto a los que son meramente auxiliares. En este sentido, Gabino Fraga dice:

“en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general.”¹¹²

Por sobre todo, debe permanecer la forma de pensar y actuar correctamente, en aras de satisfacer las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto. El espacio público es su ámbito de interés y su razón de ser. Así, los empleados y funcionarios, deben apegarse a sus tareas enmarcadas en derechos y obligaciones. Absolutamente deben actuar con responsabilidad amparados en la justicia. El personal público del rango más bajo, hasta el más alto, colectivamente deben ver por el bien de la ciudadanía dentro de sus muy particulares puestos y atribuciones. En este contexto, en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963 se define al trabajador al servicio del Estado como:

“toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros...establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza que son los que específicamente se enumeran en la ley, y los cuales por no estar sometidos al régimen de ésta pueden ser nombrados y removidos libremente, y la de empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la propia ley.”¹¹³

En términos generales y de acuerdo con lo suscitado en la vida nacional en los últimos tiempos, no existe confianza en el personal público por los visibles problemas de corrupción e ineficiencia, que son los más representativos, aunado al abuso de autoridad y la presencia de camarillas, donde lo único que lo motiva es su propio interés, originando que su desempeño sea pésimo, el cual afecta notoriamente a la economía del país. Por ello, debe existir una verdadera cultura ética de servicio

¹¹² Fraga, Gabino, *op.cit.*, p.131

¹¹³ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial*, 28 de diciembre de 1963

público que ayude a resolver los conflictos mediante acuerdos, por tanto, la gran beneficiada sería la sociedad y regresaría la credibilidad en el ejercicio de la función pública.

De tal parte Dennis Thompson refiere: “Cuando falla la ética, cuando los ciudadanos así lo creen fundamentalmente, no es de extrañar que las discusiones sobre ética desplacen a los temas políticos. La ética pone a salvo la democracia, dejando libre el terreno para el debate sobre el fondo de la política pública; de ahí su importancia. Este es el sentido en el que la ética es más importante que cualquier otra cuestión específica.”¹¹⁴ En la sociedad se respira un aire de escepticismo para con los empleados del sector público que daña fuertemente al gobierno y a las instituciones. Por lo que, se hace prioritario involucrar más al servidor público con la ética, familiarizarlo y estableciendo modelos de dicha índole. En el mismo rubro L. Kohlberg complementa: “...los valores y la ética no son algo con lo que se nazca ya, pero que tampoco se pueden imponer externamente... los valores se desarrollan como resultado de una interacción entre el individuo y el entorno.”¹¹⁵

Él supone que la adopción de valores y la ética no se dan de manera natural sino con base en la convivencia social en la que se vive. Pero también hay una predisposición y las influencias negativas no son determinantes en tomar decisiones. En cambio, las buenas sí. En este contexto Austin Fagothey menciona que, “en ética no se estudia sólo aquello que es mejor, más noble y más heroico, sino también, exactamente aquello que el hombre está estrictamente obligado a hacer.”¹¹⁶ Los individuos, todos y cada uno, son parte de una organización en la cual hay diferentes actividades, ellas imponen un deber para poder seguir en sociedad, y, “Lo que nos obliga a confiar nuestra conducta a una norma o regla es la ley. La ley, en general, es una regla y una medida de actos que los dirige hacia fines apropiados.”¹¹⁷ Prosigue que, en el actuar de los servidores públicos están regidos por normas y si éstas se rompen y dejan de

¹¹⁴ Thompson, Dennis, Paradoxes of Government, ethis. P.A.R. p. 254-259

¹¹⁵ Kohlberg, L, Essays On Moral Development, V. II, Harper and Row, Nueva York, 1984.(retomado de Villoría Manuel, op.cit. p. 39).

¹¹⁶ Fagothey, Austin, Ética, teoría y aplicación, México, Editorial Interamericana, 1973, p. 43.

¹¹⁷ Ibid. p. 137.

funcionar, necesariamente la instancia legal aparecerá con toda su fuerza la cual debe ser de forma imparcial. En el mismo tenor Ricardo Campos asienta:

“...hablar de la ética del servicio público o del trabajo de los empleados públicos, no es hoy solamente una moda que supone hacer referencia a uno de los pilares de las reformas administrativas que están en marcha en todo el mundo. Actualmente, la ética en el poder público y de sus agentes ya sean políticos o empleados públicos ocupan un lugar predominante en el debate social, a partir de él y, concretamente, de su reflejo en los medios de comunicación se ven serias dudas sobre la solidez moral de nuestra vida pública, estas dudas son percibidas por los empleados públicos como un ataque indiscriminado e injusto contra los que sí cumplen con su deber.”¹¹⁸

De tal parte, lo que se avanza con buenos elementos se retrocede con los que no, incluso se cae más bajo y la visión que tiene la sociedad respecto al sector público es pésima y generalizada. Pensar que los servidores públicos puedan adoptar la ética es viable y se ha convertido en una necesidad. México no debe quedar atrás, puesto que en los índices de corrupción la ubicación es preocupante, de igual forma los actos de ineficiencia no son pocos, donde hay que mejorar su actuación pues se debe incorporar más los principios de tal naturaleza. Ante esta realidad, Ricardo Campos sostiene:

“no creo que sea preciso señalar que la mayoría de los servidores públicos realizan sus tareas correctamente y se guían por criterios éticos el problema surge de la necesidad de reaccionar desde el aparato público contra quienes se apartan de la ética, vulneran el compromiso de defensa de los intereses generales en el que todos estamos implicados y además, hacen llegar a la sociedad una percepción que pone en duda la honestidad de quienes la sirven.”¹¹⁹

De esta forma se considera que, la mayoría de los servidores públicos son ineficientes y corruptos; sin embargo hay buenos elementos quienes pueden ayudar a eliminar tal perspectiva sólo que subsiste la falta de credibilidad generalizada en las instituciones y su personal, aún cuando unos cuantos están completamente seguros

¹¹⁸ Campos, Ricardo, *op. cit.* p. 73

¹¹⁹ *Ibid.* p. 74

de cambiar la visión respecto a ellos, no se genera otra porque pueden más los actos ajenos al servicio público. Así, se puede establecer que, no hay suficiente ética en el servidor público en México por todo lo acontecido y desarrollado hasta el momento, tampoco se percibe una ética pública a corto plazo. En este sentido Roberto Moreno Espinosa menciona que:

“es derivado de una cultura política sustentada en el sistema de botín, este mal es denominado 'sistema de patronazgo' o spoils system, donde el compadrazgo, el amiguismo y el nepotismo han constituido el conjunto de mecanismos y procedimientos privilegiados de reclutamiento de cuadros de mandos medios y superiores en los tres órdenes de gobierno y administración del Estado Federal Mexicano, sistema que caracteriza inclusiva el régimen actual...”¹²⁰

El sistema de botín es un referente del compadrazgo, amiguismo y nepotismo, cuyas viejas prácticas han germinado en la administración pública mexicana. Caracterizadas por ser una célula organizada con supervivencia y visos de herencia a todo, emana desde un mando medio hasta los superiores, contagiando estos vicios aún al gobierno de Vicente Fox, al que se le han visto algunos problemas de corrupción e ineficiencia donde los funcionarios y empleados no tienen las aptitudes ni la vocación para desempeñarse en sus puestos. A pesar de los intentos por cambiar al servicio público persisten las malas costumbres. Se percibe notoriamente la incredulidad y falta de aceptación de la ciudadanía porque están fuertemente arraigadas las mañas e ineficiencias, por parte del personal público, en donde la responsabilidad y la ética que poseen está por debajo de lo que se requiere. En este contexto, Daniel Cosío Villegas comenta sobre los funcionarios públicos y un ejemplo claro de facultades de fuerte discrecionalidad es:

“... una resolución dictada por el presidente municipal no puede ser modificada, y menos anulada, sino por el fallo de una autoridad judicial competente. En realidad ocurren las cosas de un modo distinto subsisten mientras no sean objetadas por nadie, sea porque los miembros de la comunidad respectiva la encuentren justa o

¹²⁰ Moreno Espinosa, Roberto, “Trascendencia Histórica y Significado del Servicio Profesional de Carrera en México”, Revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. I, No. 2, México, Géminis Editores e Impresores, Segundo Semestre 2004, p. 25.

ventajosa, sea porque los que la desaprueban no se resuelve a acudir a la autoridad más fuerte del gobernador para inducirlo a que de algún modo intervenga cerca del presidente municipal y logre que la medida se revoque o modifique.”¹²¹

De acuerdo con lo anterior se observa que, la corrupción aun en la transferencia de poder se da de forma generalizada, donde es notoria la falta de ética para el mejor desempeño de la función pública, ello se debe que, a lo largo de la historia los servidores públicos no han tenido un buen accionar, por la falta de controles y sobre todo de conciencia, traducida en minimizar su responsabilidad, dicha situación han observado los ciudadanos, incluso, ellos mismos se han “contagiado” de los vicios y prácticas, pues ante cualquier trámite o asunto que se desea arreglar, inmediatamente se recurre al soborno, conedores de que el personal del gobierno estará complacido ante este mecanismo.

Sin embargo, esto no sólo tiene que ver con cuestiones económicas, sino también de influencia de poder o transferencia de poderes políticos y administrativos, se hace notar esta situación en el nivel más alto de la función pública, del servidor público más importante del país – que es el Presidente de la República, y así la cadena que viene a descansar hasta algún Presidente Municipal, llegando a través de él, hasta determinado funcionario público que dependa del Presidente Municipal. Bajo esta perspectiva, queda de manifiesto que la administración pública está marcada por algunas situaciones ajenas a ella: corrupción, influencia del poder, favores a los amigos, compadrazgo, y en la mayoría de los casos el interés económico.

Daniel Cosío Villegas contrasta el deber ser de los distintos funcionarios en donde, una vez instalados en algún puesto público, regularmente no es para servir a la ciudadanía, sino para tener cierta influencia ante algunas personas, a tal grado que, hacerse de algún dinero por medio de la corrupción, el chantaje, el robo y el engaño. De forma global, la ética de los servidores públicos es baja, incluso los mismos ciudadanos lo reconocen hasta participar en el juego corrompiéndose ya que, les “beneficia”. Para llevar a cabo ciertos trámites es más fácil dar dinero que siguiendo el

¹²¹ Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio, México, Imprenta Joaquín Mortiz, 1976, p. 26.

camino correcto. ¿Porqué los funcionarios públicos se corrompen? si se supone que, sus sueldos son más o menos superiores a los de cualquier trabajador que no depende directamente del gobierno federal. Al respecto, continua el autor:

“Desde la presidencia hasta el más sencillo funcionario que depende del Estado se ha corrompido de alguna u otra manera, ello se debe principalmente a cuestiones económicas, sin embargo, cuando no sucede así, depende de la influencia de los funcionarios que posee la capacidad del poder. Lo más importante es el desempeño, sino que lo único es el tráfico de influencias y el cada vez más grande enriquecimiento ilícito.”¹²²

Con base en lo anterior, el incurrir en actos ajenos al servicio público no es por necesidades económicas, aunque el servidor público más modesto busca beneficiarse del puesto que tiene, un ejemplo real es cuando un ciudadano en determinada dependencia desea tramitar algún documento o llevar a cabo una diligencia, en la mayoría de los casos se ve bloqueado por tantos requisitos que exigen, a pesar de no ser indispensables, todo esto con la finalidad de generar ingresos extras que, van directamente a los bolsillos de los funcionarios. En el mismo rubro, México a través de la óptica mundial es identificado como un país en el cual, todo se arregla con dinero, desde el documento eminentemente sencillo hasta el más complejo, sin tantos problemas ni barreras. Para evitar esto, existen disposiciones legales en tal rubro como; la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la Ley de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Transparencia, sólo que, la norma también es constantemente violada por los funcionarios, faltando a su ética profesional.

Daniel Cosío Villegas considera que, la corrupción es la parte central de la función pública y los sueldos del personal adscrito, en realidad, pasan a segundo término, los beneficios se trasladan sin que los demás noten, un caso concreto es el de la larga cadena que existe entre las distintas secretarías de Estado que deberían cumplir con sus funciones asignadas. En este contexto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que, “Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de

¹²² Ibid. p. 27-30

Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa...”¹²³ Bajo esta perspectiva, sólo se cumple con la repartición de puestos en una Secretaría, la función pública se convierte en dependencias eminentemente burocráticas, con la finalidad de estar en movimiento o el deseo de acceder a un mejor puesto y los beneficios económicos que conlleva. Así, el desempeño de su trabajo es bajo y carente de conciencia social.

Se ha establecido que, no hay de manera general una ética en el servidor público, derivado de una cultura política sustentada y arraigada por el sistema de botín, con sus respectivas prácticas como son: el clientelismo, corporativismo, nepotismo, compadrazgo y amiguismo. El sistema de botín es la práctica fuertemente arraigada en la administración pública mexicana donde, muchas personas que ejercen cargos administrativos o políticos sacan provecho del mismo. Regularmente, el personal adscrito no tiene la capacidad y formación para ejercer su trabajo eficientemente. Aunado a esto; hay cotos de poder en la mayoría de las organizaciones gubernamentales. Sobresaliendo la ambición, gusto por el poder y dinero. El personal público involucrado conserva sus cargos porque son clave para ejercer ciertos privilegios ya sea personal o de grupo. Hay prácticas que son parte de él, como:

Nepotismo “práctica que consiste en dar preferencia a los parientes y amigos en la concesión de cargos públicos, valorando este hecho más que la valía personal.”¹²⁴

Compadrazgo: “conducta que llevan algunos funcionarios públicos con favoritismo a sus allegados. Por medio de su cargo les resuelve sus asuntos con prioridad o de forma que les beneficie. Es una forma de corrupción administrativa.”¹²⁵

Amiguismo: “gran amistad entre dos personas que mantienen entre sí relaciones de favoritismo.”¹²⁶

Clientelismo: “Es la conducta política de los sectores sociales más pobres, particularmente campesinos o sectores urbanos marginados, en tanto son reclutados, movilizadas e incorporados al proceso político.”¹²⁷

¹²³ Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Delma, 1999, p. 4

¹²⁴ Serra Rojas, Andrés, Diccionario de ciencia política, Tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, p. 776

¹²⁵ Ibid. p. 222

¹²⁶ García, Ramon, Pelayo y Gross, Diccionario Enciclopédico Larousse, Tomo I, México, 1994, p. 41

Corporativismo: “Sistema de organización social basado en organismos públicos, cuya característica principal es la de englobar a los ciudadanos por profesiones. El rasgo común es el intento de organizar la sociedad en corporaciones que incluyan a patronos, obreros y técnicos.”¹²⁸

Las prácticas anteriores, se dan en el país porque no hay suficientes controles y los que existen son débiles. El personal del ámbito público, en la mayoría de los casos, no posee la capacidad, aptitudes ni la vocación, así, el servicio público se ha convertido en ineficiente, y su integración denota que están primero los intereses particulares a los de la sociedad. La verdad es que, los valores éticos se han trastocado. La honestidad, honradez, lealtad e imparcialidad no son la característica central. Por lo tanto, urge construir una cultura en ese sentido y exigir la instauración de valores y aplicarlos.

Para erradicar el sistema de botín, manifiesta Roberto Moreno; “es necesario adoptar y profesionalizar un servicio civil de carrera que permitirá al Estado Mexicano y a su administración pública atender y desarrollar con la calidad, eficiencia y transparencia requerida.”¹²⁹ Hoy día, es un buen intento la adopción de un Sistema Civil de Carrera; sin embargo, se debe dar en todas las dependencias y organizaciones gubernamentales, con plena certeza, como lo establece la ley, porque no se han dado los resultados esperados, además se requiere que la ética se observe como el principal eje que rige el actuar de dicho personal e integrar valores que fomentarán la cultura ética como: leyes, educación, controles y el deseo de hacer bien el trabajo.

Una de las causas del sistema de botín es el presidencialismo, al igual que otros males del país, el cual vino en forma de cascada. En donde una sola persona dirigía los destinos del país, y la mayoría de las veces, no lo hacía para el bien colectivo, incidiendo en el uso inapropiado del poder, beneficiando sólo a grupos determinados. En este sistema, generalmente se perdía completamente la percepción de la problemática nacional y las medidas a tomar eran completamente distintas, en el peor

¹²⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, Tomo I, San José, Costa Rica, Mars Editores, 2000, p. 189.

¹²⁸ Gran diccionario enciclopédico visual, Tomo III, Barcelona, España, Editorial Océano, 1997, p. 870

¹²⁹ Moreno Espinosa, Roberto, op.cit., p. 26

de los casos ningún intento de solución se asomaba. Para José María Calderón el origen partió después de la Revolución, en donde el partido oficial aglutinó toda la clase política como los caudillos, militares, partidos políticos revolucionarios, afianzándose colectivamente. El presidente lo era todo, la figura central de la vida, y hasta se le veía como figura paterna incluso, a partir de 1857, en la Constitución se le otorgó muchas atribuciones que originalmente, eran para que el país no se desintegrara, centralizando el poder; sin embargo, hubo excesos, transformándose en, una dictadura.¹³⁰

El autor refiere que, durante el Porfiriato se erigió “un Estado dictatorial y autoritario, real instrumento de creación y mantenimiento de privilegios, en donde al pueblo se le consideró como algo irracional, el cual tenía que ser dominado y conducido por la gente inteligente y consciente hacia el cambio del bien.”¹³¹ Para él, la característica central del régimen Porfirista fue: poseer una oligarquía terrateniente ociosa e improductiva, aliada con los inversionistas extranjeros; una enorme burocracia corrupta e ineficiente y, una clase obrera muy incipiente y enajenada a formas de lucha, poseía un campesinado aislado, desarticulado e inmóvil, establecido en unidades económicas entre sí (la hacienda y los enclaves), con más alternativas que la rebelión como salida extrema. Durante el porfirismo a nivel de gobierno pensaron que la formula autoritaria les podía alejar de la violencia y estaban completamente seguros de que era el camino más adecuado. El mismo José María Calderón indica que:

“Había una total subordinación, también una enorme desigualdad, lo cual inició su ocaso porque los campesinos, pequeños propietarios, trabajadores urbanos, mineros, pequeños empresarios, hasta comprender, durante la crisis económica de 1907-1911 a miembros de todas las clases, hasta industriales y hacendados. Así, los sectores medios y los intelectuales manifestaron, más que los sectores populares-obrero y campesino-las causas y los resultados de la dictadura y la solución; la Revolución de 1910 planteó bases democráticas, donde el punto de partida fue la Constitución de 1857, con la promoción de los derechos individuales, el Poder Ejecutivo dio un vuelco

¹³⁰ Calderón, José María, Génesis del presidencialismo en México, México, Editorial El Caballito, 1972, p. 9-10

¹³¹ Íbidem

ubicándose en la peculiar alianza de clases, a raíz de ahí, se concentró el poder en manos del gobierno federal, de forma especial en el Presidente.”¹³²

En el mismo rubro, Andrés Molina Enríquez entendió que, “en la dictadura Porfirista persistirían las condiciones de continuidad de la dictadura, la base de ello fue su propia personalidad, y su secreto; la concentración del poder, la complejidad de la tarea de tener que gobernar muchos pueblos distintos que han vivido en diferentes periodos de evolución.”¹³³ Mencionó que, la dictadura debía seguir no como continuidad de la persona para ejercerla, sino para obtener diversas facultades, caracterizadas por el jefe de gobierno con el fin de realizar todas las enmiendas para solucionar los grandes problemas nacionales. Alude que, un ejemplo claro del presidencialismo se dio en el Maximato donde una sola persona dirigía el país: Plutarco Elías Calles dirigía también a los otros presidentes, aún no siendo titular del ejecutivo, debía acatarse su mandato. Todo el poder se concentró en una sola persona, estableciendo de forma clara que la calidad ética del gobernante no era su distintivo ya sea en funciones como fuera de ellas. Al respecto Andrés Molina Enríquez dice:

“luego de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana la característica central era el centralismo y el dominio de una sola persona. Ya en 1940 con la industrialización desatada, la economía del país creció y se modificó. Hubo una mejora hasta demográfica, contrastando con el sistema político. Las estructuras políticas que la revolución creó y perfeccionó desde Carranza hasta Cárdenas, siguieron vigentes, con cambios que fueron pocos y secundarios.”¹³⁴

El autor asienta que, la presidencia fue el aspecto central del sistema, así como, el partido oficial corporativo se extendió y consolidó porque nadie le hacía sombra, tenía todas las gubernaturas y los puestos en el Senado, el partido oficial era siervo del presidente, fue una realidad política permanente a partir de 1946 con la elección del primer presidente civil de la era posrevolucionaria (Miguel Alemán 1946-1952) y a partir de él no hubo mandatarios militares. En el mismo sentido mencionan Héctor

¹³² Ibid. p.12

¹³³ Molina Enríquez, Andrés, Los grandes problemas nacionales, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909, p.77

¹³⁴ Ibid. p.336

Aguilar Camín y Lorenzo Meyer que, “El PRM en 1946 dejó de existir, aunque su transformación, como la anterior, fue ordenada y sin dolor; abandonó el nombre y los programas ligados con la época cardenista para transformarse en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), con cambios interesantes en sus estatutos y programas, pero muy pocos en sus estructuras reales.”¹³⁵

Tal sistema imperante en el país –durante largos años- con ingredientes como el presidencialismo y el partido oficial corporativo han dañado el aspecto económico hasta hoy enmarcado en constantes crisis. Concretamente, en las décadas de los setentas y parte de los ochentas se observó que, el modelo en cuanto a resultados no sirvió a los intereses de la mayoría de la población, caracterizado en una crisis política por la fuerte devaluación y todos los sectores de la sociedad recibieron el duro golpe. A partir de ahí, se adoptó otro perjudicial sistema: el neoliberal, con sus respectivas consecuencias; una acentuada desigualdad en donde los pobres lo son aún más; los ricos y poderosos acrecentaron su capital, se hicieron patentes las alzas de productos básicos y apareció con toda su fuerza: el desempleo. Esto generó fuerte descontento de la sociedad hacia el gobierno, creando un desprestigio y desconfianza profunda hasta hoy día.

2.3 LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO DEL SIGLO XX ORIENTADOS A FOMENTAR LA CULTURA ÉTICA.

A partir del siglo XX, ya de forma interesante se dictaron las cuestiones de cómo mejorar la calidad moral de los funcionarios y empleados públicos, esto porque había un descontento general por dicho personal. Al respecto Ricardo Campos menciona que, durante el siglo XIX sólo había pequeñas voces sobre el adaptar cuestiones éticas en los planes de gobierno para contagiar aspectos de mejora en la función pública. Ya se hablaba sobre el tópico; sin embargo hasta el siglo XX fue cuando, de manera concreta, se representó en letra algunas medidas, convirtiéndose en importantes dado que, fueron el punto de arranque para que evolucionará tal rubro. En el mismo sentido, el 1 de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política vigente hasta la fecha, donde de forma general asentaba el aspecto.

¹³⁵ Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, A la sombra de la revolución mexicana, México, Editorial Cal y Arena, 1992, p. 194

Ley Lázaro Cárdenas

En el 5° párrafo del artículo II de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, reitera que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857 y, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, cuando el término se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, así como de altos funcionarios de los estados, publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940 aplicándose el día siguiente.¹³⁶

En dicha Ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales (empezaba ya la adaptación en un lineamiento de mejoramiento laboral público) ahí establecía conceder acción popular para denunciar a los malos empleados, también surgió en esa fecha la importante: Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados y lo respectivo de delitos comunes cometidos por altos funcionarios, se dispuso que son sujetos: El Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarías de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales. Para sancionar estos delitos se estableció: 1.- Destitución del cargo o del honor investido. 2.- Inhabilitación desde cinco a diez años.

De acuerdo con lo anterior, Ricardo Campos sobre la Ley comenta que, los demás funcionarios, empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, establecieron diversas conductas tipificándolas como delitos, en dos fracciones se señalaron las sanciones aplicables en cada uno de los casos, que iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas de forma pecuniaria, como la privación de la libertad hasta doce años.

¹³⁶ Campos, Ricardo, op. cit., p. 101

En la realidad, esto no funcionó porque no hubo las pertinentes amonestaciones y tampoco comparecencias ante las autoridades, por lo tanto no pisaron la cárcel los culpables. En el ámbito judicial se debió hacer una adecuación más real y por supuesto llevarla a la práctica. La manera en que se pudo abatir considerablemente la situación era la prevención traducida en regulaciones firmes de carácter institucional, articulada de normas de conducta con criterios éticos, en donde los servidores públicos, en general, no asumieron sus responsabilidades y pudieron enfrentar sus actos, ya sean administrativos o legales dañando así, considerablemente, la gestión pública y tirando todo esfuerzo en tal sentido.

Adolfo Ruíz Cortines

Una vez que asumió el máximo cargo en el país, en su discurso inaugural, pronunció: “no permitiré que se quebranten los principios revolucionarios ni las leyes que nos rigen...seré inflexible con los servidores públicos que se aparten de la honradez y de la decencia”.¹³⁷ Fue un tema sorpresivo aunque ya existía el abanico de corruptelas y de ineficiencia, así como de los reclamos de la sociedad. Fue meritorio, a pesar de que en esos días no se institucionalizaba la ética en los servidores públicos. No se aprovecho la coyuntura del todo para iniciar un fuerte marco legal al respecto.

Lo rescatable del proceder de Adolfo Ruíz Cortines es que aún con el registro y percepción del anterior gobierno (Miguel Alemán Valdés 1946-1952), donde la corrupción prevalecía, para el alemanismo, el jefe del ejecutivo entrante se convirtió en un hombre incómodo, que se adelantó a la implantación de la lucha contra las malas prácticas del gobierno. Si bien no logró convencer a muchos, fue un presidente que se le recuerda por anunciar tal propuesta, de igual forma, despertó el interés de revertir los niveles de casos ilícitos en el futuro. Al día siguiente de tomar posesión como presidente informó sobre:

“sus bienes patrimoniales, una casa en la Ciudad de México, un rancho en copropiedad con un amigo en Veracruz, unos ahorros más bien modestos, un Lincoln 1948, el coche de su mujer y su mobiliario. El valor total era de 34 mil dólares. Acto

¹³⁷ “Discurso de Adolfo Ruíz Cortines al tomar posesión como presidente de la República”, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1 de diciembre de 1952

seguido, exigió que todos los 250 mil empleados públicos hicieran lo propio, con la clara advertencia de que esas declaraciones patrimoniales se verificarían de inmediato y al final del sexenio. Cuando la Secretaría de Hacienda le envió un cheque de 4 mil dólares para sus *gastos especiales*, Ruíz Cortines lo regresó argumentando que con su sueldo le bastaba...”¹³⁸

Adolfo Ruíz Cortines, optó por prevenir y erradicar las actividades indebidas en el servicio público, se convirtió en el primer mandatario que habló de “honestidad, decencia y moralidad”, pues impulsó los principios éticos y valores morales que los servidores públicos debían adoptar. En el rubro de transparencia y rendición de cuentas, fue pionero por el hecho de que todo el personal público debía informar sobre su situación patrimonial antes y después de terminar su cargo, también trascendió por el hecho de instalar juntas de mejoramiento moral, cívico y ciudadano, en las cuales:

“Se le ocurrió que pidiendo la cooperación ciudadana se podían hacer muchas cosas, y comenzó diciéndoles: organícense en juntas de vecinos, en grupos, para las obras más urgentes...el gobierno no puede solo...cooperen con trabajo, con materiales...por cada peso que ustedes pongan y administren, el Estado coopera con otro peso...Fue un gran acierto...en Veracruz las juntas no han desaparecido nunca”.¹³⁹

El periodo de gobierno de Adolfo Ruíz Cortines se convierte en una referencia histórica importante, en el rubro de la ética en el servicio público. Hay que recordar que en aquella época, -derivada del presidencialismo a ultranza donde el partido oficial era el instrumento principal para aglutinar todas las fuerzas- germinó el daño; charrismo en el sindicalismo y el corporativismo. Es loable el intento de añadir la consideración de la ética y la moral, aun con sus limitaciones, sin embargo no se acotó el presidencialismo y tampoco se adoptó un marco legal fuerte o un programa exclusivo para eliminar las prácticas corruptas.

¹³⁸ Krauze, Enrique, La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996), México, Tusquets Editores, 1997, p.176

¹³⁹ Entrevista realizada por Enrique Krauze a José Melgarejo el 22 de enero de 1993 en México, D.F.

Ley López Portillo

El régimen de López Portillo abordó el tema de la ética ya de forma especial en los servidores públicos. Ricardo Campos refiere que, el 4 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, el 27 de diciembre de 1979 se derogó el artículo II transitorio de la Ley Cárdenas. El nuevo marco jurídico siguió en términos generales con el sistema de responsabilidades que había estado vigente, principalmente, en las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los “Delitos Penales” y en los referidos delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos dejando, como la anterior ley el aspecto disciplinario a leyes y reglamentos. Un acierto es, el inicio del aspecto ético, aún de manera general, que fue lo trascendente de la administración puesto que, ya se evidenciaban problemas de ilícitos y falta de capacidad.

2.3.1. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982 – 1988 (Programa de Renovación Moral de la sociedad)

Al asumir la presidencia de la República, Miguel De la Madrid estableció en el Plan Nacional de Desarrollo que, el vigor y la transparencia de las instituciones son prueba de la viabilidad del proyecto nacional, el lema principal de su administración era: la *Renovación Moral de la Sociedad*, como principio rector. En esta perspectiva, “es indispensable que todos los mexicanos, particularmente quienes son depositarios de una responsabilidad pública, convengan en que el destino personal y el destino patrio están indisolublemente ligados, que el interés particular debe subordinarse al superior interés nacional, que el verdadero desarrollo integral incluye el fortalecimiento de nuestra moral ciudadana.”¹⁴⁰ Aludía cierta unión de los involucrados en el servicio público y actuar con moral para el bien de toda la sociedad alejando el interés propio. Pretendía reconstruir todas las áreas de la administración pública del país para, en consecuencia, incidir sobre los valores morales en el servicio público que atañe a todos.

¹⁴⁰ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p.42

En el Plan se asentó que, la *Renovación Moral de la Sociedad* era una responsabilidad real de todo mexicano frente al bien del país, y una actitud, en donde cada individuo y cada grupo social debía reconocer que la Nación era una empresa ética ratificando su lealtad a los intereses de la República, implicaba una mayor conciencia cívica ética para realizar los respectivos deberes y responsabilidades, se exigía ante todo, el cumplimiento cabal de la leyes, y que, la convicción de la grandeza de México se forjaba con entereza moral de sus ciudadanos, donde el regreso a la moral está profundamente arraigado en los valores básicos del pueblo, siendo una exigencia del nacionalismo revolucionario. De igual forma el Plan estableció que, había una urgencia en democratizar, combatir la marginación y el privilegio en todos los ordenes del ser y quehacer del país al igual que la vida nacional, esto entrañaba una gran campaña de solidaridad nacional y este era su fundamento. La educación se convirtió en un reclamo para el desarrollo de la nación, así como en las tareas del gobierno, pero siguió el mismo esquema de relegarlo presupuestalmente que origino la baja calidad.

En aquel momento se buscó dar un cambio al sistema ponderando los valores, las buenas costumbres y la moral, porque los sexenios anteriores se caracterizaron por el robo y el saqueo indiscriminado, derivado de una fuerte corrupción e ineficiencia, y se implementó la *Renovación Moral de la Sociedad*, fue un buen intento, aunque su adecuación no prospero. Bajo el régimen de Miguel de la Madrid, básicamente, en el Plan Nacional de Desarrollo se intentó asegurar la eficiencia, honradez y el control en la ejecución del gasto público, para ello se persiguieron dos propósitos generales: 1.- Mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y 2.- Mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto.

Para lograr el primer propósito se incluyó lo siguiente:

- 1) Instaurar el Servicio Civil de Carrera, con ayuda de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; el empleo de los trabajadores de base quedaría garantizado, esto implicaba más grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento, así como simplificar y estructurar la organización administrativa del sector público.

- 2) Fomentar la vocación de servicio fundamental a través de una motivación adecuada, con miras de elevar la eficiencia y la agilidad de la burocracia, incluía la capacitación permanente del personal creando condiciones para la carrera administrativa, de igual forma se capacitaría al personal estatal y municipal.

Para lograr el segundo propósito se incluyó, lo siguiente:

- a) Administrar bien y mejor las empresas públicas, con vigilancia en la licitación de contratos y el uso de técnicas eficientes, el uso programado de los gastos de inversión y control en la gestión.
- b) Transparentar los programas operativos de la gestión presupuestal, observar las metas y el presupuesto asignado, que sería la base de un sistema de control para prevenir desviaciones y corrupción.
- c) Avanzar en cuanto a los mecanismos de control y formación, concretamente en el gasto de capital, principalmente en el sector paraestatal con calendarios en el gasto público por medio del manejo de la demanda.
- d) Instrumentar lineamientos jurídicos y administrativos, basados en el proceso de racionalización de la burocracia con un impulso de mecanismos sobre el gasto-financiamiento.¹⁴¹

Tales sugerencias, fueron diferentes y necesarias sólo que, no se lograron y faltó más mano firme, lo cual requería inspeccionar los resultados, en la administración se habló de otra forma de administrar bien y mejor los bienes públicos, así como mecanismos de control en el gasto de capital y el fuerte impulso de prevenir desviaciones y la corrupción con transparencia en las operaciones de las empresas públicas. Cuyo aparato central e institucional al respecto fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) la cual aplicaría destituciones y sanciones a los servidores públicos que incurrieran en fallas y negligencias como estipulaba la naciente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982, donde ahí se hablaba de derechos y obligaciones, caracterizada en premios o en sanciones, inhabilitaciones y destituciones del personal público.

¹⁴¹ Ibid, p. 175

Sin duda, es el periodo gubernamental que marcó el precedente institucional del tema de ética y valores. El lema de batalla fue “la corrupción somos todos” y era prioritario abatirla, se le dio a la ciudadanía “una muestra” de que se trabajaba bien, orientada a que la conciencia social estuviera de regreso. Se implementó por los innumerables actos corruptos y saqueos al país, se adaptó por los hechos políticos, la ausencia de una conducta recta y aceptable. Por el lado de la ciudadanía surgió la desconfianza hacia los servidores públicos en general.

2.3.2 CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988 – 1994

En el Plan Nacional de Desarrollo impulsado por Carlos Salinas de Gortari, el aspecto ético se abordó de forma general. Dentro del mismo plan, se instituyó el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el cual enumeró cuatro líneas de estrategia:

- Preservar el Estado de Derecho y de Seguridad Nacional
- Mejorar los procesos electorales y ampliar la participación política
- Modernizar el ejercicio de la autoridad a través de fortalecer la división de poderes, la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y la autonomía de los ámbitos de gobierno mediante la participación social diseñando y ejecutando las acciones; e
- Impulsando la concertación con las organizaciones sociales en aras del desarrollo.¹⁴²

El tercer punto, ponderó modernizar el ejercicio de la autoridad, abogó firmemente por el desarrollo nacional y mediante su arribo se podría movilizar a la sociedad. En conjunto, las cuatro propuestas establecían que, el Estado debía gestionar y promover, con la concertación de la participación responsable de los sectores, dentro del marco de la división de poderes con respeto para llevar a cabo las decisiones de otras instancias, en búsqueda de entender, colaborar, y realizar con decisión lo que le compete. En el mismo tenor se argumentó que, el gobierno y la sociedad avanzarían en la modernización del ejercicio de la autoridad de acuerdo con los siguientes aspectos básicos:

¹⁴² Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1995, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. 41- 42

- Promover el fortalecimiento de la División de Poderes, a través de, el respeto, la colaboración y coordinación con los diputados y senadores al Congreso de la Unión y con los integrantes del Poder Judicial.
- Colaborar con el Poder Legislativo, en los aspectos que él mismo demande.
- Avanzar en la aplicación honesta y oportuna de la Ley, colaborando con el Poder Judicial en el área de su incumbencia.
- Asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos; y
- Coordinar y concertar acciones con los gobiernos estatales y municipales fortaleciendo el Pacto Federal.¹⁴³

Acerca de las responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas el Plan, estableció que, se iba a exigir de ellos -servidores públicos- el cumplimiento escrupuloso de sus actos con claridad y transparencia, tendrían que informar y explicar sobre el ejercicio de la autoridad para que la ciudadanía conociera de su andar. Reitero que, se iba a castigar el incumplimiento con todo el peso de la ley combatiendo a fondo la ineficiencia y corrupción, los servicios públicos debían prestarse con eficacia y esmero, donde el personal tenía la responsabilidad de cuidar y utilizar escrupulosamente los recursos del pueblo que deja a su cuidado, mencionó que habría control y vigilancia en pos del cumplimiento de las normas y la sociedad debía manifestarse con respecto a su actuación. Sólo fueron buenos propósitos y palabras llenas de expectativas; sin embargo no hubo la total disposición y voluntad pues, no se predicó con el ejemplo, reflejándose todo lo contrario ya, al final del sexenio.

Sobre los servidores públicos, en el Plan se abordó, de forma general, cómo debían dirigirse aludiendo al respeto, la colaboración, la aplicación honesta de la ley, el aseguramiento del cumplimiento de las responsabilidades en la actuación de los funcionarios y el mantenimiento de la relación con los gobiernos estatales y municipales, especialmente en el rubro de las responsabilidades en el desempeño de

¹⁴³ Ibid. p. 46

las funciones públicas. En el documento se mencionó este tópico de forma somera, el cual debía dirigirse con responsabilidad, claridad y transparencia, no dijeron cómo hacerlo y bajo qué dirección, en cambio estableció que, se iba a castigar con todo el peso de la ley combatiendo la ineficiencia y la corrupción, igualmente, no estableció bajo que directrices hacerlo, a lo que, los servicios públicos debían ser eficaces y puntuales. Sólo fue un discurso retórico y demagógico. Como se sabe, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por la corrupción, y su neoliberalismo a ultranza, generando así, la más grande desigualdad y pobreza suscitada en la historia del país.

2.3.3 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON 1994-2000 (Programa de Modernización Administrativa).

El aspecto ético del servidor público en este régimen adquirió un manejo ya de forma institucional, estableciéndose con más seriedad en el Plan Nacional de Desarrollo, bajo la conducción de Ernesto Zedillo, mencionó la necesidad de avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público para que simplificaran trámites, ahorraran tiempo y gastos en aras de lograr menos discrecionalidad y corrupción.¹⁴⁴ En el mismo Plan pretendió fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública, articulando al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa. En tal régimen, ya se mencionaba la necesidad de profesionalizar al servicio público.

Junto con el Plan Nacional de dicho régimen, se incorporó el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) convirtiéndose en su bandera, lo primero a desarrollar fue el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes, entre funciones, facultades y estructuras, con el objetivo de favorecer la descentralización administrativa y fortalecer el federalismo, tenía que evaluar las funciones realizadas por la federación, así como ubicar cuáles se podían desempeñar de mejor manera, a menor costo y con mayor presencia de los gobiernos estatales y municipales, simplificando los trámites y servicios de la Administración Pública Federal.

¹⁴⁴ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p.64

Otro aspecto importante a considerar en el Programa fue, el de la profesionalización de los servidores públicos, ahí mencionó que, debía avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que se impusiera aun con la transición, ya que, sólo sería un cambio de titularidad en los poderes, así, su experiencia y conocimiento del personal, continuaría con el funcionamiento administrativo. Por otro lado, había que facilitar la capacitación básica por el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad ayudando a un gran servicio para la sociedad, enfatizó que establecería un Código de Ética viable del servidor público, promoviendo esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.¹⁴⁵ Así, las conductas desviadas y su inmediato reacomodo en dicha área se han convertido actualmente en el fundamento de la norma y su verdadera aplicación, esto podrá mejorar la imagen del servidor público con un perfil ético.

En lo general, el Plan estipuló el mérito y la capacidad como principales características para acceder al servicio público; se mencionó la permanencia del personal, incluso cuando, llegase otro régimen con su propio grupo de trabajo e ideas, también se mencionó sobre un Código de Ética del servidor público.¹⁴⁶ Sin duda, las medidas para acabar con el amiguismo y la ineficiencia arrojaron enormes ilusiones, pero no se llevaron a cabo. En lo que respecta a, los sistemas de control y rendición de cuentas, emanados del Programa de Modernización Administrativa del Plan Nacional de Desarrollo, buscó reestructurar los órganos de control de la gestión pública en vías de fortalecer la independencia, autonomía técnica, oportunidad y capacidad de la acción que requiere el órgano externo para constituirlo en un verdadero órgano superior de fiscalización.¹⁴⁷ Quedó sólo en propuesta, mientras que la Secretaría de la Función Pública hoy día sigue siendo parte del gobierno federal, como instancia contralora se convierte, finalmente, en juez y parte porque no es completamente imparcial, de acuerdo al carácter institucional que posee, su accionar es limitado por haber surgido de la administración pública federal.

¹⁴⁵ SECODAM, Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995 - 2000, México, Unidad de Desarrollo Administrativo, 1995, p. 12

¹⁴⁶ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p.65

¹⁴⁷ SECODAM op. cit., p. 13

Por otro lado, importante aspecto a considerar en el PROMAP fue, el de modernizar la gestión pública, se refirió sobre una transformación que diera vida a los esquemas de trabajo, instó a un cambio en los incentivos, la simplificación en los procedimientos y modernidad en los métodos de gestión, primordialmente; superar el funcionamiento organizativo vertical que daña la responsabilidad a través de los procesos productivos y de servicio que aflora en la dispersión y evasión de responsabilidades. Ya se hablaba de modernizar la administración pública, así como de un impulso requerido, sólo que hoy día aparece de forma lenta y sin notarse el cambio. En dicho régimen se soslayó la necesidad de instrumentar un Servicio Civil de Carrera el cual llevaría a cabo la profesionalización, junto con tintes éticos al servicio público. Fue el impulso del marco jurídico para el posterior sexenio.

Otro punto tratado en el PROMAP fue, la simplificación y adecuación del marco normativo, que buscaba actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales, de igual forma la revisión y actualización de los reglamentos, las disposiciones enmarcadas en los procesos administrativos, en las dependencias y entidades del ámbito público, en aras de reducir costos, crear oportunidad y transparencia de las operaciones, con el fin de favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la calidad y atención que requiere la ciudadanía.

Con respecto a la simplificación y el marco normativo, éstos no se llevaron a cabo, ya que siguieron los problemas y vicios incrustados en las dependencias y organismos públicos. Sin duda, abrió la posibilidad de implantar el Servicio Profesional de Carrera y la intención de abatir la desconfianza e ineptitud de dicho personal. En los hechos, no se distinguió lo propuesto, a pesar de ello, es un tema requerido por la mayoría y tarde o temprano logrará que; el servicio público sea notoriamente mejor.

CAPÍTULO 3

EL SERVICIO PÚBLICO EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX, DIAGNÓSTICO.

3.1 DESCONFIANZA SOCIAL GENERALIZADA EN LA POLÍTICA EXTENDIDA HASTA LAS INSTITUCIONES.

En el anterior capítulo se señaló las diferentes perspectivas de la ética en el servicio público mexicano a partir de sus inicios por parte de los gobiernos de Lazáro Cárdenas, Adolfo Ruíz Cortines, José López Portillo, Miguel De la Madrid Hurtado, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. De esta forma cobra vital importancia presentar en el siguiente capítulo el periodo de Vicente Fox como presidente, el cual adoptó de forma institucional y en letra el aspecto ético, concretamente estableció un código de ética para los servidores públicos federales, así como su introducción en el quehacer público e impulsó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción para asegurar el trabajo eficiente y honesto del servidor público.

Este capítulo tiene gran significación porque se abordan los diversos aspectos que distinguieron al gobierno foxista y están sustentados por conceptos éticos, así como el conjunto de problemas derivados por la falta de ellos. Los rubros a tomar en cuenta son siete que tienen una preocupación también moral para realizar un examen crítico y un esfuerzo en integrar un espacio de soluciones; desconfianza generalizada en la política, que es gracias a la ausencia de valores éticos donde se ha generado una visión inadecuada del servicio público, por tanto es necesario la inclusión de los siguientes temas tales como; la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la de Transparencia e Información Pública Gubernamental y la del Servicio Profesional de Carrera, en este sentido el uso y respecto adecuado de estas legislaciones requiere necesariamente de la fusión ética.

Se analizan temas como el buen gobierno y el Código de Ética, el servicio público y la calidad total, la corrupción, el Programa Nacional del Combate y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2000-2006 y la eficacia del gobierno, están correlacionados con el carácter ético. De ahí que éstos aspectos muestran el desarrollo o progreso de la ética. La presentación y articulación de los anteriores

aspectos obedece a una consideración importante y sobre todo un seguimiento cronológico. Se pretende mostrar que en el pasado existía un descrédito del servidor público que se mantiene vigente, ya con la llegada de Fox se buscó cambiar tal panorama cuya bandera fue la transparencia, rendición de cuentas y la ética en el servicio público, de manera inédita en el país se pusieron en vigor; la Ley de Transparencia e Información Pública Gubernamental y la del Servicio Profesional de Carrera.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene importancia porque en ella se señala la forma de trabajar y el tipo de sanciones a que están sujetos en caso de incurrir en prácticas indebidas, también se aborda el aspecto ético, el cual es complementario, pues el trabajo a desarrollar contiene como premisa hacerlo de la mejor manera. Para poder llevar a cabo un programa anticorrupción y ser eficaz en el gobierno, se contempla de igual manera el ámbito de la ética que se caracteriza en valores y principios.

Durante mucho tiempo el país se caracterizó como un régimen autoritario que duró por más de cincuenta años donde el Estado era la figura principal, se le llamaba benefactor, había una tradición clientelar y hasta populista, la mayoría de las políticas se gubernamentalizaban, la administración pública era pasiva y el poder público estaba de un solo lado; el partido hegemónico (PRI) era la tradición política nadie le competía y no se valoraba la democracia, había malos resultados económicos; fraudes, engaños, corrupción e ineptitud. El gobierno no satisfacía las necesidades de la sociedad de buena forma, constituyendo así un desaliento general y una mala percepción.

La razón de la desconfianza social hacia la política y las instituciones es por la percepción de que los gobiernos no controlan la situación económico-social del país, derivada de los errores cometidos en sus decisiones, perpetuando las crisis que cada vez se enfrenta a una situación de mayor debilidad; daño a la estabilidad laboral, no protección del Estado, no suministrar muchos de los bienes importantes. Gracias al modelo del mercado que impulsan las privatizaciones y la creciente desigualdad, se

llega a la frustración de las expectativas puestas en las personas y los organismos públicos.

El sistema político mexicano junto con sus instituciones está caracterizado por la decepción y el desgano, el esquema más aún se encuentra en descomposición con una clara burocratización, donde se ha perturbado el deber ser, la forma de hacer el trabajo, trastocando los valores morales y la ética pública, los protagonistas no se desempeñan con honorabilidad y confianza que da lugar a un enorme escepticismo en la ciudadanía, así como una percepción de ineficiencia y arbitrariedad respecto al marco regulador el cual no cumple su cometido, agravando la situación, reflejando una ausencia de credibilidad e insatisfacción a lo que, el ciudadano no tenga incentivos en las acciones públicas. Pero hay que recordar que sólo las instituciones pueden organizar a la sociedad y es en ellas donde debe iniciar el proceso de cambio, uno verdadero no como el que se prometió.

3.2. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO, SU ORIGEN.

Luego de haber terminado la Revolución y alcanzar la estabilidad política del país, se impulsaron actos con el propósito de profesionalizar la función pública, sólo que, se adaptó en forma parcial. El Estado pionero de la República que promulgó un lineamiento al respecto fue: San Luis Potosí en 1923 y puso en vigor la Ley del Servicio Civil de Carrera. A nivel federal, en 1922 se avanzó en la profesionalización del Servicio Exterior adjudicándole el valor de importancia que requiere la labor mediante un concurso. En el sexenio de Pascual Ortiz Rubio en 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, y en 1932 se promulgó la Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios.¹⁴⁸

Ricardo Uvalle Berrones complementa diciendo que, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez se incentivó la organización y el funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, sólo que en realidad no se estableció sino hasta 1938 con Lázaro Cárdenas –a la cabeza del gobierno- se promulgó el Estatuto de los trabajadores al servicio de los

¹⁴⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *op cit.*, p 169

poderes de la Unión. La búsqueda de la profesionalización se reflejó en la Ley de responsabilidades de los funcionarios de 1940 y la Ley de estímulos de recompensas a los funcionarios y empleados de la federación en 1957. En el año 1963 se puso en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En 1975 se modificó la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Desde esa fecha no prosperaron los intentos de transformación de mejora en el accionar de los empleados públicos por los evidentes e históricos actos de corrupción y malos manejos que han afectado el desarrollo del país.

El mismo autor refiere que, para 1979 se adaptó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal; en 1983 entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el mismo año se erigió la Comisión del Servicio Civil en la Secretaría de Programación y Presupuesto, basta recordar que, fue con base en el Programa de Renovación Moral de la Sociedad introducido por el Presidente Miguel de la Madrid para aminorar los actos de corrupción porque ya había un descrédito en los dirigentes del gobierno, era latente la descomposición en la política y las instituciones, donde el partido oficial estaba ensimismado, se habían alterado los valores, de forma común se suscitaban actos indebidos por lo tanto, empezó a cuestionarse el referido desempeño. Ya en el año de 1991, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de forma específica empieza el quehacer en la profesionalización.

Sin embargo, en el sexenio salinista en 1993 surge el Sistema Integral de Profesionalización que se aplicó tanto a los empleados de base como los de confianza del nivel técnico, operativo o mandos medios. Esto sólo fue de manera particular y su respectiva adaptación se dio de forma relativa, ya que en los anteriores Servicios Civiles se mencionaba que el servidor público, debía tener integridad para acceder a otro nivel laboral.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari básicamente en el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), ahí se habló a grandes rasgos sobre el buen desempeño de los servidores públicos, sin tantas pretensiones mencionaba sobre actuar bien en

beneficio de los demás, el mal proceder persistía a pesar de la demanda ciudadana de abatir dichas prácticas. La puntilla fue el manejo gubernamental, al final del sexenio se aplicaron medidas económicas que originaron una fuerte crisis cuyas consecuencias fueron: inflación, devaluación del peso, incremento del desempleo, cierre de empresas y bajo poder adquisitivo a lo que, el sistema político sufrió una percepción negativa, cuyo procedimiento contrarrestaba con lo ya decretado.

Con Ernesto Zedillo se instrumentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), durante su gestión se promovió con más énfasis el mejoramiento del personal público, establecía una cultura de valores éticos como la honestidad, eficiencia y responsabilidad quienes debían incorporarse como elementos básicos en el quehacer público. Esta visión institucional no tuvo eco pues no se divulgó adecuadamente, tuvo poca utilidad y el problema sigue. Vale subrayar que se puede reorientar, transformando lo existente con medidas neurálgicas del sistema e implantando formas educativas, controles, y una verdadera disposición.

Vicente Fox Quesada llegó a la presidencia mediante unas elecciones democráticas, inició su administración el 1 de diciembre del 2000, marcando un precedente: derrotó al Partido Revolucionario Institucional, se enarboló con la bandera de la honestidad y la transparencia, quiso cumplir con un perfil de honestidad, conocimiento de la política y propuestas específicas a la problemática nacional, impulsar el desarrollo, crear oportunidades y construir una verdadera democracia, de forma paralela, pretendió acabar con el presidencialismo, sistema de botín, y elevar el compromiso del servidor público con la ciudadanía y como resultado elevar el mismo gobierno.

Los planteamientos no prosperaron como se esperaba, en ellos se depositó una fe incondicionada y las máximas expectativas cuyo desempeño no ha sido satisfactorio, aunado al de los anteriores presidentes, derrumbando así toda la credibilidad en las personas que dirigen las instituciones. Es necesario observar los niveles de aprobación que tuvieron todos ellos, también es digno de considerar el papel del Congreso y los partidos políticos quienes no han actuado a la altura de su

investidura.¹⁴⁹ Tal parece, que los intentos de profesionalizar el servicio público han sido infructuosos por las persistentes “prácticas” en su interior. Hoy día hay una Ley en ese sentido y su adaptación requiere abolir el sistema de botín ponderando la selección y el mérito como la base del sistema.

3.2.1 LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Vicente Fox al introducir la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en 2004 marcó el objetivo de establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, dicho lineamiento fue una demanda del Congreso (Priístas y Panistas) por los problemas de los regímenes anteriores. En este contexto, el Sistema de Servicio Profesional de carrera: “es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades y considerarla parte de la función pública a través del mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad.”¹⁵⁰ La finalidad era que, los empleados de confianza tuvieran un mayor desarrollo, planteó que la única forma de acceder al servicio público es el mérito y la capacidad para desterrar el amiguismo, tráfico de influencias, nepotismo y otros, bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera se establece que: “los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.”¹⁵¹ Tal norma aduce que, desde luego, hay dos tipos de servidores públicos de carrera titulares y eventuales donde todos en el primer año son eventuales y están

¹⁴⁹ Reyna, José Luis, “El desafío es la gobernabilidad” en *Milenio Diario*, 9 de enero 2006, p.34 Congreso de la

¹⁵⁰ Union, *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, Ediciones Fiscales ISEF, 2000, p. 1

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaria de Programación y Presupuesto, México, 1983, p.42

¹⁵¹ *Ibidem*

a prueba, en caso de cumplir con las especificaciones, pasan a ser titulares con todas las prerrogativas legales.

Reitera que, los servidores públicos de carrera, en general, tienen los siguientes derechos: estabilidad y permanencia en el servicio, recibir el nombramiento como servidor público de carrera, percibir las remuneraciones correspondientes al cargo, acceder a un cargo distinto, recibir capacitación y actualización profesional, ser evaluado, ser evaluado nuevamente previa capacitación, participar en el Comité de Selección y recibir una indemnización cuando sea despedido injustificadamente. Estas garantías le dan tranquilidad al servidor público que forma parte del Servicio Profesional de Carrera, así como responsabilidad y poder de decisión, que tanta falta le hace para ejercerlo de forma óptima.

En la misma Ley se asienta que, los servidores públicos en general tienen como obligaciones: desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo, aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación, participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, asistir puntualmente a sus labores, proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que requiera, todo para no caer en actos y omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación, así como excusarse de conocer asuntos que puedan crear; conflicto de intereses.

Cabe señalar que, el desempeño del trabajo de los servidores públicos debe ser con enorme capacidad, para su permanencia se somete a una evaluación regular que constará sus actitudes para la gestión, así como de evitar conocer asuntos que tenderían a favorecer a algún grupo o persona. En suma derechos y obligaciones van de la mano en toda organización, y en las públicas es prioritario. En la legislación se observa que, hay garantías al personal público y se instituye un órgano de control. Pero la realidad demuestra que, se siguen cometiendo, de forma común, los actos

ajenos a la función pública. Acerca de la capacitación en dicha Ley se tiene como objetivos:¹⁵²

- 1.-Desarrollar, Complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades requeridos para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.
- 2.- Preparar a los servidores públicos para que, desempeñen cargos de mayor responsabilidad o de diferente naturaleza.
- 3.- Certificar a los servidores profesionales de carrera de acuerdo con su capacidad profesional. Las anteriores medidas pretendieron lograr que, los servidores públicos de carrera abarquen todos los conocimientos y el área circundante para el desarrollo de sus funciones.

En este sentido, el lineamiento aduce que los servidores profesionales de carrera deben ser sometidos a una evaluación para comprobar su capacidad, por lo menos cada cinco años y la evaluación mostrará que el servidor público mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su función. La certificación será un requisito indispensable para la permanencia en el sistema y en su cargo, lo cual trae consigo que, el servidor público se muestre interesado más en su labor; estudiando y adentrándose en lo que implica el cargo porque si no aprueba viene un nuevo examen –no menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos del informe- y en caso de no aprobar el segundo examen, se procederá a la separación del servidor público de carrera y causará baja del registro; esto influye a que, el personal se involucre más en el cargo; estudiando y perfeccionando sus labores.

Otro punto digno de considerar en la Ley del Servicio Profesional de Carrera es la evaluación del desempeño que se define como: “el método mediante el cual se miden tanto de forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos en función de sus habilidades, capacidades y encuadre en el puesto.”¹⁵³ Se pretende saber si, pueden o no llevar a cabo su trabajo mediante una observación y medición de sus

¹⁵² Ibid, p. 2

¹⁵³ Ibid, p. 3

actividades, la cual dejara ver las verdaderas aptitudes y actitudes del personal a determinados puestos o encargos de índole eminentemente pública.

En dicha Ley, la evaluación del desempeño es un aspecto central y, básicamente tiene como objetivos: ¹⁵⁴

- Valorar el actuar de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, basado en las metas programáticas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- Otorgar estímulos.
- Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia como la eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y asuntos financieros.
- Ayudar a detectar necesidades de capacitación que se requieran.
- Ubicar los casos de desempeño que no son acordes para adoptar medidas requeridas.

La expectativa y deseo de mejorar el desempeño de los empleados públicos es un reclamo de la sociedad; sin embargo dentro del servicio público se siguen dando casos donde posicionarse en un nuevo cargo o el acceder a uno mejor, el camino es obstruido porque hay cerrazón ya sea partidista o de camarillas y, a pesar de regirse bajo la referida LSPC, en algunos organismos no se toma en cuenta la experiencia adquirida con el tiempo, y el desempeño, de igual forma, está hecho a un lado, mostrando así que su adaptación es lenta y con una clara ausencia de rigor.

El servicio público mexicano está integrado regularmente por personas envueltas en la lucha política, en la que simpatizan con un líder o algún grupo para apoyarlo de forma incondicional, donde manifiestan su deseo de poder, la construcción de su carrera está influida por alguien, trazan como objetivo –ya sea corto o de largo alcance- el aprovechar las circunstancias gracias prácticas deshonestas como el tráfico de influencias, etc., primero apoyan a alguien para que, tarde o temprano les paguen el favor y esto sigue determinado por políticas a desarrollar en tan sólo un sexenio, haciendo de lado la continuidad.

¹⁵⁴ Íbidem

La selección y el mérito, aún no han hecho su aparición de manera generalizada en la administración pública. La tarea principal de la LSPC es instaurar la cultura de la igualdad de oportunidades para que de forma justa se coloque y promueva a los servidores públicos de confianza mediante procedimientos que deben ser imparciales, pero esto no se cumple a cabalidad persistiendo todavía el compadrazgo, amiguismo, nepotismo, la libre designación del personal, la corrupción y la falta de profesionalismo. Todavía no hay garantías de que, un servidor público haga las cosas correctamente, a pesar de las instancias legales, son ajenos al objetivo de la vida pública y no hay aparato eficaz que determine su conducta a favor de la sociedad.

3.3 LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO, SU ORIGEN.

La transparencia no es un concepto nuevo ya que, en la historia de las ideas ocupa un lugar clave también posee una profunda base filosófica enmarcada en principio por el pensamiento de Platón, Aristóteles, luego con Locke, Kant, Bobbio, Habermas e incluso ha llegado con John Rawls. De manera fundamental, el liberalismo inició la novedad de que no existen verdades de Estado y menos secretos a la ciudadanía ni cubrir a personas privilegiadas que manejan la información pública. Es por tanto que, la transparencia es vital y su tarea se ha convertido en un valor representativo de la democracia de entonces. Actualmente, no se concedería una democracia sin contener esta cualidad, de igual forma garantiza el mínimo control de los ciudadanos frente a los actos de sus gobernantes todo con reserva de lo que ellos digan y de las elecciones periódicas.¹⁵⁵

En el mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 6 establece que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbar el orden público, el derecho a la información será garantizado por el Estado”.¹⁵⁶ Es por tanto, obligatorio transparentar la información pública de acuerdo con un sistema político democrático,

¹⁵⁵ Nájera Noricumbo, Arturo, “La transparencia como pilar en la transformación del sistema político mexicano” en: Revista Defensa Ciudadana, No. 16, México, Agrupación Política Nacional, 16 de junio de 2006, p. 6.

¹⁵⁶ Carbonell, Miguel, op.cit., p.12

para el fortalecimiento de las instituciones y es un derecho que establece la Carta Magna. La opacidad como antónimo de la transparencia puede reducirse. Los servidores públicos una vez que den a conocer sus actos y registros patrimoniales verídicos, contribuirán a la ética en el servicio público.

3.3.1 LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Luego de 25 años de poner énfasis en la necesidad de acceder al derecho a la información, concretamente a la información pública, en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), instrumento adoptado en el gobierno de Ernesto Zedillo, se mencionaba de forma general tal demanda. Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 se establece que, los servidores públicos de la administración pública federal están: “obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados con respecto a los logros y recursos utilizados. Las decisiones gubernamentales tienen que ser transparentes, por lo que deberán estar abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación.”¹⁵⁷

En la realidad nacional no todo se ha transparentado pues sobrevive el hecho de cuidar la información y poner barreras al respecto. El documento señala que, debe ser una constante en todas las dependencias de la administración pública federal, cuyo objetivo es lograr que, el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar el problema que tanto ha dañado; la corrupción. En cuanto a la rendición de cuentas el personal que incurre en:

“...ineficacia o corrupción pueden ser inmediatamente detectados e identificados para proceder en consecuencia. Para eliminar la impunidad es necesario que cada funcionario público conozca con claridad sus obligaciones y sus compromisos dentro de una nueva cultura de rendición de cuentas. Además es necesario que estos servidores públicos dispongan de los instrumentos y la capacitación adecuados para realizar eficazmente su trabajo...”¹⁵⁸

¹⁵⁷ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006, México, Poder Ejecutivo Federal, 2000, p. 45

¹⁵⁸ Ibid, p. 46

El Plan estipuló que, los resultados debían ser conocidos por la ciudadanía tanto los positivos como los negativos. De las acciones buenas se habló hasta el cansancio en los diversos medios informativos. Sin embargo, sobre las acciones negativas ninguna palabra se emitió. En general, no hubo una adecuada rendición de cuentas por la enorme red de complicidades a todos niveles y gran cantidad de personal público incurrió en corrupción o fue cómplice de ello. Por otra parte, en el diccionario de la lengua española transparentarse es; dejarse descubrir o adivinar en lo patente o declarado otra cosa que no se manifiesta o declara. Transparentarse un propósito, el temor o la alegría.¹⁵⁹ En este sentido, el hecho de transparentar es mostrarse tal cual, manifestando cómo se actúa, cómo se vive, y cómo se gasta. Hoy día, en época de cambios es importante abatir la corrupción y la impunidad, la ineficiencia y el dispendio. De ahí que, transparentar es uno de los reclamos y medidas que en el gobierno de Vicente Fox se instrumentó aún con pasos lentos donde no todo se mostró.

El 6 de junio de 2002 durante el gobierno de Vicente Fox se publicó en el Diario Oficial la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIP). Dicha Ley establece sobre los beneficios que debe brindar; para consolidar la democracia, fomentar la redistribución del poder hacia los ciudadanos, ayuda a la rendición de cuentas del gobierno, posibilita decisiones ciudadanas mejor informadas, colabora en la consolidación de la transparencia, contribuye a que la sociedad evalúe sin la influencia de los medios, los resultados de su gobierno, crea las condiciones para las actividades productivas y las inversiones al abrir la información requerida en la toma de decisiones; las oportunidades de negocios, las compras de gobierno y los problemas de apoyo para el sector productivo.¹⁶⁰

El último punto habla sobre la apertura y el impulso en los negocios que da la ley sobre la información, es de gran valía para el desarrollo del país pero, en cuanto a la redistribución del poder hacia los ciudadanos no se nota. Por consiguiente hay que,

¹⁵⁹ Real Academia Española, *op cit.*, p 1331

¹⁶⁰ Senado de la República, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública General, México, Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, 2003, p.3

favorecer la rendición de cuentas del gobierno y, en general, sobre el dar un paso decisivo para considerar la democracia, existen varias dudas al respecto, es pretencioso pensar que, una sola ley va a lograr todos los puntos ya enumerados, es meritorio el aprobarla, pero falta mucho por hacer. Debe haber un conjunto de leyes al respecto, así como hacerlas cumplir con rigor. Sobre todo el aspecto en forma de vinculación entre los principios y valores éticos.

Como objetivos a alcanzar por parte de la Ley de Transparencia son:

- 1.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información con prontitud.
- 2.- Transparentar la gestión pública a través de la difusión de la información que es derivada de los sujetos obligados.
- 3.- Garantizar la protección de los datos personales a resguardo de los sujetos obligados.
- 4.- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos para que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- 5.- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos y,
- 6.- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la entera vigencia del estado de derecho.¹⁶¹

En la Ley de Transparencia, de forma general se pretende que, en el gobierno se adquiera y respire un aire de honestidad y los asuntos que en el se ventilan sean vistos por todos para manejar eficientemente el dinero, a través de ella se puede conocer la información generada en el gobierno y se convierte en un útil instrumento público que ayuda a la democracia, lucha contra la corrupción e impunidad, sólo que la información también puede ser transformada o de plano jamás aparecer. Se instó a que se creará el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI) para promover y difundir el derecho de acceso a la información, donde incluso, una buena cantidad es de inconformidades, y no todo se puede obtener pues hay “candados”.

¹⁶¹ Ibid, p.9

En el gobierno de Vicente Fox desde la Presidencia de la República se encontraba información almacenada y disponible para cualquier persona en el sitio www.sisi.org.mx del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ahí se mostraba las giras nacionales e internacionales del Presidente; las bitácoras de vuelo de las aeronaves presidenciales; los gastos de remodelación de la residencia oficial; los regalos que hace el Presidente y los costos de los banquetes que ofrecía.¹⁶² Sin embargo no todo se difundía, cómo el monto y alcance de las inversiones concretadas en las giras comerciales desde el inicio del sexenio, así como los actos de corrupción de los servidores públicos y sus posibles sanciones.

En suma, se debe publicar permanentemente toda la información de forma verídica sobre diversas actividades de la administración pública federal, además una atención especial en las giras oficiales de todos los funcionarios, en cuanto al costo, itinerario, la agenda y sus resultados, así como evaluar la importancia de los hechos y los gastos generados. Jorge Islas López dice que, La Ley Federal de Transparencia es un mecanismo para obligar que el gobierno federal rinda cuentas de sus acciones, desde el uso del presupuesto hasta las licitaciones aprobadas, de igual manera el conocimiento del origen y destino de los recursos del erario, el cual es un requisito necesario en toda democracia, con lo que se busca el vínculo de credibilidad entre sociedad y gobierno para llevar a cabo las decisiones que se reflejarán en el futuro de México.

Prosigue diciendo el autor que, en la Ley de Transparencia se proponen medios específicos como internet o el teléfono por los cuales se podrá acceder a información general del gobierno, como son; la estructura orgánica de una dependencia, facultades, funcionarios y sus cargos, percepciones salariales y principales actividades administrativas. Es un mecanismo que inhibe eventualmente la corrupción, ya que este fenómeno teje sus telarañas de poder de sigilo y complicidad, ahí donde no hay luz y la impunidad es la que reina; pero si se revierte el proceso y se pone un reflector que alumbre la telaraña, se desvanecerá porque ya está ante la

¹⁶² Islas López, Jorge, “Ley de Acceso a la Información y Transparencia: La propuesta ciudadana” Revista *Prospectiva*, num. 20, abril 2002, p 12-14.

evidencia del “ojo público”, no sólo ante la autoridad.¹⁶³ En cualquier caso, el proceso de apertura informativa cuenta con varios beneficios; evitar actos de corrupción, crear una cultura de transparencia y observar los actos ineficientes para poder tomar medidas de corrección. De manera similar la norma sugiere que el servidor público recurrirá a la conducta ética, con lo que lo moral y lo legal puedan cambiar las cosas después de mucho tiempo.

En este sentido Jorge Islas López dice que, el “ojo público” puede ser desde un ciudadano hasta un medio de comunicación que muestre un abuso de poder, un eventual acto de corrupción o un eventual acto de negligencia, la transparencia es positiva pero no es suficiente como para llegar a luchar al máximo contra actos ilícitos que se tejen a otros niveles en donde se han cometido grandes perjuicios al país. Luchar contra el abuso del poder, la corrupción y la negligencia es un proceso necesario que devolverá la credibilidad en el servicio público y es válido denunciar tales actos, así como aplicar sus respectivos castigos, de esta forma, junto con la educación se irá adoptando la ética como forma de vida.

El funcionario reitera que, se sabe cuando, cómo y donde hay abusos de poder, actos de negligencia, actos de incompetencia y actos de corrupción. “No digo que con esto se acabará, esto tiene que ver con lo cultural y algunos han sostenido que hasta con lo genético. Lo que sí sé, es que las leyes son hasta hoy los únicos mecanismos que hemos encontrado los seres humanos que ayudan a desarrollar y a potenciar algunas causas a favor de la sociedad en su conjunto, como la puesta en vigencia de la Ley de Transparencia”.¹⁶⁴ Los resultados de la Ley pueden ser favorables porque se dará impulso a la “transparencia y honestidad” donde el ciudadano es parte fundamental y la participación ayudará a disminuir los riesgos de corrupción con lo que, es indispensable crear una cultura ética.

Es encomiable que, en el régimen foxista se puso en vigor la Ley de Transparencia para que, la honestidad apareciera con más fuerza y con ello se pudiera observar las acciones, montos y resultados de la gestión pública, es un derecho y puede ser un

¹⁶³ Ibid, p. 13

¹⁶⁴ Ibid, p.14

freno para la corrupción, sin embargo, esta legislación no se ha aplicado del todo; la norma no va a cambiar drásticamente el problema pues hay una protección enorme para cierta información, no todo está al alcance, el gobierno no se ha abierto del todo como prometió, esto es porque los grupos de poder hacen las cosas fuera de lo institucional: fraudes, tráfico de influencias, nepotismo y corruptelas. Probablemente sea un marco jurídico viable y se puedan transparentar todos los actos e información de los funcionarios de todos los niveles, pero tiene limitaciones propias y externas, las primeras como los aparatos de control que se designan no son completamente imparciales y pueden servir a ciertos intereses.

Las de segundo orden (externas) juegan un papel importante porque en el fluyen aspectos y personas que se oponen a tal transformación y el deseo es, no desafiar a la enorme masa de servidores públicos sobre su actuación y crear conciencia, así como de realizar algún esfuerzo en cambiar la perspectiva, o de plano algunos organismos de los tres niveles de gobierno no se rigen bajo la ley, incluso los que la tienen no le dan la importancia requerida. Ello supone un fuerte obstáculo. Una medida para revertir tal inercia es, cuestionar todo lo que se hace, de forma individual como de manera social, dirigiendo las acciones y actitudes con mejoría, para en efecto poder contagiar a los demás, en el ámbito del servicio público, éste tendría otra impresión y la adoptaría también. El gobierno debe, reiteradamente difundir las bondades de la legislación como una batalla diaria y así obtener la dimensión positiva que sobre ella reposa. Roberto Moreno Espinosa expresa que:

“La información es la base de la participación, toda vez que una participación ciega, sin bases y sin los fundamentos que da la información es de pocos alcances y efectividad, en tanto que una participación debidamente apoyada en la información es evidentemente más eficaz, de esta manera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental constituye uno de los instrumentos básicos para potenciar la participación ciudadana en las más variadas y diversificadas tareas que exige el desarrollo y atención de los asuntos públicos”.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Moreno Espinosa, Roberto, “Los anales de la democracia en México hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno y la administración pública federal”, en Sría de Gobernación. *Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal*. México, 2006, p. 73 .

Dicho autor, ubica en primer lugar a la democracia como el vehículo para arribar a la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno y por ende a la administración pública federal. Menciona que en el auge del presidencialismo mexicano, la rendición de cuentas estaba totalmente ausente del ámbito gubernamental donde la política de botín era la característica, se observa que los poderes legislativo y judicial estaban acotados por la figura presidencial y el sistema político acusaba una alta corrupción, esto dio origen a que a finales de los setenta se desencadenaran movimientos rurales y urbanos con una naciente participación ciudadana que marcó la pauta para una reforma político-electoral junto con una legislación al respecto que a la fecha constituye el sustento del sistema de partidos y el creciente papel del individuo como ser social en los procesos electorales con que se ampara la democracia nacional, pero en el ámbito de la rendición de cuentas y transparencia no fue suficiente.

De modo que para Roberto Moreno Espinosa el hecho de arribar a instancias legales, tales como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental constituye un paso fundamental para que la ciudadanía haga uso de su ejercicio constitucional (art. 6 de la magna carta) obteniendo la información que se suscita en todos los órdenes de gobierno con el objeto de evaluar las acciones del personal público, mostrando un interés en ello a través de las solicitudes de información, para en consecuencia alimentar a la joven democracia mexicana. Si bien es cierto, que se convierte en un elemento esencial de un verdadero régimen democrático el acceso a la información, aún falta crear una cultura cívica fuerte y como suplemento las normas jurídicas, a las que se han hecho referencia y a los controles administrativos sugeridos, lo que supone coronar todos los esfuerzos en la elaboración y puesta en práctica de nuevos frentes a favor de lograr un mejor servicio público.

3.4 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Responsabilidad es la obligación de enfrentar los actos encomendados y hacer lo que se impone; la palabra proviene del latín *responsu*, esto es toda persona tiene el compromiso de acatar un mandato. En el caso de los servidores públicos su labor propiamente es de avalar al mandato conferido enunciado por el pueblo, primordialmente en los bienes y servicios los cuales deben brindarse con alta calidad

acompañada de menor costo y tiempo. Hay una relación intrínseca en la responsabilidad y la autoridad, en la primera se observa que, se le atribuye potestad para llevar a cabo su labor, la segunda debe actuar de forma recíproca que apuesta a dar todo lo que se tiene para lograr el bienestar de todos, esto amparado por su carácter de liderazgo y capacidad de control con tintes de apertura y libertad para obtener los mejores resultados.

En el mismo rubro, Max Weber abordó los dos tipos de éticas: la ética de la convicción hace referencia a los principios y valores, en tanto que, la ética de la responsabilidad tiene que ver con la responsabilidad de los funcionarios, esto es asumir las consecuencias de sus actos, el propio concepto menciona: deuda; obligación de reparar y satisfacer los actos que son encomendados. Su cometido es llevar a cabo lo que se designa, de acuerdo al marco jurídico y ético, al amparo de la articulación de la norma también aportar buenas cosas y ponerlas en práctica para obtener beneficios, que son demandados por la mayoría. Así, la ética de la responsabilidad se desempeña a través de los hechos y todo servidor público, debe guiarse bajo el principio ético de la responsabilidad, porque el panorama del país ha demostrado lo contrario.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se publicó el 31 de diciembre de 1982, siendo Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y fue la bandera del proyecto gubernamental denominado *Renovación Moral de la Sociedad*, aunque el anterior presidente de la República José López Portillo marcó el inicio de tal rubro. Con MMH se adoptaron las responsabilidades administrativas. Al sexenio de JLP se le reconoce el hecho de que las cuestiones encaminadas a mejorar el accionar de los servidores públicos hayan tenido un espacio, pero ya con MMH tomó más forma el aspecto y se tradujo en Ley. Dicha norma puesta en vigor desde hace 25 años, establece y tiene como objetivo reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el rubro de:¹⁶⁶

I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.

¹⁶⁶ Congreso de la Unión, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2001, p. 2

- II. Las obligaciones en el servicio público.
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- IV. Las autoridades de competencia y el procedimiento para aplicar las sanciones; y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Alude básicamente que, son sujetos de la presente ley los servidores públicos federales enunciados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas las personas que traten recursos públicos federales. Ya en el rubro de las responsabilidades administrativas menciona que, será responsabilidad del personal ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, observando siempre los principios de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que reclama el servicio público, los cuales permitirán caminar en un mejor sendero dentro de un marco jurídico social y administrativo fomentando el mejor actuar de los servidores públicos. Aunque las camarillas y otros actos fuera del deber ser, de dicho personal no han representado nada a tal propuesta, persistiendo aun de forma extensa la corrupción y la falta de efectividad.

La presente norma, de forma general dice que, todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:¹⁶⁷ cumplir el servicio asignado y alejarse de cualquier acto u omisión que pueda generar la suspensión, formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos relacionados a su competencia, cumplir las leyes y la normatividad que establecen el manejo de recursos económicos públicos, dar uso a los recursos asignados y las facultades al respecto, rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones y ayudar a la rendición de cuentas de la gestión pública federal, cuidar la documentación que está bajo su responsabilidad, tener buena conducta en el empleo, comunicar por escrito donde presta sus servicios, las ordenes que reciba y que generan violación a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, no ejercer las funciones de su empleo cuando haya terminado el convenio laboral, no disponer o autorizar a un subordinado que falte al empleo, a pesar de emitir una

¹⁶⁷ Ibid, p.3-6

causa justificada y no autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado.

No participar en tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, no solicitar, aceptar o recibir dinero, bienes muebles o inmuebles cuyas actividades están vinculadas, supervisadas o reguladas por el servidor público, llevar a cabo su empleo, cargo o comisión sin esperar a cambio beneficios extras, no intervenir en la selección, nombramiento, designación, promoción y cese de cualquier servidor público, presentar de forma clara la situación patrimonial, atender las instrucciones emanadas de la Secretaría, del contralor interno, de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades sobre la competencia de éstos, no autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, no inhibir a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación de denuncias.

No aprovechar la posición de su empleo e inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, no adquirir para sí bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o que mejoren sus condiciones. Básicamente es, cumplir cabalmente las funciones que le han sido asignadas bajo el marco jurídico, con ayuda de su conciencia, honestidad, fortaleza y sobre todo; disposición al realizar sus tareas pensando siempre por el bien de todos. Es lo que menos piensan y ponen en práctica buena parte del personal público, donde la educación, los libros y los valores se han apartado de sus diarias actividades y, en general, de su plan de vida.

En cuanto a las sanciones administrativas que pueden aplicarse, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos menciona lo siguiente:

- 1.- Amonestación privada o pública.
- 2.- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- 3.- Destitución del cargo.
- 4.- Sanción económica.

5.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La referida legislación emite que las sanciones deben ser, incluso, más altas pero de entrada requieren aplicarse con todo rigor. En lo referente al registro patrimonial de los servidores públicos es necesario que la declaración sea una práctica común y, no faltar a la verdad, es obligatorio manifestarla dentro de la ley, de lo contrario se le suspenderá de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses. Así mismo, son importantes las declaraciones patrimoniales las cuales deben ser presentadas en formatos impresos, con medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica usando en último caso medios de identificación electrónica. Sobre las declaraciones: inicial y de conclusión del encargo, se establecerán los bienes inmuebles con fecha y valor de la compra. Sin duda, en lo que respecta al registro patrimonial, transparentar con declaraciones apegadas a la verdad, es un requisito básico.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del 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, los Jefes de Departamento Administrativo...”¹⁶⁸ por tal motivo el servidor público puede ser sujeto de destitución, inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuando comete actos o omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho ; asimismo no está contemplado el presidente de la república , porque sólo se señala que son sujetos de juicio político aquellos servidores públicos que, jerárquicamente están debajo del titular del ejecutivo.

El gobierno de Vicente Fox elaboró un Código de Ética para abatir la corrupción y hacer presente la transparencia y rendición de cuentas que al final de su administración no se hicieron presentes. En cuanto a las acciones preventivas para

¹⁶⁸ Carbonell, Miguel, *op.cit.*,p.126

garantizar el ejercicio idóneo del servicio público se establece adoptar acciones permanentes para delimitar las conductas requeridas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por otro lado, el Código de Ética establece reglas claras considerando a los servidores públicos con una conducta digna correspondiente a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en diversas situaciones, así la función de este código dará una plena vocación de servicio público, con el objetivo final profesionalizar el servicio público y el desarrollo permanente de la sociedad.. Es necesario porque hay una clara ausencia de valores e ineficiencia por parte de los servidores públicos en el actuar de su trabajo, y esto puede mejorar ostensiblemente. Las dependencias y entidades deben evaluar anualmente el resultado de las acciones establecidas (acciones preventivas en el servicio público) y realizar modificaciones que se requieran e informando a la Secretaría lo que ella establece.

La LFRSP contiene responsabilidades políticas y administrativas, al no observarlas se puede llegar a la destitución pero en la mayoría de las ocasiones se mantiene al empleado público en su puesto y solo se le reconviene, sin llegar a mayores. No hay destituciones ni tampoco medidas penales. En cuanto al registro patrimonial, la declaración es para constatar que los ingresos coincidan con los bienes poseídos. El aprovecharse del cargo ya sea para el mismo servidor público o para otros, está consignado como un acto que pervierte a la función pública, por tanto, hay que atacarlo. En el país se observan con regularidad actos de irresponsabilidad e ilícitos. De tal forma, la legislación de los servidores públicos es sólo una ilusión y la impunidad sigue viva, donde muchos funcionarios que cometen actos fuera de la ley gozan del dinero y las ventajas que su puesto les genera. Así, el panorama cercano no es halagüeño por la carencia de valores éticos.

El lineamiento manifiesta las sanciones, inhabilitaciones e imposiciones acreditadas por cometer ciertos actos fuera de contexto y que son mal vistos, pero aún cuando se han hecho reformas a los órganos de control y castigo, no son ejecutables porque todavía hay acciones discrecionales por parte de los encargados de verificar las anomalías, así como la falta de legalidad en las personas. No hay suficientes

sanciones administrativas ni tampoco penales, subsistiendo el tráfico de influencias, el nepotismo, las camarillas y, en general el sistema de botín. No se observa de forma clara, la situación patrimonial de los servidores públicos, de ahí que, la deshonestidad permea a todos los niveles, los sancionados, inhabilitados y castigados son pocos.

Los cinco principios que todo servidor público requiere para orientar su actuación son: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, como lo menciona el artículo 134 de la carta magna. La realidad muestra que, éstos no se llevan a cabo en la gestión pública. La instancia encargada de detectar e investigar las malas acciones e imponer las sanciones legales relativas es la Secretaría de la Función Pública, la cual ha hecho poco al respecto porque el servicio público tiene cotos de poder y subsiste el aprovechamiento de ese poder de influencia para beneficios ajenos. Por otro lado, la instauración de Códigos de Ética en las dependencias y organismos de la administración pública federal, son de manera genérica, carentes de la realidad propia de la institución, aún cuando se asientan los principios de la gestión pública, no se llevan a la práctica.

En la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se pretendió seguir con la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; se siguió la línea del puesto; la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Se puso énfasis en la procedencia sobre la sanción de inhabilitación respecto a que, el servidor público no cause perjuicios o no tenga ayuda económica o de lucro y su conducta no sea grave, estableciendo una ausencia de seis meses a un año. El daño provocado por su indebida actuación, para sacar provecho, traerá como consecuencia la suspensión, inhabilitación, amonestación, destitución, fue un buen intento pero no hay castigos al respecto y más aún no se “detecta” el problema.

Acerca del aspecto de reincidente en responsabilidades administrativas, en la referida ley se observa que, cometiendo las mismas faltas la sanción es más fuerte y en consecuencia será de forma drástica, según los alcances del resultado. Como se ve

en la práctica, hay numerosos servidores públicos que de manera regular cometen las mismas arbitrariedades y no hay sanción alguna. En el ámbito de las infracciones graves se buscó imponer castigos fuertes al responsable y también sancionar a través de una inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la gestión pública, la norma establece aplicar la destitución y anular las obligaciones que conllevan a las infracciones graves, las cuales son pocas, de las que se pudieron observar en el régimen de Vicente Fox y la impunidad quedó demostrada en el país.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asienta que las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos serán; suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas que se establecerán de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 de la carta magna y que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.¹⁶⁹ Y en concordancia con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establecerán los beneficios que obtenga el servidor público, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados. Lo que se busca es dictar la imposición; no menor o igual al monto de los beneficios obtenidos, lucro, daño o perjuicios producidos, esto apegado a lo que determine el Código Fiscal de la Federación. Pero si éste último tiene línea ya sea partidista o de grupo, lo más seguro es que, al culpable no se le castigará, lo cual es también una preocupación.

Otras instancias encargadas de aplicar sanciones al respecto son: la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos y titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, igual que, los Órganos de Control Interno de las entidades de la Administración Pública Federal, quienes podrán ejecutar el mandato como el jefe inmediato del infractor, el titular de la dependencia o entidad involucrada a la

¹⁶⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p .103

Tesorería de la Federación o a los auxiliares del servicio de Tesorería en los mismos términos establecidos.

3.5. EL BUEN GOBIERNO Y EL CÓDIGO DE ÉTICA.

El régimen de Vicente Fox, de forma original implementó un recurso llamado: Buen Gobierno para dar respuesta a las demandas y expectativas surgidas por la sociedad, el propósito era transformar la “tradicción” del quehacer público, paralelamente, generar cambios profundos y permanentes que reemplazarán el viejo esquema de los servidores públicos; la percepción y la actuación ante las necesidades de la ciudadanía de más y mejores servicios. Lo importante y rescatable radica en que, se empezó a abordar el tema, incluso con leyes al respecto. Las líneas de acción en las cuales se centra el Buen Gobierno son:¹⁷⁰

- Gobierno Honesto y Transparente, para recuperar la confianza de la sociedad.
- Gobierno de Calidad, que responda a las expectativas de los clientes y ciudadanos en los servicios que brinda.
- Gobierno Profesional, para atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público.
- Gobierno Digital, que servirá a los clientes y ciudadanos para obtener información del gobierno y tengan acceso a los servicios que ofrece desde la comodidad de su casa u oficina.
- Gobierno con Mejora Regulatoria, para garantizar que los clientes, ciudadanos, y los servidores públicos puedan efectuar trámites con facilidad, seguridad y rapidez.
- Gobierno que cueste menos, para reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, Vicente Fox se propuso instaurar una agenda de Buen Gobierno para, básicamente, recuperar la confianza de la sociedad en la gestión pública y fortalecer el compromiso de construir un gobierno eficiente de calidad total, profesional, transparente y honesto que beneficie a la población. El objetivo primario

¹⁷⁰ www.función pública.gob.mx. 09 de noviembre 2004, escrito por Haydé Selene Gómez

fue: continuar en la lucha por una cultura del servicio público para que se extendiera a todos los rincones de la república donde el gobierno fuera realmente competitivo y se convirtiera de forma democrática. Aludía que en cuanto a las necesidades sociales era necesario invertir eficientemente los recursos, por consecuencia, el gobierno será ágil y flexible capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente.¹⁷¹

En relación con el propósito de crear un Buen Gobierno conducido por Vicente Fox mencionó a la honestidad y la transparencia como dos de los aspectos de más atención porque en el futuro puedan permitir el mejor desempeño y manejo de los recursos, así como la adecuada regulación en la gestión pública para abatir la corrupción a través de un aparato de justicia. En cuanto a la calidad, se adoptó la medida para poder competir a nivel mundial y transformar gradualmente los servicios.

El ejecutivo buscó digitalizar el gobierno para obtener beneficios de la tecnología de la información y las telecomunicaciones para dar un servicio eficaz. En el rubro de mejora regulatoria, su implantación fue para eliminar la gran cantidad de trámites, formatos y documentos con el fin de hacer más rápida la operación y servicios simplificándolo de la mejor manera. Esto suponía una coordinación y correspondencia en el acto de gobernar. En los inicios del régimen había una sana disposición a llevar a cabo todos los anteriores puntos, solo que, en el transcurso del tiempo hubo una ausencia de redes de apoyo.

En este rubro, el ejecutivo expresó: “necesitamos un gobierno participativo que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficacia y calidad con que se utilizan.”¹⁷² El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 asentó que, el gobierno debía tener un alto sentido de responsabilidad social el cual iba ser sometido a un cuidadoso proceso de evaluación

¹⁷¹ Íbidem

¹⁷² Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Secretaría de la Presidencia, México, 2000, p. 63.

y establecería democráticamente las prioridades sociales e invertiría eficazmente sus recursos financieros, humanos, materiales y legales para lograr un México competitivo y justo, pretendió utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos con el fin de evitar dispendio de recursos. En contraste, en la propia familia política de Vicente Fox se “emprendieron acciones empresariales” a costa del poder presidencial.

Durante el régimen foxista hubo intentos de que el gobierno debía funcionar mejor y pudiera cambiar las estructuras tradicionales con la premisa de responder a las necesidades del país por medio de la profesionalización, la calidad, la transparencia y la tecnología, las cuales fueron un simple esbozo de nuevo y buen gobierno, al término de su administración no cumplió con las metas, promesas y prioridades. Se trazaron compromisos y no se llevaron a cabo; no se aplicó la justicia, ni encarceló a “peces gordos”, y a pesar de la Ley Profesional de Carrera, el servicio público sigue lleno de camarillas y burocracia a más no poder y la corrupción aumentó considerablemente. Con él, la institución presidencial se deterioró y el modelo económico que mantuvo no permitió satisfacer las necesidades de la mayoría de las familias mexicanas. Asimismo, se instauró un Código de Ética cuyo objetivo principal era que el personal de la administración pública federal se apegara a estos principios:

Bien común: Asumir un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiendo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legítima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares.

Integridad: Ceñir la conducta pública y privada de modo tal que las acciones y palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

Honradez: No usar el cargo público para ganancia personal, ni aceptar prestación o compensación de ninguna persona u organización que pueda llevar a actuar con falta de ética en las responsabilidades y obligaciones.

Imparcialidad: Actuar siempre en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

Justicia: Ceñir los actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al estado de derecho.

Transparencia: Garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

Rendición de cuentas: Proveer la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

Entorno cultural y ecológico: Adoptar una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico del país.

Generosidad: Actuar con generosidad, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los niños, personas de la tercera edad, etnias y discapacitados; en especial a las personas que menos tienen.

Igualdad: Seguir como regla que los actos y decisiones estén basados en la igualdad de oportunidades para todos, sin distinción de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

Respeto: Respetar sin excepción alguna la dignidad de las personas, los derechos y libertades que les son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos.

Liderazgo: Promover y apoyar estos compromisos con el ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.¹⁷³

Con los anteriores puntos, se pretendió modernizar y hacer más eficiente la administración pública y construir una sociedad más transparente. Para lograrlo se requería que los servidores públicos fueran capaces de poner el ejemplo a través de su trabajo y la adecuada relación con los demás. El Código pretendía llegar a nivel de gobierno, pero no se difundió ni reprodujo fielmente. Ante el inusitado número de actos corruptos e ilícitos, no se sabe cuántos ocurrieron en realidad, y en el rubro de sanciones administrativas o penales, son pocas. El aspecto de la honestidad, sólo fue un mero planteamiento. No se cumplió con las metas de forma eficiente, su trabajo dejó dudas y nunca se pudo retomar el sentir de la confianza ciudadana. En cuanto al tema de valores y de ética pública, se introdujo un marco, pero para contribuir a su desarrollo, se requiere adoptarlos, primordialmente con la educación, la disposición y la profesionalización. Además se requiere de una participación ciudadana activa a través de consultas y controles externos eficaces que actúen como contrapeso.

La realidad ha mostrado que, el anterior Código de Ética elaborado por el gobierno de Vicente Fox, fue un simple listado de buenos propósitos y, su adecuación a la sociedad y los organismos institucionales, no prosperó porque todavía hay problemas vitales como: Las leyes- quienes no se llevan a la práctica- y los servicios que presta el gobierno no han mejorado ampliamente, así como de una auténtica cultura de la ética y los valores, no apareció de forma considerable. Es cierto que, la tecnología simplificó los servicios, pero dista mucho de lo que se espera. Concretamente en aspectos como: la justicia, salud, seguridad y educación, no hubo avances, persistiendo la mala calidad. La pobreza siguió su tendencia y los servicios de salud fueron pésimos. Jamás hubo liderazgo por parte del Presidente generando ineficiencia en todos niveles, la política exterior fue el caso más distintivo de su mal desempeño.

¹⁷³ www.gob.mx, Código de Ética del Gabinete Mexicano, 1 de diciembre del 2000.

3.6 SERVICIO PÚBLICO Y CALIDAD TOTAL.

En época de transformaciones el gobierno foxista pretendió incorporar la calidad total en el servicio público, siendo una preocupación. En este sentido, F. Shein comenta que al empleado público se lo ubica siempre en primer lugar, sobre todo al de “ventanilla” pero los demás juegan un rol importante, el primero por el tipo de servicio que se percibe como de calidad por los ciudadanos. Hay una obsesión por la productividad y la eficiencia también por el empleado que reclama asumir valores por el costo y la disciplina presupuestaria. Todo ello supone un cambio cultural que es elemento clave para la excelencia de las organizaciones y debe realizarse al interior de los individuos, en sus asunciones básicas.¹⁷⁴ Actualmente, en las organizaciones públicas, se pone énfasis en la gestión de calidad porque es una necesidad donde hay globalización, todo gracias a la interdependencia y la competitividad, lo cual adquiere relevancia en el rubro de los servicios.

Para entender dicha tendencia Acle Tomasini dice: “el control total de calidad es un concepto administrativo que busca de manera sistemática y con la participación organizada de todos los miembros de una empresa o de una organización, elevar consistente e integralmente la calidad de sus procesos, productos y servicios, previendo el error, y haciendo un hábito de la mejora constante, con el propósito central de satisfacer las necesidades y expectativas del cliente.”¹⁷⁵ El autor comenta que, en el caso concreto de las organizaciones públicas, el ciudadano no es un cliente ni es un imperativo adoptar todas las medidas de las empresas privadas, pero el significado de la palabra calidad total no sólo está orientado al sector privado, aún en las organizaciones públicas con carácter institucional se pueden hacer las cosas mejor.

Según el autor, en cualquier empresa la calidad es un trabajo de todos los integrantes y sin una organización adecuada no hay responsabilidad de alguien, lo cual es paradójico, cuando las cosas marchan bien, todos son parte de ello; sin embargo cuando la situación es negativa, nadie levanta la mano adjudicándose su actuación y es necesaria una instancia reguladora que garantice el buen funcionamiento del

¹⁷⁴ Shein, E., Organizational Culture and Leadership, Jossey Bass, San Francisco, 1985.

¹⁷⁵ Acle Tomasini, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México, Editorial Grijalbo, 1994, p. 50.

quehacer gubernamental, por lo que, se debe ponderar el esfuerzo en la calidad y la buena relación del trabajo en equipo. Así, es visible que el ámbito de la responsabilidad es de quien participa, pues el involucrado conoce bien sobre su labor y se debe hacer las cosas de la mejor manera, se requiere de forma alterna un método de control, procesos estadísticos, trabajo en equipo y capacitación.

Esto constituye el proceso práctico del control total de la calidad donde cada una de las partes son medulares y planeando las cosas se hace eficiente el proceso, así como monitoreándolo y adoptando nuevas medidas. El implantar procesos estadísticos ayuda a identificar y analizar los problemas, se puede dar seguimiento a soluciones permanentes y llevar una cronología estadística. El autor enfatiza que, en cuanto al trabajo en equipo, es la parte central de toda organización y el aspecto humano sin él no funcionan los sistemas, cuando el personal persigue los mismos fines y políticas del organismo en aras de la mejoría, el desarrollo se da de forma lógica. Al cierre del proceso es necesario añadir el aspecto de la capacitación permanente porque cobra capital importancia, así como el aspecto humano. El aporte educativo al quehacer cotidiano es imprescindible, los anteriores cuatro rubros son parte fundamental en la calidad total de toda empresa u organización. Alfredo Acle Tomasini complementa:

“toda empresa y toda organización son un conjunto de personas que trabajan de forma organizada para elaborar un producto o prestar un servicio. Las personas y las organizaciones tienen una serie de valores, vicios, principios, actitudes, costumbres, formas de comunicarse, etc., que se han ido conformando a lo largo de su historia y en los que además han influido factores tales como su ubicación geográfica, estilo de liderazgos pasados y presentes, edad promedio prevaleciente, antigüedad de la empresa. En resumen, al conjunto de todos estos elementos positivos y negativos los podemos denominar cultura organizacional.”¹⁷⁶

Por lo cual, cada nación tiene formas distintas de conducirse en relación directa con su historia y esto constituye su cultura organizacional. Las organizaciones públicas deben fomentar la democracia mediante la participación de la ciudadanía,

¹⁷⁶ Ibid, p. 57

coadyuvando a que los valores de la sociedad se impregnen. Son instituciones que han surgido de necesidades y aspiraciones, las cuales incluyen valores sociales y se convierten en su característica propia, de la misma forma definen a la vez su conducta, así como la diversidad de ideas e intereses, generando problemas de carácter ético, cuyas consideraciones sobre lo bueno y lo malo son cambiantes. En el mismo sentido, K.G. Denhardt, dice que:

“las instituciones influyen en la conducta ética de los funcionarios. La correcta institucionalidad reduce la posibilidad de corrupción por parte de tales empleados, mientras que la ausencia o error de institucionalidad generan una discrecionalidad excesiva y una falta de controles que dificultan la moralidad en la actuación del servicio público, la conducta de los empleados públicos es la cultura que existe en la organización en que trabajan. En este sentido, la organización puede ser una herramienta fundamental para promover la conducta ética y, al tiempo un enorme obstáculo a la misma si sus valores no son los adecuados.”¹⁷⁷

El entorno permite que los servidores públicos actúen de tal o cual manera. El buen uso de la institucionalidad resta presencia a la corrupción del personal, para ello es necesario adoptar controles y actuar de forma discrecional moderada. Si la organización cumple para los fines que fue considerada, permitirá que el interés social y la ética del servidor público lleguen a buen término y sería una excelente noticia porque se arribaría a una cultura de la ética profesional con enorme conciencia social. En este sentido, Manuel Villoria refiere; una organización pública puede contener los elementos de eficacia y eficiencia que son claves en toda empresa, además incluyen otros elementos como los de responsabilidad, participación, equidad y transparencia, esto permitirá que haya una adecuada cultura organizativa.¹⁷⁸

En realidad son valores de las organizaciones públicas: la eficiencia, la eficacia, la responsabilidad, la equidad, la participación y la transparencia, agregando la rendición de cuentas que son imprescindibles en toda democracia, donde la equidad es un valor distintivo. Con la incorporación de dichos valores se arribará a un mejor Estado

¹⁷⁷ Denhardt, K.G. Organizational Structure as a Context for Administrative Ethics en T.L. Cooper (ed.) Handbook of Administrative Ethics, Marcel Dekker, Nueva York, 1994, p. 38.

¹⁷⁸ Villoria, Manuel, op. cit., p. 113.

y la adopción mediante la educación será de forma coyuntural. Entonces, la cultura organizativa conduce a una calidad total en el servicio y, es un vehículo para instaurarse en ella.

Para Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, la conclusión sobre este tópico es: toda organización que quiera sobrevivir en el entorno globalizado, competitivo y de conocimiento debe: a) invertir en capital humano, b) formar e instruir a los recién llegados al puesto con la organización, c) instruir a todos en la resolución de problemas para mejorar la calidad, y capacitar específicamente a los directivos.¹⁷⁹ Todo lo anterior, más el monopolio del conocimiento por parte de los gobiernos obliga a constituir a las organizaciones públicas como organizaciones aptas para aprender continuamente y frente al modelo jerárquico vertical debe fluir de afuera hacia adentro y de abajo hacia arriba.

En síntesis, la recomendación es fluir a través de las personas que conforman la organización, generando mayor número de operaciones que repiten el ejercicio y no se deben ubicar sólo en la parte alta. Hay algunas coincidencias en el ámbito público y el privado, donde la eficiencia es parte medular de toda organización ponderando la dignidad y las aptitudes de los trabajadores, en el ámbito público la eficacia cobra una vital importancia. Lo que separa notablemente el aspecto público de lo privado es; la importancia de la ganancia, las ventas, al dinero se le ve por encima de todas las cosas, y al ser humano se lo ubica, en el último de los casos, como sólo un medio de producción. En el caso del gobierno de Vicente Fox, se pretendió instalar el aspecto de la calidad como una oferta “comercial”, sobresaliendo en forma y no de fondo, ya que la visión que él tenía era de los negocios privados y no del ámbito gubernamental.

3.7 LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un sistema de relaciones sociales que tiene como base la ausencia de valores éticos, o la consecuencia de éstos a partir de patrones de comportamiento generalizados. La corrupción en las organizaciones, concretamente en las públicas,

¹⁷⁹ Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *op. cit.*, p. 243.

es una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico o de otro tipo, de sus gestores. El término corrupción proviene de corromper que significa “alterar y trastocar la forma de alguna cosa, también es echar a perder, depravar, pudrir, así como sobornar a alguien con dádivas o ya sea de otra manera”.¹⁸⁰ Es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de manera distinta a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura de gobierno. La corrupción es entendida como una transacción o un intercambio entre quien corrompe y quien se deja corromper. Es un modo particular de ejercer influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Norberto Bobbio dice que es:

“un factor de disgregación del sistema. En un sistema jurídico altamente formalista y burocratizado la corrupción puede; sin embargo, servir para mejorar el funcionamiento del sistema y para hacerlo más expedito, desbloqueando algunas situaciones. Momentáneamente funcional, sobre todo, cuando los obstáculos de orden formalista-jurídico impiden el desarrollo económico. La corrupción es sólo un paliativo, y aún en este sector, su influencia a largo plazo es negativa, acabando con el favorecimiento de algunas zonas respecto de otras.”¹⁸¹

Así, la corrupción en sí misma es dañina y no representa alguna ventaja a la sociedad. Se establece, “la corrupción sólo se convierte en tal cuando un servicio público (prestado por funcionarios electos y/o funcionarios públicos en la nómina del Estado) que da a los ciudadanos el derecho a recibirlo gratis.”¹⁸² Sin embargo, cuando se aplica correctamente el calificativo de “corruptos”, entonces presenta dos aspectos: por una parte se observan políticos y funcionarios civiles que se prestan al soborno, a los que se compra para que hagan o no hagan algo y, por otra, hay políticos que extorsionan por dinero para sus carreras políticas y que, en el proceso, roban para sí mismos.

¹⁸⁰ Real Academia Española, *op. cit.*, p.314

¹⁸¹ Bobbio, Norberto *Diccionario de Política*, México, Editorial Siglo XXI,2002, p. 377-379.

¹⁸² Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 161-162.

En términos simples la corrupción es “el abuso de poder público para obtener beneficio particular”.¹⁸³ Pero, las definiciones de corrupción y su impacto varían. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación. Las declaraciones normativas sobre la corrupción requieren un punto de vista y un modelo sobre cómo el fenómeno opera en casos particulares. Por ser abarcativa tanto de actores del sector público como del sector privado, la corrupción se entiende como “una solución perversa de un conflicto de intereses que tienen lugar cuando una persona obligada moral o legalmente hacia un interés ajeno, lo pospone en función de un interés propio.”¹⁸⁴ Las dos instancias, público y privado están sumamente involucradas en el problema, así como la ciudadanía, donde las medidas para abatirlo de forma eficaz sugieren que todos y cada uno, no deben servir a intereses personales, sino a sociales que se expresan en; trabajar paralelamente.

Por otro lado, para hacer alusión al caso mexicano, el siguiente cuadro muestra ocho actividades propias de corrupción, éstas pueden ir combinadas o se presentan de manera individual. Cuando aparecen de manera intensa y permean el sistema político son producto del relajamiento de los controles y de la escasa profesionalización. Sin duda, la proliferación de actos de corrupción en la sociedad, limita enormemente los esfuerzos realizados para abatirla.

| Prácticas Corruptas | Características |
|----------------------------|---|
| Soborno | Acto donde se ofrece una dádiva a cambio de que se actúe conforme al interés de la persona, es decir, el pago que se realiza a un funcionario público por un servicio o un trámite de manera ilegal, conocido también como “mordida” o cohecho. |
| Extorsión | Coacción, intimidación ejercida de un servidor público sobre otra persona, obligándola a realizar acciones indebidas. |
| Peculado | Enriquecimiento ilícito del funcionario público a través de la sustracción de recursos públicos. |
| Fraude | Engaño hecho por el servidor público para obtener un beneficio individual en detrimento de los intereses generales. |

¹⁸³ Centuria, J.J., *Enciclopedia of Social Sciences*, V.VI, 1993.

¹⁸⁴ Grondona, M., *La corrupción*, Buenos Aires, 1993, p. 20.

| | |
|------------------------|---|
| Tráfico de influencias | Trato preferencial a los usuarios por parte de algún funcionario público. |
| Nepotismo | Nombramiento de parientes o familiares en puestos públicos. |
| Cientelismo | Sistema de protección y amparo donde los servidores públicos patrocinan a quienes lo apoyan a cambio de su misión. |
| Complicidad | Participación de un funcionario público, ya sea directamente o no en una actividad ilícita, abusando de su cargo público. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Diccionario de la Lengua Española y del Diccionario Jurídico.

La percepción que tiene la sociedad mexicana con respecto a la corrupción se manifiesta de la siguiente forma:

| ¿Para usted qué significa corrupción? | |
|--|-------|
| Abuso del poder | 20.4 |
| Aprovecharse del puesto | 15.1 |
| No cumplir con las leyes | 14.9 |
| Robar | 13.3 |
| Ser deshonesto | 13.2 |
| Ahorra tiempo y dinero | 6.7 |
| Evita problemas y molestias | 6.5 |
| Hace las cosas más fáciles y sencillas | 5.1 |
| Ayuda a trabajadores mal pagados | 2.9 |
| Simplifica la vida | 1.9 |
| Total | 100 % |

Fuente: Alducin y Asociados, Encuesta sobre Cultura de la Legalidad, Febrero 2003.

Las acepciones negativas son la mayoría (76.9%), pero las positivas suman casi un cuarto de las respuestas (23.1%). Luego entonces, la corrupción no es un antivalor con repudio general en el país, ya que uno de cada cuatro mexicanos justifica su existencia y la toma por un valor. Ello indica que, la lucha contra la corrupción pasa necesariamente por la educación, incluidos la familia y los medios de comunicación. Existe una cultura de la “mordida” que se refleja en los datos siguientes:

| Cultura de la mordida |
|--|
| 40% de ciudadanos entre 15 y 25 años han incurrido en corrupción |
| 57% de los mexicanos con 30 años ya han pagado por lo menos una mordida en su vida |
| 69% de los jóvenes conoce a alguien que ha comprado un artículo pirata |
| 53% ha sido víctima de un robo en la escuela o en el trabajo |
| 50% conoce alguien que ha dado mordida a un policía |

Fuente: El Universal, 11 de agosto de 2005.

Estos datos muestran una tendencia a ofrecer dinero para el pago de algún trámite o servicio público, lo cual genera que la corrupción sea vista como una manera para obtener un beneficio; sin embargo, pone en evidencia la carencia de valores en amplios sectores de la sociedad. Se consideran como causas de corrupción las siguientes:

| ¿Para usted cuál es la principal causa de la corrupción? | |
|---|----------|
| Principales causas de la corrupción | % |
| Abuso de los poderosos | 16.2 |
| El gobierno o el sistema | 15.4 |
| La ignorancia | 12.6 |
| La desigualdad social | 9.5 |
| Problema moral de nuestra sociedad | 9.5 |
| Hace fácil la vida | 7.0 |
| Es una forma de vida | 6.1 |
| Es parte de la naturaleza del hombre | 5.5 |
| Las leyes son complejas | 5.3 |
| Hay falta de democracia | 5.2 |
| Las leyes están lejos de la realidad | 4.3 |
| La gente prefiere flexibilidad | 3.5 |
| Total | 100 |

Fuente: Alducin y Asociados, Encuesta sobre Cultura de la Legalidad, Febrero 2003.

Es claro que la corrupción se atribuye en mayor medida a los gobernantes y líderes, a los poderosos, a la forma de gobierno y al sistema, más que al propio ciudadano. Éste se ve a sí mismo como víctima u objeto de la corrupción; no se percibe como sujeto o actor, sino que más bien padece y sufre la corrupción que generan los políticos. Dicha

percepción puede corresponder en gran medida con la realidad, pero evade la responsabilidad de todos en la pequeña corrupción y en las mordidas cotidianas. La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas se refleja a continuación:

| Institución | % (que confía en esas instituciones) |
|--------------------|--------------------------------------|
| Bomberos | 59 |
| Universidades | 46 |
| Clínicas | 39 |
| Ejército | 38 |
| Iglesia | 37 |
| Partidos políticos | 9 |

Fuente: Unomásuno, 4 de Junio 2005.

Si hoy día se agregara la percepción de una institución otrora creíble como el IFE, el resultado sería notoriamente bajo. Por otra parte, las instituciones gubernamentales donde se propicia más la corrupción es, en aquellas áreas donde se relaciona el servicio público con la actividad productiva, como se puede observar en la siguiente tabla:

| Institución | Calificación |
|-------------|--------------|
| PFP | 5.1 |
| PEMEX | 5.2 |
| ADUANAS | 5.0 |
| PGR | 4.9 |
| IMSS | 4.7 |
| CFE | 4.5 |
| SENER | 4.5 |
| INFONAVIT | 4.3 |
| STPS | 4.3 |
| SAT | 4.3 |
| NAFIN | 4.2 |
| CNA | 4.2 |
| SE | 4.2 |
| SCT | 4.2 |
| SEMARNAT | 4.1 |
| BANCOMEXT | 4.0 |
| PRESIDENCIA | 4.0 |

Fuente: Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005, CEESP.

Tales dependencias son las que tienen menor índice de honestidad, lo que representa un obstáculo para el desarrollo del país. En el Índice de Percepción de la Corrupción la calificación de México se observa en los siguientes años:

| Año | Lugar | Puntaje (IPC) | No. Encuestas | No. de Países |
|------|-------|---------------|---------------|---------------|
| 2001 | 51 | 3.7 | 9 | 91 |
| 2002 | 57 | 3.6 | 10 | 102 |
| 2003 | 64 | 3.6 | 12 | 133 |
| 2004 | 65 | 3.6 | 11 | 145 |
| 2005 | 66 | 3.5 | 10 | 158 |
| 2006 | 75 | 3.3 | 7 | 163 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Transparencia Internacional

De lo anterior se desprende que la corrupción en el país ha avanzado en este periodo y no se observa una mejoría, sino que por el contrario ha descendido en comparación con los países desarrollados y también con los que están en vías de serlo. En consecuencia, el Barómetro Latinoamericano dice que, el 77% de los mexicanos creen que los servidores públicos son corruptos y el 27% tiene confianza en la clase política.

3.7.1 El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Disminuir la corrupción es una necesidad de todos. Significa que la organización pública constituida por dependencias, paraestatales, fideicomisos y demás entes, fomento y actúe en contra de tal flagelo, más aun debe ir con y para la sociedad, esto es, el ciudadano -como columna vertebral del Estado- debe incidir en el tránsito hacia una democracia que consta de un verdadero Estado de Derecho y una sociedad civil consciente y madura. Gobierno y sociedad deben integrarse para limpiar el problema, el primero con medidas viables y la otra mediante la identificación y la adopción del mismo. El combate a la corrupción incluye castigos fuertes a los operantes porque hay consecuencias negativas; sociales, políticas y económicas al país. Los resultados son escasos porque no se han adaptado las medidas y políticas para eliminar la corrupción.

Vicente Fox Quezada, instituyó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCTDA), el cual estableció como objetivos y líneas estratégicas:

| Objetivo | Líneas Estratégicas |
|--|--|
| 1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. | 1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría. 1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF. 1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF. |
| 2. Controlar y detectar prácticas de corrupción. | 2.1 Implantar controles en la APF. 2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño. |
| 3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. | 3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas. |
| 4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. | 4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública. 4.2 Generar acuerdos con la sociedad. 4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción. |
| 5. Administrar con pertinencia y calidad el inmobiliario federal. | 5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes muebles de la APF. |

Fuente: SECODAM, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA) presentó como fundamento el combate a la corrupción a partir de la utilización de un enfoque de carácter preventivo, en este tenor se destacan los proyectos de creación de un Código de Ética para los servidores públicos, que posteriormente se instituyó. De manera general, no tuvo el eco deseado, ni tampoco se pudo prevenir actos corruptos, pues la misma familia política de Vicente Fox incurrió en ello. Su fin era, elevar la credibilidad y confianza de la sociedad en el gobierno, la prioridad era atacar la corrupción dentro de los diferentes órdenes de la función pública que afecta enormemente a la sociedad. Para

su elaboración se recibieron cuatro propuestas más representativas: corrupción, calidad en los servicios públicos, participación ciudadana y transparencia. El objetivo del programa era lograr un gobierno que se desempeñara con altos niveles de eficiencia y eficacia, actuando siempre con valores y principios éticos, entendiendo y atendiendo a la población.¹⁸⁵

La corrupción es considerada como el mal más grande del país y es una constante en la conducta social, puesto que ha habido un enorme saqueo y robo, donde muchas generaciones han sido afectadas por tal cuestión; profunda desigualdad, falta de oportunidades, pobreza extrema, etc. El significado de la palabra es básicamente, pervertir, viciar, seducir, depravar, dañar, sobornar y pudrir. Es la desviación del deber ser, ahí se incurre en lo que no está contemplado legal y moralmente. No sólo es la mordida, pues hay operaciones más dañinas como los de los señores del delito de cuello blanco, los pagos en exceso dentro del servicio público, incremento a la plantilla de personal, las irregularidades en el manejo del erario y el consecuente desvío de recursos, así como los fraudes ya sea en obra pública como en las diversas esferas de la gestión administrativa. Un ejemplo representativo que va en contra del hacer del servicio público, fue el nada transparente y referido acto de “los amigos de Fox” (financiamiento de la candidatura a la presidencia de Vicente Fox), nadie compareció, y estos actos son más deplorables que el del policía recibiendo una dádiva. En lo general, dichas acciones pervierten y alteran el quehacer público, repercutiendo en los valores.

Ejemplos claros de corrupción en el gobierno de Vicente Fox fueron:

| Dependencia u organismo | Nombre | Puesto | Monto o Falta | Sanción |
|--|---------------------|----------------------------|--|---------|
| Presidencia de la República | Carlos Rojas Magnon | Coordinador Administrativo | Toallas de cuatro mil pesos (toallagate) | Ninguna |
| Lotería Nacional | Laura Valdés Rojas | Directora | Más de 200 mdp | Ninguna |
| Consejo Nacional contra las Adicciones | Guido Belsaso | Titular del Consejo | Tráfico de Influencias | Ninguna |

¹⁸⁵ SECODAM, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, México, 2001, p. 48.

| Dependencia u organismo | Nombre | Puesto | Monto o Falta | Sanción |
|---|----------------------|--|--|--|
| Fondo para la Prevención de Desastres Nacionales | Carmen Segura Rangel | Coordinadora General | Irregularidades en el manejo de 1300 mdp | Inhabilitada 10 años en la función pública y multada con un millón 773 mil pesos por la SFP. |
| Biblioteca José Vasconcelos | Jorge von Ziegler | Director General de Bibliotecas de CONACULTA y de la <i>megabiblioteca</i> | Desvió de 70 mdp | Ninguna |
| PEMEX | Raúl Muñoz Leos | Director General | 1724 mdp | Inhabilitado 10 años en la función pública y multado con 862 millones de pesos por la SFP. |
| Enciclopedia | Reyes Taméz Guerra | Secretario de Educación Pública | 1500 mdp | Ninguna |
| Secretaría de Hacienda | Francisco Gil Díaz | Secretario | Conflicto de intereses | Ninguna |
| Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de la Función Pública | | | | |

De tal parte, el escenario en México es de una enorme corrupción constituida no sólo por las esferas del poder, sino la ciudadanía es clave en el mantenimiento del problema. Cabe mencionar que las instituciones creadas para abatirla, no han sido eficaces, es cierto que ha habido conquistas, pero se debe mejorar ostensiblemente. Es un problema institucional muy arraigado que daña a la economía y aleja las inversiones, las leyes que pretenden abatirlo son un tanto relativas, porque no se aplican y los representantes de aplicar la justicia actúan con discrecionalidad, originando un viraje en los intereses de la sociedad, pervirtiendo por tanto, el quehacer público.

La ausencia de un Estado de Derecho permite el desarrollo de la corrupción. La ciudadanía sabe y está consciente sobre este mal y cómo funciona el sistema, los que incurren en actos de ilícitos desean que las cosas sigan igual y anhelan que los demás individuos participen en ello, esto genera una cultura de la corrupción. El problema se origina porque los funcionarios públicos o representantes poseen un alto grado de poder y acceso a los recursos, así como, porque no hay un fuerte y eficaz

mecanismo de control; por su parte la responsabilidad es pésima ya que no son capaces de tomar las decisiones más importantes, a tal grado que luego de haber incurrido en prácticas irregulares las leyes y su poca aplicación son una protección, la cual alimenta la impunidad.

3.8 EFICACIA DEL GOBIERNO.

La actuación de los gobierno obedece a que se cumpla con el mejoramiento de la población y cubrir sus necesidades básicas. En la democracia moderna el objetivo es dar bienestar al pueblo y solucionar las necesidades. En tal virtud, el desempeño del gobierno, aparte de cubrir las necesidades de la población, debe ser de manera efectiva, esto es, cumplir de forma real con las expectativas generadas. En este mismo contexto, para Vicente Anaya Cadena, la palabra eficacia es la capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específica.¹⁸⁶

El ámbito de la eficacia es vital en la administración, ya sea en la pública como en la privada, pero en mayor medida en la primera ya que, los diferentes niveles y partes que integran la organización, necesitan coordinar sus acciones para producir los bienes y servicios requeridos y lograr las metas de la organización, en este caso, es el gobierno quien debe ejecutar los propósitos planteados en el lugar, tiempo y calidad, para que el resultado sea el idóneo. De manera general, la palabra eficacia es la capacidad de producir en un tiempo, lugar y calidad, en la cual se establece los objetivos de una organización o institución cuyos resultados están basados en lo esperado. Durante el gobierno de Vicente Fox, se observó claramente que no era compatible el sistema de planeación y el deseo de un verdadero proceso de políticas viables a seguir en su administración. En este sentido, Francisco Zárate Ponce refiere:

“es necesario pasar ya de la evaluación de indicadores que sólo muestran el cumplimiento de un plan de gobierno elaborado en diagnósticos que se rebasan día a

¹⁸⁶ Anaya, Cadena Vicente, Diccionario política, gobierno y administración pública municipal, México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, CNCPyAP, 1997, p. 156.

día, a un sistema de indicadores de la eficacia gubernamental que refleje el cumplimiento de políticas públicas diseñadas con base a diagnósticos de necesidades periódicamente actualizados.”¹⁸⁷

Francisco Zárate Ponce percibe que, con regularidad se deben actualizar los diagnósticos de las políticas y posteriormente, adaptar un verdadero sistema de indicadores que muestren la eficacia del gobierno. La medida está de boga en todo el mundo, particularmente en los gobiernos democráticos donde es imperativo el bienestar de la población. Por lo tanto, la solución de las necesidades colectivas es la principal justificación del gobierno. La planeación con su implantación en la esfera del poder es vital. En México sólo se evalúan los objetivos planteados para cumplir un Plan de gobierno y sus programas, que en ocasiones es como un fin en sí mismos; dejando así de lado el fin último aceptado de los gobiernos, que es resolver las necesidades de la población. En el país, no siempre se garantiza el bienestar de la población que constituye lo más importante. En el plan de gobierno sólo se evalúan las metas planteadas, de ahí que la administración no es efectiva y el gobierno no cumple su objetivo.

El autor alude que la planeación y evaluación de políticas es un acto público ya en sí mismo, puesto que, participan el gobierno y el pueblo, esto hace que la actuación del gobierno sea más eficaz, pues resuelve oportunamente las necesidades, provocando un dinamismo como son los problemas y necesidades verdaderas, con lo que, se debe establecer un sistema de evaluación permanente de la eficacia gubernamental y contar con este instrumento garantizaría una actuación gubernamental realmente transparente y permitiría conocer de manera sistemática el desempeño del gobierno y reenfocharía verdaderamente su actuación a la solución de las necesidades de la población. Se entiende por eficacia gubernamental, el desempeño sustentable del gobierno en la instrumentación de políticas o actos de gobierno que cumplan con objetivos planteados para satisfacer las demandas y necesidades de la población dentro de un marco jurídico establecido.

¹⁸⁷ Zárate, Ponce Francisco, “Eficacia gubernamental” en Revista Prospectiva, No 28, Noviembre 2004, México Editorial Política Nueva A.C., p. 53.

El gobierno de Vicente Fox no atendió las necesidades de la población en forma oportuna, se implantaron procesos instrumentales que permitieran conocer las necesidades y evaluar la eficacia de la actuación administrativa para satisfacerlas. El modelo neoliberal es ajeno a todos esos beneficios cuya característica es: pobreza, marginación y enorme desigualdad social. Hubo una fuerte ineficacia y ausencia de liderazgo, así como una gran inexperiencia traducida en la equivocada toma de decisiones, el gabinete que conformó, al poco tiempo salieron algunos integrantes porque no tenían aptitudes necesarias. Durante su mandato entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la de Transparencia, también se implementó el Programa de Combate a la Corrupción, los mecanismos institucionales; Buen Gobierno y el de Oportunidades y el Seguro Popular, pero en los hechos no se cumplieron los resultados, no se tuvo la capacidad para conducir y dirigir las acciones del gobierno.

CAPITULO 4

LA PERSPECTIVA DE LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO PROPUESTAS Y PRONÓSTICO.

4.1 MODELO DE CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el anterior capítulo denominado el gobierno de Vicente Fox, se estableció un diagnóstico al respecto con base en los aspectos éticos, evidenciando la situación de México en ese periodo. En el presente capítulo se analiza una serie de propuestas que incluyen al gobierno y sociedad como agentes de cambio, con el propósito de transformar al servicio público y a las personas de forma individual para su desarrollo así como, de vislumbrar el escenario a futuro. Es partir de un horizonte común. Tales consideraciones pasan por un carácter de bien que resulta en términos éticos. Estas propuestas consisten en:

- 1) **Modelo de código de ética de los servidores públicos.** Es un conjunto de planteamientos sustentados en principios morales de la función pública.
- 2) **Código de ética de los servidores públicos.** Consiste en una serie de principios como la integridad, la justicia, la legalidad y la autodeterminación.
- 3) **Perfil básico de los servidores públicos.** Es una serie de requisitos que debe cumplir con base en un patrón universal de regulación los servidores públicos.
- 4) **Profesionalización del servidor público.** Consiste en el desarrollo de mayores técnicas y conocimientos del personal gubernamental para eficacia de la administración pública.
- 5) **Infraestructura ética.** Implica construir todo un aparato de medidas éticas con una aspiración gradual de obtener soluciones viables al servicio público, que supone crear una cultura de valores y principios para su necesaria acción, es exaltar tal materia.
- 6) **Aspectos éticos para el servicio público.** Son medidas para alcanzar el mejor desempeño del gobierno y lo ideal es bajo premisas éticas.
- 7) **Controles.** Se convierten en una garantía el libre accionar del ámbito gubernamental. Permite saber que puede o no hacerse. El objetivo es ser más eficientes mediante una supervisión a través de ¿quién?, ¿cuándo? y ¿cómo? se lleva a cabo.

- 8) **Construcción sistemática de programas de ética para los servidores públicos.** Es estructurar de forma alterna una cobertura educativa a los servidores públicos en materia de ética, valores y principios a favor de sus actividades, de la sociedad y de manera decisiva en su progreso individual. Para ello se necesita una política a favor de su instalación.
- 9) **Estrategias de adopción de una ética pública.** Se presenta una serie de posibilidades donde sociedad y gobierno trabajen coordinada y efectivamente persiguiendo el objetivo de todos.
- 10) **Participación ciudadana y democracia.** Es incorporar al sector social con las actividades del gobierno, que finalmente son públicas. Falta trabajar en este sentido, pues generaría mayor equidad ya que, es un derecho de todo ciudadano y al mismo tiempo se asume como una responsabilidad.

Promover una cultura ética significa poner el ejemplo a hacer las cosas bien, en el caso del trabajo de los servidores públicos, es el sustrato, su característica y esencia porque las acciones están apegadas a la ley, es cumplir con el deber (deontología gubernamental). Radica en adoptar virtudes con una clara afinidad por el bien común y lealtad a las instituciones, de ahí que es necesario, adoptar las medidas morales de conducta para cumplir con los fines: el desarrollo de la sociedad. Cuando se habla de ética necesariamente la referencia es sobre la conducta humana con criterios propios, es reflexionar, razonar y tomar decisiones apegadas a convicciones, con base en asuntos sociales y de los gobernantes.

Un Código de Ética se entiende como un conjunto de instancias, medidas, principios, reglas, propuestas y estándares de comportamiento a seguir con el objetivo de mejorar a las instituciones, pueden definir una orientación e incidir en su desarrollo global, haciéndolas más eficientes y profesionales. La adaptación de principios en un Código de Ética, requiere de haber consensuado previamente con las personas involucradas, y es pertinente vigilar su práctica, no sólo por el funcionario encargado de verificar (supervisor) sino por el personal en general del organismo, porque ellos así mismos se benefician. Es una guía, camino a seguir y sugerencias, tiene alcances

pero también limitaciones porque en la adaptación siempre va a haber discrecionalidad.

Las medidas emanadas de cualquier Código de Ética deben estar más controladas institucional y socialmente para que los resultados sean mejores, puesto que es una base de formación y en consecuencia se puede legitimar. Dignificar no sólo al servidor público sino a la población, la ética transformaría lo administrativo y todo lo demás, es el real camino del cambio. Se deben hacer Códigos de Ética o de Conducta en las dependencias y organismos públicos. En este sentido, la OCDE concibe que es un documento jurídico o una simple declaración administrativa, que desempeña, fundamentalmente, un papel orientador en la Infraestructura Ética. También ejerce “una función de control al establecer y dar publicidad a las restricciones de comportamiento al establecer normas. La mayoría de los Códigos tienen un carácter igual, disciplinario y de expectativas: establecen restricciones (con sanciones para su cumplimiento basadas en valores y objetivos perseguidos).”¹⁸⁸

Para incluir los principios en el Código de Ética propositivo, algunos fueron de acuerdo con el elaborado por el régimen de Vicente Fox, el cual asentó la cuestión moral y la intención de hacer las cosas bien con base en el derecho y la justicia, honestidad y transparencia instituidas para hacer más eficiente la gestión pública, esto es imbuirle a los servidores públicos el compromiso y honor de servir a la sociedad, mediante las leyes y valores. Son dignos de consideración los principios de honestidad, integridad, imparcialidad, justicia que van de la mano con la legalidad y la igualdad, la transparencia y rendición de cuentas. Con respecto al valor del bien común, está de más porque el sector público ya, necesariamente, se refiere al desarrollo de todos. Instituciones y pueblo deben servir por el bienestar del conjunto.

En el mismo sentido, la honradez, el entorno cultural y ecológico, la generosidad, el respeto y el liderazgo no se incluyeron en el Código de Ética sugerido, aunque en otros principios no aparecen literalmente, pero si de manera global, tales como la responsabilidad, integridad, probidad, lealtad y eficiencia que pueden ser sólo de inspiración o aspiracionales. En el Código de Ética del sexenio foxista, los puntos

¹⁸⁸ OCDE, *op.cit.*, p. 75

referidos a la transparencia y rendición de cuentas aparecieron separados, fueron únicamente de promoción y la realidad mostró que apenas están dando sus primeros pasos y pueden desarrollarse aún mejor. Son propuestas que pueden garantizar el buen actuar del personal público de forma conciente en el manejo de los recursos federales y en la medida que crezcan, mostrarán que son el indicio de una nueva forma social.

4.2 CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Es importante mencionar la diferencia entre un código de ética y un código de conducta, el primero se refiere a un conjunto de normas, reglas morales aplicables con el fin de ajustarlos a la conducta de los seres humanos. También se convierten en una serie de postulados específicos sobre cómo orientar sus acciones en el ámbito social y personal, apegados a valores y principios morales y en su sentido más estricto el del bien, con lo cual propicia a la conciencia, supone estar apegada a virtudes que en consecuencia ayudan al carácter de todo sujeto. Es promover mejores formas del quehacer en las organizaciones ya sean públicas o privadas.

Un código de conducta, es el grupo de acciones importantes con carácter obligatorio en una organización pública o privada, se refiere a una serie de indicaciones normativas para guiar al personal o conjunto de personas para mejorar todos los asuntos relativos. Es un conjunto de reglas claras para todos e impuestas para autorregularse, las cuales permiten que todos los miembros las adopten. La diferencia de ambos códigos es que en los primeros permea el aspecto de libertad, esto es, en ellos existen los juicios de valor que se traducen en la toma de decisiones, que de alguna forma la mayoría de las personas tienen un comportamiento único. Se convierte en una serie de sugerencias que evidentemente se guían bajo reglas morales. Lo ideal es cumplir con el deber y la decisión es propia, pero hay que servir a la comunidad.

En la adopción de Códigos de Ética para poder ser más eficientes se requiere, que se adhiera la ciudadanía pues ésta tiene un peso importante, de igual forma se deben emprender acciones a favor de la transparencia y rendición de cuentas y de manera vital aplicar estímulos y recompensas al personal. Las anteriores bases serían de

estricta aplicación y para su equilibrio reclaman una legitimidad a toda prueba enmarcada por la legislación correspondiente, con derechos y obligaciones. El objetivo es fomentar los valores culturales y cívicos, así como lograr la defensa de la legalidad porque, entablar relaciones sociales requiere de empatía y de poder pacificar las diferencias. Aunque lo anterior requiere de una sociedad adulta que apoye esa dirección.

En los tiempos actuales es necesario que los servidores públicos rindan de la mejor manera y rompan con la vieja imagen burocrática que han tenido a lo largo del tiempo. De ellos se espera más; proveer productos y servicios de la más alta calidad, actuando con mayor eficiencia dentro del marco de la legalidad, para obtener resultados idóneos, los cuales deben apegarse a los valores éticos que facilitan la resolución de problemas en el trabajo. Esto alienta el comportamiento correcto y contagia a los demás, por tanto ayuda a la credibilidad y legitimidad de las instituciones del país.

Para ello se requiere de una guía, supervisión y conciencia social, pero implica que cada persona haga la parte que le corresponde. Y supone adherirse a una “declaración” de prácticas básicas de comportamiento. Así, de manera conjunta establece cómo hacer las cosas, para el desarrollo de la organización. El Código de Ética ha sido influenciado por algunos principios (razonables) del planteado por el gobierno de Vicente Fox, y los restantes son considerados parcialmente por la OCDE como normativos de forma general en el servicio público para los países que son parte del organismo, así como del emitido por Petróleos Mexicanos, el de la Secretaría de la Función Pública de Argentina y del Tribunal Judicial del Distrito Federal.

Las virtudes son una necesidad y una línea de acción en el ejercicio de la función pública. Sobre todo hay que establecer la diferencia entre lo que está bien o mal con el conocimiento de lo correcto para actuar en consecuencia, es decir la conducta debe ser regida por valores y principios éticos para el bien de todos. El servidor público debe fomentar y contribuir el buen quehacer porque de esta forma hará su

trabajo con mayores elementos y pondrá en práctica toda su potencialidad. En este sentido, se señalan los siguientes valores como parte del Código de Ética:

1. HONESTIDAD: Es un principio básico de la función pública, y el comportamiento debe estar basado en ella, está aparejado con la decencia, su actuación en ese rubro es el fundamento. Tal conducta favorece la posibilidad de mejorar el gobierno y da un mensaje de confianza a la vida pública. Implica de manera general, actuar por el cumplimiento del bien común.

2. INTEGRIDAD: Es dirigirse con fuertes convicciones positivas las cuales deben llevarse a cabo como una forma de vida. Es resolver las tareas encomendadas con una firme voluntad y control sobre uno mismo, enmarcada en valores, pensamientos y hechos, también quiere decir tener agudeza social y comprender la problemática que aqueja a los ciudadanos. Ser congruente y enfrentar todas las situaciones con serenidad y optimismo empleando también el carácter, usando estas habilidades se convertirán en un ejemplo a seguir. Quiere decir de una sola pieza.

3. PROBIDAD: Cualquier servidor público debe coadyuvar a satisfacer el interés general y hacer a un lado el beneficio y ventajas del puesto de manera personal o de grupo, ya que sus acciones se reflejan en la sociedad. Es la capacidad de realizar actos buenos y rechazar propuestas contrarias a su identidad, la cual está a toda prueba.

4. RESPONSABILIDAD: Constituye también un principio central de la función pública. Es asumir lo estipulado, hacer lo que se debe, cumplir con la labor, enfrentar las acciones, manejar la obligación y, en consecuencia, de forma aceptable. Es imprescindible que tal cuestión esté basada en criterios morales para obtener los mejores resultados en la toma de decisiones.

5. EFICIENCIA: Consiste en elaborar el máximo de resultados con lo proyectado. Es obtener los mejores beneficios con un mínimo presupuestado (hacer más con lo que existe). Por ello, el servidor público debe efectuar su labor con la premisa de la calidad, para que los resultados de sus acciones sean de la misma forma;

satisfactorios. Es conseguir los fines a través de los objetivos establecidos y con el dinero asignado, de forma que en el rubro económico se cuente con la capacidad para responder de forma adecuada.

6. PROFESIONAL: Es la persona especializada en determinado trabajo cuya finalidad está orientada a atender las necesidades de la comunidad. Tal conocimiento permitirá elegir las mejores decisiones de la rutina laboral porque se ha profundizado. Es necesario incluir elementos con dominio de las funciones (gubernamentales) para que se conviertan éstas en; competentes.

7. FIABILIDAD: Es probar que el servidor público emita confianza la cual surge por la percepción de la sociedad. Significa dar seguridad emanada por su conducta. Se convierte en una reciprocidad, pero primero debe surgir por el personal del gobierno.

8. IMPARCIALIDAD: Significa mantener neutralidad, esto es conducirse de forma ajena a los intereses personales o de grupo. La relación con las partes es y debe ser; distante y cercana, es decir, actuar de forma equidistante. Por lo tanto, si se ofrecen dádivas, invitaciones u otras, rechazarlas.

9. MÉRITO: Es conducirse bajo la coronación de esfuerzos, la cual debe ser regida de acuerdo con la igualdad de oportunidades y emanada por su capacidad, nunca por decisión discrecional. Significa tener apertura social y eliminar el sistema de botín. De esta forma la aplicación de sus decisiones nunca deben estar apartadas de su origen y objetivo principal; el interés del bienestar social

10. TRANSPARENCIA: Es querer mostrar y ser abiertos a la información. Es una necesidad conocer los actos del gobierno, por tanto de las situaciones patrimoniales de los servidores públicos y, con ello, se puede disminuir la corrupción. Es difundir en forma permanente las actividades o balances de los organismos públicos, señalando lo que se ha comprado con carácter objetivo.

11. TOLERANCIA: Es desarrollar una actitud de flexibilidad para con los compañeros, jefes, instituciones y sobre todo con la sociedad, prensa, empresarios, Iglesia y otros. Hay que, desempeñarse con una alta dosis de autocontrol frente a situaciones adversas en comparación con un ciudadano común.

12. SENSIBILIDAD: Significa poner en práctica el equilibrio, ya sea de ideas, clases, razas, géneros, religiones, afiliaciones partidistas y de otros. Es manejar las diferencias adecuadamente como una forma de controlar a uno mismo para aplicar la paridad con todos. Los derechos y obligaciones son para el conjunto de la población incluye no dañar a nadie. Enfrentar el problema de las personas como si fuera suyo y en consecuencia, solucionarlo.

13. OBJETIVIDAD: Es lo que queremos ser y hacer, todo ubicado también dentro de un marco jurídico. Es el derecho y la oportunidad de seguir con los propósitos, llevar a cabo las cosas positivas de uno recayendo en el área pública (porque todo tiene consecuencia en lo social) estableciendo objetivos que involucran el beneficio de la nación. Está verdaderamente relacionada con la responsabilidad.

La práctica de los principios éticos anteriores, producirá una nueva forma de convivencia, al mismo tiempo podrá regresar la credibilidad en las instituciones e impulsar la nueva interacción sociedad-gobierno, creando así una visión de progreso en el servicio público. Todos y cada uno de los principios son virtudes alcanzables y con su adopción en la gestión, la sociedad civil también puede apoderarse de ellos. Perseverar en interiorizar y llevarlos a cabo, resulta de la mayor necesidad para poder cruzar el umbral de lo eficaz a lo cierto. El utilizarlos se convertirá en la palanca de cambio y su impulso debe ser ya una ideología oficial y su desarrollo comenzará a ser un modelo de acción pública con liderazgo.

4.3 PERFIL BÁSICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Luego de observar las deficiencias cometidas en el anterior régimen presidencial y las que le precedieron, no hubo avances en cuanto a la ética en el servicio público, los errores radicaron en que, las virtudes del personal no aparecieron por generación espontánea, tampoco con discursos o con mercadotecnia fría, impersonal y alejada de las condiciones nacionales. Concretamente, el insertar rubros como el uso de la tecnología, el bien común y el liderazgo. Éstos ya se sobreentienden que se deben asumir en la gestión pública. Además, el hecho de sólo mencionar a; la honestidad, respeto, integridad, probidad, legalidad y eficacia, que son básicos y es cierto que, deben estar asentados, pero su adopción requiere de una enorme divulgación y apropiación.

Esto se puede lograr mediante la educación y la capacitación enfocadas a la ética, a través de; foros, cursos, debates e información, en general, sobre la promoción de reglas de conducta, ya sea normativas o de adopción propias. Sobre todo esto último. Para que los servidores públicos observen y adopten la ética, deben estar plenamente conscientes de ello, es decir, sus acciones se guiarán por la voluntad. Él mismo debe tomar las decisiones con base en su propia percepción (si está enmarcada bajo los valores éticos, sería mejor) y sobre todo, si es que quiere ponerlos en práctica. Es cierto que las leyes, códigos y la promoción de diversa naturaleza, influyen en gran medida. Pero lo más importante y determinante es que, de forma personal adquiera y se guíe bajo preceptos éticos que también surgen del entorno cultural. Así, en los individuos, es necesario el cambio de actitud y de acciones encaminadas a lograr el bien público.

El personal que labora en el servicio público debe cumplir con ciertos requisitos: honestidad, justicia, responsabilidad, igualdad, equidad, disciplina, integridad, probidad, libertad, imparcialidad, tolerancia, valor, eficiencia, optimismo, lealtad y transparencia (con rendición de cuentas). Estas cualidades se orientaran por su quehacer de forma lineal a manera de principios y como fundamentos éticos, en primer lugar consignados en una especie de código de conducta donde se puede lograr un entendimiento compartido a través del gobierno y dentro de la totalidad de la

comunidad.¹⁸⁹ La OCDE pone énfasis en el aspecto legal como la base para la comunicación y de los principios de comportamiento de todo funcionario público. La norma y su regulación puede establecer los valores fundamentales del ámbito público lo que le daría al sistema una mejor dirección, investigación, disciplina y enjuiciamiento.

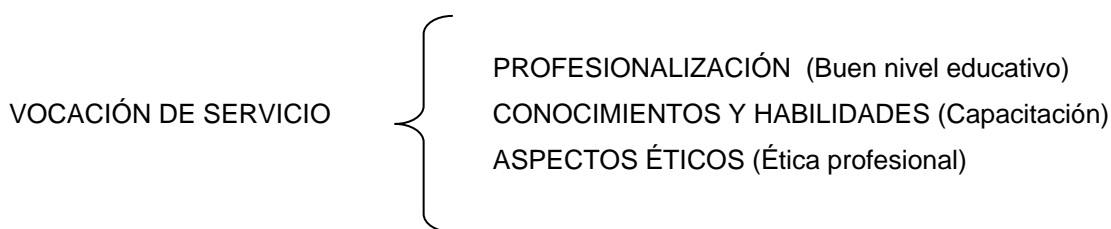
El organismo menciona a la socialización profesional como prioritaria en la búsqueda del desarrollo del juicio y habilidades necesarias que permitan al servidor público llevar a cabo los principios éticos a circunstancias complejas, ejercitando la conciencia ética y desarrollando habilidades básicas para el análisis en ese sentido, y el razonamiento moral contribuye a formar el camino de la imparcialidad el cual, puede ayudar a crear un ambiente en donde los funcionarios estén más dispuestos a enfrentar y resolver problemas éticos, la implantación de la guía y consulta interna deben mejorar al personal para aplicar virtudes en su trabajo.¹⁹⁰ El ente refiere que, los directivos deben demostrar y promocionar conductas aceptables por su carácter de liderazgo como un ejemplo a seguir, la gestión pública debe promover tal conducta mediante principios básicos como el mérito y el proceso de reclutamiento, sobra decir que, el aspecto de responsabilidad es de suma importancia porque se asumen los resultados de las acciones.

Por otro lado, son necesarios los Códigos Éticos y de Conducta para mejorar el desempeño de los servidores públicos, pero más importante es el hecho de dirigirse de forma “voluntaria” en el sentido correcto. No sólo la instauración de disposiciones jurídicas, controles, castigos y la mera adaptación de un Código de Ética son suficientes. Una vía para el desarrollo del servicio público es que sus integrantes se puedan dirigir con moral y ética, no como imposición sino principalmente por su convicción. Un perfil para los servidores públicos debe ser caracterizado por: vocación de servicio, profesionalización; ética, integridad, responsabilidad, legalidad, imparcialidad, eficiencia, transparencia, igualdad, justicia, honestidad, honradez, lealtad, actualización permanente, creatividad, liderazgo, calidad, sencillez, probidad,

¹⁸⁹ OCDE, trust in government ethics... 2000, p. 75

¹⁹⁰ Íbidem

generosidad, altruismo, analítico, amabilidad, tolerancia y modestia. A lo que el servidor público básicamente debe sujetarse.



Fuente: elaboración propia

La vocación de servicio es una exigencia para todo servidor público de cualquier nivel, porque así lo manifiesta la ley. Su objetivo principal es servir a la sociedad, y siempre debe tener el compromiso de dirigir sus acciones con base en conductas sustentadas en valores éticos. En el desempeño de su trabajo ocurren diversos comportamientos alejados de los principios éticos que generan ineficiencia y por ello se debe reparar el daño que provoca. Para enriquecerla de forma congruente, hay que profesionalizar la función pública mediante la capacitación y evaluación del servidor público.

Los servidores públicos deben ser más eficaces y profesionales (ser parte del Servicio Profesional de Carrera) y colocarlos en una situación de regulación legitimada impulsando también cierta apertura. Esto ayuda a obtener buenos resultados en la toma de decisiones. Significa enfrentar los compromisos sociales e institucionales, así como mantener el orden y respeto con los compañeros de trabajo y las leyes que lo rigen. El objetivo es fomentar el buen quehacer público y ser dignos de confianza en el manejo de información. Su comportamiento debe estar caracterizado por congruencia en sus acciones (con base en lo que dicen); promover con su ejemplo la credibilidad en el servicio público; establecer altos estándares para su desempeño; vivir y aplicar principios éticos en su vida personal y profesional; demostrar lealtad y honestidad a las instituciones.

De ahí se deriva que un servidor público en todo momento tiene el compromiso de ser mejor y aplicar el conjunto de principios que ha aprendido de forma individual. Con la base de la confianza para infundirla a los demás. Es conducirse de acuerdo con su

forma de pensar y practicar la transparencia. En suma, debe dirigirse con normas éticas para inculcarlas a los que le rodean; ser más productivos y mejores personas. Es establecer una alianza con la institución de la que es parte y con la sociedad que lo produjo. Las dos vertientes a las que sirve, están claramente delineadas; el control emanado del Estado y satisfacer las necesidades de la población. En la medida que se acentúe la alianza, se unificarán las metas de índole colectiva, lo cual legitimaría su papel en el sistema.

4.4 PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

El desempeño del trabajo de los servidores públicos requiere primordialmente de la profesionalización, esto es, acceder a un Servicio Profesional de Carrera, que básicamente permite su desarrollo y perfeccionamiento, con ciertas reglas de acceso, como el mérito y la igualdad de oportunidades para todo interesado, ya sea, el que está en la dependencia y quien externamente desea ser contratado bajo este esquema. En el mismo sentido, Manuel Villoria establece: “la profesionalidad del servicio civil significa en este momento, la existencia legalmente prevista y exigida de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito y que trabaja con una serie de garantías que tratan de otorgarles independencia de juicio y de acción para la defensa de los valores superiores del ordenamiento jurídico, en especial la garantía de la permanencia en el empleo...”¹⁹¹

Esto significa que, mediante el acceso a través del mérito en igualdad de oportunidades con una capacitación permanente ha sido un largo proceso histórico evolutivo, gracias al pensamiento chino sobre la dirección gubernamental y la burocracia. Una vez que el trabajador se instala en el puesto puede de manera particular, adoptar principios y valores en el contexto ético. Un ejemplo claro de profesionalización se dió desde la dinastía Han (206-a.c.-220 d. c) en esa época antigua, los ministros y funcionarios de alto grado se removían constantemente, la cadena hereditaria no se aplicaba por mayoría en donde la promoción y la carrera era por méritos profesionales.¹⁹² Ahí se aplicaron por primera vez los exámenes públicos

¹⁹¹ Villoria, Manuel, *op.,cit.*, p. 140

¹⁹² Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 p.

competitivos. Sin embargo, a nivel mundial no se contagiaron tales medidas y por tal motivo, es fundamental retomarlas.

En el contexto internacional y nacional se ha observado el alto grado de ineficiencia y de corrupción en el servicio público a todos niveles, a pesar de los intentos y las medidas adoptadas al respecto. Por lo tanto, es una necesidad profesionalizar tal rubro para operar de mejor manera garantizando una mayor calidad que redunde en beneficio de todos, eliminando los vicios y perversiones. La Ley del Servicio Profesional de Carrera es el inicio. Sin embargo, aunado a ella hay que diseñar normas operativamente viables en los rubros de vigilancia y de esta forma marcando los límites en el uso de discrecionalidad en los servidores públicos, de la misma forma, una instancia autónoma debe velar por la seguridad del empleo a todo involucrado y el mantenimiento del mérito a través de la igualdad de oportunidades a los de dentro y los de afuera, que todo sistema civil democrático ostenta.

Para que la profesionalización cumpla; a cabalidad su objetivo; instaurar un verdadero Servicio Profesional de Carrera en legislación cuya bandera es lograr que el servidor público esté preparado y tenga la capacidad suficiente. También se requiere – de manera conjunta – que la Secretaría de la Función Pública asuma de forma eficaz su carácter contralor y actúe con justicia e imparcialidad sobre las irregularidades en que incurre el personal. Por tanto, urge que se apliquen con certeza los actos indebidos y se transparenten en tiempo y forma adecuada. Respecto a las sanciones, hay que aplicarlas, ya sean de forma administrativa como penales. La Secretaría de la Función Pública debe actuar de acuerdo con las atribuciones que se le otorgan; registrar y castigar a los que cometen ilícitos en la gestión pública con la mayor severidad.

El Servicio Profesional de Carrera que se aprobó en el 2003 está en proceso de adaptación, ha sufrido problemas; obstáculos y debilidades. Pero, puede ejercer de mejor manera sus atribuciones y es sumamente necesario que exista. El hecho de luchar contra el sistema de botín cuyos elementos son; el amiguismo, compadrazgo, influyentismo, así como de evitar cambiar cada sexenio, estabilidad laboral y luchar

contra la corrupción, es posible. El principal reto es que, la norma sea de estricta aplicación y en los rubros de capacitación, premios y recompensas el encargado de inspeccionar la gestión debe ser un reconocido buen elemento.

De igual forma, las evaluaciones que se aplican al personal deben ser permanentes mediante estudios psicológicos, técnicos y de conocimientos con base en la realidad nacional. Hoy día, debe haber una medida institucional que obligue a realizar una adecuada rendición de cuentas y en consecuencia, establecer un buen aparato de castigos que no opere como juez y parte con carácter de imparcialidad, se dirigirá con decisiones en torno al orden colectivo porque la impunidad ha sido la constante en el diseño de “procesos” a los acusados de cometer ilícitos. La idea es que el S.P.C. opere bien estableciendo una continuidad en los puestos, evaluación permanente; de conocimientos, técnicos y psicológicos, por el otro lado, una verdadera instancia de revisión de cuentas reside en tratar de impulsar los valores éticos en el servicio público.

Así, la profesionalización permitirá que el servidor público adopte valores y principios enumerados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera y en los códigos de conducta y éticos, incluso en todo documento, decreto, decálogo y política que promueva abiertamente las cuestiones del buen comportamiento, exigiendo el proceso personal sobre el rubro de la responsabilidad con aceptación en donde los deberes y derechos del personal se puedan llevar a cabo. Incluye necesariamente que, la aplicación de exámenes y capacitación permanente ayudará en el conocimiento para fomentar las habilidades necesarias en el mejor desempeño público. Ya enmarcadas en ley se dividen en derechos y obligaciones establecidas como base regulatoria con tintes de comportamiento ético, de esta manera se puede atacar la corrupción e ineficiencia. En este sentido, se hacen algunas propuestas a la profesionalización:

- Debe haber un Comité de Selección en las dependencias y organismos de la administración pública federal capaz de seguir la línea de la Ley del Servicio Profesional de carrera y actuar de forma imparcial.

- Aplicar el artículo 34 sólo en los casos de excepción.
- La Secretaría de la Función Pública como instancia normativa de las dependencias, debe hacer valer que los Comités de selección de cada ente actúe conforme lo dispuesto a la LSPC, así de ejercer su labor con la mayor certeza.
- La designación de un funcionario con el puesto a tomar las tareas y el sueldo a percibir serán transparentes, además de un reporte elaborado desde el primer contacto que tuvo con el concurso o el record laboral. En el entendido que dicho candidato será sometido a la LSPC.
- Evaluación permanente en los rubros: a) psicológicos, b) técnicos y c) económicos.
- Instaurar un Programa de Rendición de Cuentas para los servidores públicos caracterizado por: 1.- desde el momento de acceder al puesto se deben declarar los bienes y cantidad de dinero que poseen. 2.-implementar un mecanismo de seguimiento a los bienes permanentes del personal. 3.- destacar si puede existir disparidad entre el sueldo percibido con respecto a los bienes adquiridos y en consecuencia, aplicar sanciones ya sean administrativas o penales.
- Que se incorporen al servicio público los mejores elementos con la convicción de servir a la sociedad.
- Aprovechar al máximo, las nuevas técnicas que favorecen y facilitan las tareas propias de gobierno y también pueden privilegiar el contacto con el ciudadano

4.5 INFRAESTRUCTURA ÉTICA.

Para mejorar el ejercicio de los servidores públicos es necesario establecer una serie de máximas a observar. En este sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a través de sus estudios aplicados a diferentes países miembros, contempla utilizar herramientas o procesos que prohíben reglamentariamente las conductas indeseables o desplegar incentivos para fomentar la buena conducta. Estas medidas significan lo que el organismo internacional le ha llamado *Infraestructura ética*, en donde:

“Una estructura ética eficaz es la base de un entorno de servicio público que fomenten determinadas normas de comportamiento. Cada función y componente es un ladrillo independiente pero importante de la estructura y debe complementarse y reforzarse mutuamente con los demás. Los elementos han de estar interrelacionados para que generen la sinergia necesaria para configurar una infraestructura homogénea y eficaz.”¹⁹³

De acuerdo con la OCDE, la infraestructura ética está integrada por ocho componentes con tres funciones: control, orientación y gestión. El control se puede lograr mediante los tres elementos siguientes: un marco legal que permita la investigación y denuncia pertinentes; mecanismos adecuados de responsabilidad y participación, así como el escrutinio público, también la orientación puede conseguirse a través de las tres partes siguientes: un compromiso bien elaborado por los líderes políticos; códigos de conducta que introducen las normas y valores, de igual forma los actos de socialización profesional como la educación y la formación. La gestión permite lograr con los dos elementos de reserva: unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces del elemento humano y una coordinación de la infraestructura, ya sea mediante un organismo o departamento central de gestión tangible o a través de un organismo especial con competencias en el rubro de ética.

El desarrollo reside principalmente por el apoyo político, un marco jurídico fuerte, controles eficaces, una sociedad madura y un organismo coordinador como:

| INFRAESTRUCTURA ÉTICA | |
|-----------------------|---|
| Funciones | Componentes |
| CONTROL | <ul style="list-style-type: none"> - Marco legal - Mecanismos adecuados de responsabilidad - Sociedad activa |
| ORIENTACION | <ul style="list-style-type: none"> - Compromiso de los líderes políticos - Códigos de Conducta - Mecanismos de socialización profesional |

¹⁹³ OCDE, *op. cit.*, p. 58

| | |
|-------------------|--|
| GESTIÓN | <ul style="list-style-type: none"> - Condiciones sólidas del servicio público - Coordinación de carácter ético |
| Fuente: OCDE 1997 | |

Los anteriores componentes deben ser apoyados sin restricciones para que puedan lograr su más amplio desarrollo, su nivel de desarrollo dependerá del entorno cultural, político y administrativo de cada país. Faltan otras medidas que las ya enumeradas y es pertinente lograr más acuerdos. Es importante el buen manejo de una infraestructura ética pero, hay que fortalecerla con una norma fuerte que pueda hacer cumplir el buen comportamiento de los servidores públicos. Para que esto sea posible, la sociedad civil debe cambiar su papel hasta hoy desempeñado e iniciara una nueva era: ser parte de las decisiones gubernamentales. Además, el esfuerzo será de todos, coordinando las acciones y reconociendo la diversidad, señalando las buenas y malas acciones del organismo.

En cada país se desarrolla de forma diferente la infraestructura ética ya que, por la misma naturaleza de los miembros, se sigue conforme a ellos. Algunos pueden considerar de diferente significado el aspecto cultural y político, pueden darle preferencia a uno u otro. Es de acuerdo con el sentir, costumbres y su perspectiva diaria dentro de la sociedad a la que pertenece, así como del grado de estado de derecho incorporado. Las relaciones entretajadas – el elemento político, la ley, la responsabilidad, los códigos de conducta, la ubicación de servicio público, la socialización profesional, los entes identificados como de coordinación, la participación, la equidad, la libertad, la seguridad, la exhibición y escrutinios públicos- van de acuerdo con su propia interpretación de la objetividad y concreción social. De igual forma, es determinado por el ejercicio del equilibrio en las distintas partes que lo componen. En donde la sociedad es el resultado histórico de su andar. Es un termómetro de las medidas y las relaciones jerárquicas que ha introducido. La armonía que posee es gracias al rumbo imprimido desde sus entrañas.

Los elementos que exige la infraestructura ética deben ser apoyados sin restricciones en México, incluso debe ser vigilada por todos. Implica suscribir un “pacto” en donde las diferentes partes se conecten y complementen entre si. Con la participación de

servidores públicos, ciudadanos, organismos, mecanismos, documentos y un aparato jurídico existente con la particular forma cultural, política y administrativa del país a la cual le debe imprimir otro impulso mayor; alejar la arbitrariedad gubernamental, la discrecionalidad, la ineficacia y el uso faccioso político, en cambio se debe contar una impartición oportuna de la justicia, actuar con responsabilidad y esto constituye una cultura ética. En suma, se requiere de apoyos importantes, enmarcados en la permanente observancia y puesta en práctica coherente de una conciencia social plena.

La infraestructura ética, favorecerá en establecer un mejor gobierno, de igual forma se obtendrán mejores ciudadanos. El tránsito supone una tarea ardua, compleja y delicada pero vale la pena. Cabe resaltar que aparte de la correcta aplicación de la justicia se debe asumir también una cultura ética de la sociedad y del gobierno (ética pública), esto sostenido por la educación ya sea formal y desde la familia. Implica una profesionalización de los servidores públicos. Y una adopción de valores y principios que puedan abatir la perversión y las malas practicas. En verdad están fuertemente vinculadas; sin embargo, pueden encontrar salida amparadas por las leyes, decretos, códigos, planes, etc. Y sobre todo por la voluntad emitida por el servidor público.

La OCDE en cuanto al desarrollo de las infraestructuras éticas en los diversos países que componen el organismo presentó doce principios para atacar el cáncer de la corrupción:¹⁹⁴

- 1 El sistema ético del servicio público debe ser claro.
- 2 El sistema ético debe apegarse al marco legal.
- 3 Todo servidor público debe alcanzar y alimentarse de los lineamientos éticos.
- 4 Todo servidor público debe conocer sus derechos y obligaciones cuando denuncian actos ilícitos.
- 5 Los responsables de la alta política se pueden inmiscuir en el reforzamiento de los actos éticos de los servidores públicos.
- 6 Los procesos de toma de decisión deben ser de forma transparente y abierta a vigilancia.

¹⁹⁴ OCDE. Principes propes à favoriser la gestion del éthique dans le service public, PUMA-OCDE, Paris, 1998. (retomado de Villoria Manuel, op.cit p. 174)

- 7 Líneas claras sobre la relación entre el ámbito público y el privado.
- 8 Los superiores deben ensañar y poner en práctica la cuestión ética.
- 9 Las políticas, procedimientos y prácticas de gestión deben impulsar el acto ético.
- 10 Las condiciones de la función pública y la administración del personal deben impulsar el acto ético.
- 11 Los mecanismos adecuados de rendición de cuentas deben ser parte del servicio público.
- 12 Potenciar las sanciones y procedimientos adecuados para inhibir malos actos.

Es importante el buen manejo de una infraestructura ética, aunque ella misma no aleja los actos ilegales e ineficaces. Su desenvolvimiento armónico reclama un marco jurídico fuerte y un acuerdo social amparado desde la cúpula política en la verificación de un organismo coordinador sobre la ética, y esto depende del entorno cultural, político y administrativo de cada país. Faltan medidas tales como: establecer más acuerdos entre sociedad y gobierno mediante la participación, sugerencias, protestas, denuncias sobre actos de corrupción, y sus consecuentes castigos, así como responsabilizarse de los actos propios y del gobierno.

Es pertinente instaurar más controles y por ende verificarlos constantemente sin convertirlos en excesivos. Los jefes deben asumirse como líderes y profundizar más aún; el carácter ético para enseñar con el ejemplo, pues ellos tienen amplias posibilidades de acceso a los subordinados y pueden proporcionar valores que pueden adoptar no sólo el personal público sino también la sociedad. En México se necesita una infraestructura ética caracterizada por:

- Equilibrio de controles.
- Verdadera democracia.
- Impulso al ciudadano.
- Liderazgo.
- Educación de calidad.
- ONG`S y asociaciones privadas en concordancia con el ámbito ético.
- Impulso a los valores de la sociedad.
- Conciencia social.

La introducción de controles eficaces plantea una expresión social de reorientar la estructura en que giran las acciones y mecanismos cotidianos del servicio público. Hay un continuo fluir en la diversidad de tareas y muchas de ellas tienden a beneficiarse de manera individual con cierta protección. Por ello, los controles en todos los sectores internos y externos con funciones en lo laboral y económico, producirán una regulación de las actividades de la organización, por ende, ofrecerán de manera directa una mejor vía a la manifestación de los intereses colectivos. El mecanismo de inserción será con medidas de prevención o amonestación de índole administrativas.

Un siguiente nivel sería aplicar medidas más estrictas como la: separación del empleo hasta cumplir una pena en la cárcel. La focalización de los controles sería con la ética, como vía básica pero también administrativas, que más adelante se abordarán: hay derechos y obligaciones, éstos últimos plantean hacer bien el trabajo y prevenir o detectar actos de corrupción. Habrá respeto a los derechos de los servidores públicos. El objetivo principal es acatar normas, seguir indicaciones y cumplir sanciones, procurando ser respetuosos con la autoridad. Si se localizan infracciones, hay que hacer un informe respectivo para luego presentarlo a la autoridad adecuada, se debe imponer una sanción en la cual pueda inconformarse y establecer justamente una diligencia, ya sea en el ámbito judicial o administrativo para poder dictar el fallo definitivo, esto todo apegado a derecho, evitando las decisiones de carácter discrecional.

La democracia es el sistema que refleja de forma simultánea los derechos de todos los integrantes de la sociedad, en ella hay intereses diferentes, pero especialmente, los de conciliar los puntos de vista; la libre oportunidad de participar en política. Es la apertura social caracterizada por influir en los asuntos de gobierno y es un derecho, por eso muchas personas unidas con un fin común, son una expresión de la mayoría, y desean cambiar o mejorar la realidad. Pueden influir a través del voto, referéndums, consultas y plebiscitos con el objeto de adaptar medidas, acciones y reformas.

Esto se convierte también en un compromiso y obligación porque se vive en comunidad y el participar, aún con un pequeño granito, desembocará en el nuevo diseño social. Por eso se requiere de una plena democracia y ejercer los derechos cívicos para intervenir en los asuntos públicos, así como cambiar el esquema o mejorarlo de manera organizada. Ser un activista social es la oportunidad de enriquecer al gobierno y a la sociedad, implica observar y sugerir la actuación del servidor público y de la comunidad, esto fortalece a todos, se transita en una mejor convivencia y en las instituciones genera, una mayor consideración de legitimidad.

El impulso al ciudadano radica en que, el mismo pueda tomar conciencia sobre el modo en el que vive y cuáles son sus expectativas de desarrollo, cuál es el papel que considera vivir en sociedad y cómo se relaciona con los demás. Tras esas preguntas, lo que lo condiciona son la formación de valores éticos que ha adquirido. Las instituciones lo pueden apoyar en ese sentido, para hacerle notar que mediante el ejemplo de la honestidad y la responsabilidad conforme al modelo democrático de difusión de deberes y obligaciones sociales, él puede vivir en sociedad.

La idea es animarlo a no sólo contemplar sino que puede construir una mejor situación social y por ende personal. Es hacerle descubrir que mediante la participación puede mejorar el entorno. El respaldo a los ciudadanos conlleva a que la autoridad le transmita una buena imagen hasta hacerlo cumplir con su deber y las acciones que él emprende se reflejarán en las decisiones gubernamentales. Significa que, de diversas maneras, se lo convenza de poseer un papel importante en torno a las políticas a seguir para cumplirlas eficazmente.

El liderazgo es el mejor caldo de cultivo para la construcción de una conducta específica y hace evidente la necesidad de caminar en un determinado sendero, si éste comulga con el bien de la sociedad, sería mejor. Es vital la formación de servidores públicos y de ciudadanos preocupados por el bienestar colectivo. Es ejercer acciones, actitudes y el manifestar de forma clara y con convicción; el luchar por los derechos fundamentales de toda persona. La autenticidad sería su distintivo donde la palabra y sus hechos son su forma de vida. Es una guía que mediante su

particular entorno pueda motivar al grupo de personas con las que tiene contacto a hacer las cosas bien para lograr las metas comunes, de esta forma permite interpretar y adquirir el sentido profundo de la lucha por la ética.

La educación es una vía firme para la formación de la conciencia y de la reflexión sobre todo ética, no sólo es estudiar para enterarse de las áreas técnicas o académicas sino formarse principios y valores. Significa progreso, conocimiento y conformación arraigada de ética. Cada persona con la interacción educativa puede ser competente y relacionarse de la mejor manera con los demás y así encuentra su definición de persona. Tiene mayores expectativas de vida y puede encontrar las respuestas más adecuadas. A través de ella se logra la capacidad de desarrollar las potencialidades y consigue incrementar un diferente enfoque del mundo.

Ayuda a crear condiciones de igualdad y es una demanda legítima que está consignada en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalando que: toda la educación que imparta al Estado, será laica, gratuita y tenderá al desarrollo del ser humano.¹⁹⁵ Es instruir y ayudar a desarrollar mayores condiciones ya sean laborales y sociales porque permite adquirir técnicas, pasos, estrategias y capacidades para llevar a cabo con mejores elementos las necesidades de la sociedad y abrirse paso. La educación debe ser de manera organizada y de calidad. En el ámbito ético permitirá proveer y sostener de manera viva que el comportamiento esté basado en principios y valores, los cuales acumulan una mayor capacidad de discernimiento y ofrecen a los servidores públicos y ciudadanos un instrumento decisivo en sustituir estereotipos por otros.

La incorporación de Organizaciones no Gubernamentales es una posibilidad de transformación en cuanto a disminuir la corrupción y ayuda a evaluar la gestión de los entes públicos. Estos grupos se mantienen informados y señalan los actos indebidos de los servidores públicos, los cuales permiten que la ciudadanía y el gobierno se enteren de las acciones ilegales, de manera que se pueda vigilar su desempeño. Las ONG'S son una especie de balanza que se ocupan de tener un punto de confluencia

¹⁹⁵Carbonell, Miguel op. cit., p. 9

entre la sociedad y el gobierno. Sus puntos de vista contribuyen al desarrollo de las acciones de los servicios de la administración pública federal, implica que esta última tiene que organizarse y dirigirse de forma más eficiente.

Son también un aparato de regulación y supervisión de los mecanismos, procesos, relaciones y alcances de la gestión. Los efectos que conlleva el activismo de las ONG'S, primero que nada incomoda y molesta al gobierno; sin embargo ayuda a detectar actos ineficientes y hasta corruptos para más adelante poder integrar mejores decisiones. Permiten resolver controversias entre gobierno y ciudadanos, su única pretensión debe ser el bien común lo cual permite ampliar el deber ser del servidor público y potenciar su marco de valores.

Así como se habla de que es necesaria la ética en el servicio público, sin duda que la otra parte complementaria es la construcción de forma sólida de principios y valores en la sociedad. Esto es, coexisten las dos caras de una misma moneda donde en cualquier acto de corrupción generalmente participan sociedad y gobierno, convirtiéndose uno y otro en cómplices y en aliados. La verdad es que, sólo a los servidores públicos se les culpa del problema, pero resulta relevante señalar que el gobierno de alguna forma trata de evitar los actos perniciosos – al mismo tiempo comete las peores conductas en contra de la comunidad – a través de las leyes, maniobras y diversas gamas; planes, programas, planes nacionales de desarrollo y documentos tales como el combate y lucha contra la corrupción y la ineptitud. Trata de condenar y reducirlos de alguna forma. Sin embargo, también la sociedad tiene que hacer su trabajo.

La formación de ciudadanos con valores requiere que de manera conjunta el gobierno genere y difunda reglas generales de conducta, no sólo con leyes sino con instrumentos de mediación y de compromisos anticorrupción ejercidos por rechazar el soborno, cohecho, mordida, y dádivas; así como repudiarlas y ponerlas a la vista. La tendencia institucional es actuar con el ejemplo y asumir el papel central de contribuir al desarrollo social con una serie de acciones tales como: generar mayores alternativas de educación, salud y laborales. En suma, mediante expectativas de

cambio efectivas y con equilibrios (leyes y reglas de conducta) para garantizar una conformación de valores que contrarrestará la decepción y el descrédito.

En todo caso la decisión de cumplir y adoptar valores de la sociedad es de ella misma, el gobierno puede ofrecer medidas de conciencia social pero, si de manera particular un individuo no desea adherirse al conjunto, el proceso de desarrollo de una nueva cultura de valores y principios queda al margen. Es imprescindible la participación de la sociedad con una orientación de consolidar una ética pública y su expansión de hacer las cosas bien, es reflexionar sobre las decisiones que se tomarán. De no ser así, la nación carecerá de una sociedad capaz de asumir su papel de transitar en una mejor convivencia.

4.6 OPCIONES VÁLIDAS ÉTICAS AL SERVICIO PÚBLICO.

Es prioritario instalar una cultura de la ética para el empleado público. Por cultura se entiende el conjunto de conocimientos, modos de vida, costumbres y grado de desarrollo ya sea artístico, científico y humano en una época determinada así como dentro de un grupo social concreto.¹⁹⁶ Entonces significa arribar a una serie de ámbitos del saber como la ciencia, lo artístico y de formas de vida que caracterizan a una sociedad o a una época. Al vincularla con la ética ejerce una orientación de cambio positivo en el estado de cosas de la conducta de los seres humanos.

Los sistemas de administración de personal deben articular un buen acceso de candidatos a que cumplan con la característica principal; *vocación de servicio*, independientemente del puesto, cargo o área a desempeñar dentro de la función pública. El segundo y no menos importante es el de la *capacidad* entendida como la aptitud para hacer o desarrollar algo. La vocación de servicio significa que toda persona que labora en la administración pública posea el amor suficiente por su labor, pueda desempeñarla, así como alcanzar su realización, la cual repercute en la colectividad. Es tener la disposición y el espíritu de servir a la institución y por ende a la ciudadanía. Puede suceder que se encuentren personas con las características

¹⁹⁶ Real Academia Española, *op.cit.* p. 714.

anteriores, pero no tienen acceso al campo laboral en el que pueden aportar todas sus capacidades.

La vocación de servicio es la inclinación a cualquier estado, profesión labor y carrera.¹⁹⁷ Tal disposición se realiza de forma convencida, en la que el personal emplea todas sus energías y gran parte de su tiempo caracterizado para consolidar el logro de toda institución y el propio, convirtiéndose en un referente obligado de la acción del gobierno. Así, surge el personal idóneo el cual está verdaderamente comprometido con el desempeño de sus funciones, tomando las mejores decisiones, negándose a aceptar actos corruptos y, en la medida que se capacite, será siempre tomado en cuenta. En este sentido, podrá transformar la visión que se tiene de los órganos públicos, pero lo fundamental es que logrará la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Por otro lado, hay muchas personas dentro del servicio público que no tienen la menor idea de lo que significa desempeñar su labor, tampoco el de mejorar las condiciones de los demás. Es una ironía, porque se desperdicia el talento. En los órganos públicos, hay personal carente de sentido laboral y social, la población es la más perjudicada por este panorama. Para poder cambiar la situación, se debe abogar porque los órganos de reclutamiento de personal de la administración pública seleccionen a los mejores individuos, mediante estudios técnicos, psicológicos y de conocimientos. Básicamente orientados a obtener el mejor grupo de personas con la firme convicción de actuar en pro de los demás.

Es prioritario formar, un cuerpo de servidores públicos con la vocación y el ánimo bien cimentados porque es lamentable saber que, algunos, de la noche a la mañana, se hacen ricos. Se sirven del puesto y lo ven como un botín en donde el ciudadano es quien cobra la factura más cara. Significa que todo el personal debe tener la capacidad, voluntad, entusiasmo y preparación adecuadas, así como la sociedad civil puede y tiene el derecho de pedirle cuentas sobre su actuación. Por regla deberá tener: inteligencia, juicio, sentido de diferenciar las situaciones, mentalidad fría y

¹⁹⁷ Ibid, p.2313

ubicar el contexto de toda problemática y vislumbrar los escenarios a corto y mediano plazo. Es servir y no buscar sólo el poder.

El personal del servicio público desde el proceso de la inducción, debe ponderar el aspecto de servir a la ciudadanía con eficacia. El servicio profesional de carrera es la instancia encargada de obtener y calificar al personal tiene un compromiso con la sociedad. Es una obligación el buscar los mejores elementos con una sólida base de principios y valores éticos, así como de un alto sentido del deber por la responsabilidad, como una práctica normal, dentro del ámbito de la libertad y con una norma de carácter jurídico entrelazadas.

El servidor público, de manera fundamental debe sentir una identidad con la sociedad. Para el desarrollo de su trabajo, requiere profesionalizar el servicio público, el cual incluye; ser eficaz y adoptar principios éticos. En cuanto a, ser profesional, la tarea de las dependencias que se rigen bajo el Servicio Civil de Carrera es encontrar a las personas adecuadas y darles el cauce pertinente a través del mérito. Así, las organizaciones e instituciones públicas pueden mejorar su rendimiento, dicha legislación es vital porque la capacitación y el adiestramiento conducen a un desempeño aceptable.

La profesionalización aparte de abogar por eficientar el servicio público para que el personal pueda acceder sólo por mérito, implica realizar estímulos y recompensas que permitan obtener un reconocimiento ya sea económico, laboral y/o en especie, se convierta en un deseo para seguir en ese sendero. De tal suerte, para un servidor público la expectativa de un ascenso, capacitación constante y un premio de su labor constituyen y pueden demostrar que la ética formará parte esencial en la gestión pública, a tal grado que, el logro eficiente permitirá la permanencia de la credibilidad social y desarrollará la gobernabilidad. El Servicio Civil de Carrera, puede permitir la profesionalización en donde el servidor público accederá al puesto sólo con base en su desempeño laboral y se encuentran en ley, por tanto constituye un control y es necesario instrumentarlo para crear una ética en el servicio público el cual abate la corrupción y la ineficacia.

Para hacer más eficiente y ético el servicio público es necesaria la presencia de la transparencia y la rendición de cuentas, pues la información hoy día se ha convertido en una obligación para el gobierno, ya que se mantenía en secreto la mayor cantidad y se manejaba de forma discrecional. Se tiene que mostrar la información de manera clara amparada por la norma. Hoy en día es prioridad observar la actuación de los servidores públicos de acuerdo con modelos, estrategias, planes y mecanismos para que se vea a la luz lo hecho por los mismos. La rendición de cuentas supone que, los servidores públicos deben informar a la sociedad de sus acciones y resultados en forma periódica. Implica que, los ciudadanos supervisen, opinen y demanden actos que son de interés común, esto es; una activa participación ciudadana la cual debe poseer una estructura más abierta e incluyente para todos.

Se ha mencionado que, no hay un verdadero compromiso para con las tareas propias del servidor público y no hay apego a la legalidad, su aplicación de igual forma no es correcta. Es entonces necesario, la aparición de una instancia autónoma que, realmente haga valer y respetar la norma, sobre todo en cuanto a la actuación del personal público. Dicha instancia no debe ser auspiciada por el gobierno porque la supuesta neutralidad está en descrédito donde los grupos partidistas o de intereses determinados, son la constante. Así que, la transparencia, equidad, justicia, probidad y la independencia son vitales. Este organismo debe ser organizado, jurídica y políticamente de forma interna e independiente con un claro enfoque social a quien debe establecer claramente sus relaciones. Es saludable separar las contralorías del poder ejecutivo, así como las auditorías deben ser independientes.

La existencia de la instancia autónoma su única conexión será de aplicación imparcial conforme a derecho en ejercicio de los procesos, será solo normativa, ya que en la manera de interpretar la gestión respetará las garantías de la permanencia, acceso, merito y evaluación. De esta forma sólo permanecerán en los puestos los mejores. No es burocratizar y llenar de instancias contraloras sin garantías. Es ejercer las reglas para evitar el abuso y la eficacia sin confrontaciones, lo más importante es respetar los principios de igualdad y mérito. Para su desarrollo es necesario el organismo quien puede permitir el buen funcionamiento del servicio público.

Las atribuciones que tiene la Ley del Servicio Profesional de Carrera, por ser parte directa del gobierno son demasiadas y requieren que su regulación sea totalmente imparcial. Si no se logra la instancia autónoma que se sugiere, entonces la actuación del organismo debe estar realmente apegada a las reglas y a la norma. Se trata de que los servidores públicos accedan al trabajo sólo mediante su desarrollo personal y profesional para contribuir a la adopción de principios éticos y evaluaciones periódicas con certeza. El objetivo es que, los mejores elementos estén en el servicio público y que las plazas de forma libre y equitativa las ocupen las personas con capacidad. En cuanto al uso del artículo 34 –el cual elimina el proceso de selección y mérito – se utiliza demasiado y, ya no se convierte en equitativo ni profesional. Sólo debe aplicarse en casos excepcionales, por tanto, hay que respetar los procedimientos.

En cuanto a la Ley de Transparencia, como aparato regulador en las actividades de la administración pública federal, es una tarea pendiente porque no todos los estados de la república poseen una y quienes la tienen transitan de forma dudosa. A veces se utilizan los recursos públicos para otros fines (campañas, regalos, objetos costosos y uso privado). Por lo que, se deben publicar en tiempo y forma las acciones públicas. Su ejecución y control debe ser más fuerte, imparcial y eficaz. La rendición de cuentas es un imperativo ya que, las actividades y gastos de toda organización y de sus integrantes debe hacerse con claridad para conocer qué pasa con las políticas y con el dinero destinado. En la medida que no se transparente y se rinda cuentas, permanecerá la duda sobre las actividades y funciones de toda organización y puede desencadenar una postura desalentadora hacia el gobierno y se conducirá a mayores problemas pues la corrupción está asociada con otros males.

En este tenor, el Instituto Federal de Acceso a la Información es un organismo independiente; sin embargo, lo que él señala no es acatado ni respetado por el gobierno, no se llevan a cabo las sanciones que debe aplicar la Secretaría de la Función Pública que pueden sufrir los servidores públicos vía la información que emite. De igual forma no toda la información está disponible, no le dan curso o de plano la bloquean. Los trámites son un tanto fáciles para la “inscripción”, pero para la entrega hay tardanza, y a veces no se obtiene. En verdad su adopción marca un

precedente, sólo que para su verdadero desarrollo también hace falta que todos los órganos de la administración pública viertan toda su información de forma clara. En tanto el IFAI con lo que posee de información gubernamental debe dar respuesta pronta y real a quien la pide.

4.7 CONTROLES.

En todos los ámbitos se requiere de la producción de normas, en el caso de la administración se hace forzosa pues es más fácil prevenir que curar. En este sentido, un control ya sea jurídico o administrativo constituye una serie de esclusas que auxilian en la adecuada gestión de las conductas de los servidores públicos y sirven para abatir la corrupción y el fraude.¹⁹⁸ Un control administrativo significa una inspección dentro de un organismo, estipulando ciertas resoluciones legales y éticas. El dominio es directo y obliga a quienes son parte del organismo a que sigan las reglas y objetivos, permite dirimir las controversias, problemáticas más comunes de la actividad gubernamental.

En el servicio público, hoy día se requiere; regular más, sancionar de forma imparcial y clara a quienes actúan deliberadamente en contra del interés que atañe a todos. Significa aplicar efectivamente la ley porque en la mayoría de las ocasiones; sólo se amonesta de forma verbal y falta expandir regulaciones fuertes con todo el peso legal y hasta ético. En toda organización gubernamental, en primer lugar, el personal tiene que hacer su trabajo de forma eficaz al cual se le vigilará (también es como una manera de prevención) por eso es importante que se empiece a considerar de forma verdadera: la convicción y estrategia de actuar con base en la ley y la honestidad para inhibir toda conducta ajena al servicio público.

Se requiere de un modelo de supervisión que asegure la marcha del servicio público y promueva el marco legal, así como impulsar el uso de valores y criterios éticos. No es una imposición total, ya que se hace uso de la libertad en tomar decisiones cuyo objetivo es evitar los actos corruptos. Se trata de contar con personas con una preparación adecuada por medio de conocimientos, habilidades y capacidades para

¹⁹⁸ Villoria Manuel, *op. cit.*, p. 153

hacer cumplir los objetivos de la organización, observando y señalando las fallas de los involucrados con exigencia y calidad, de forma que puedan asumir tal función. Pero sólo a manera de coordinación y de apoyo, no suplirán al personaje designado para ello. Significa fortalecer el desempeño, esfuerzo y compromiso. Así, cada servidor público hará su trabajo mejor, será más productivo y tendrá garantías para enriquecer los procedimientos administrativos.

4.7.1. ¿QUIÉN LLEVA A CABO LA SUPERVISIÓN?

Lo ideal es que la revisión la realicen personas externas y ajenas a la organización para atender y reportar las actividades laborales de manera imparcial. No precisamente pueden ser servidores públicos. La consecución de los objetivos es el beneficio de la sociedad, por tanto una ONG, un grupo de ciudadanos y hasta el personal que es parte de la dependencia pueden hacer el trabajo. Si bien es más importante que quien la realice debe ser un verdadero elemento anticorrupción y tener la disposición de abogar por el desarrollo común. En la proporción que, la verificación y la adopción de la cultura de la transparencia se haga presente, redundará en mejorar la gestión de los servicios públicos.

Otra forma de supervisar el servicio público, es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual debe poner énfasis en observar, verificar, validar, prevenir y detectar todos los actos del personal. Su función es de equilibrio y protección en aras de favorecer las conductas institucionales y sociales. El servidor público tiene la obligación de dar un buen servicio a la sociedad. A través de la correcta aplicación de las normas, se convierte en una herramienta del proceso administrativo. Para lograr el objetivo de que las actividades laborales sigan un curso normal, la legislación debe actuar con todo su poder y facultades, así como de transmitir la idea del desempeño, pues es un aspecto importante para cumplir las tareas con claridad, armonía y evite problemas.

4.7.2. ¿CUÁNDO SE LLEVA A CABO LA SUPERVISIÓN?

La labor de supervisión debe realizarse permanentemente porque en cualquier momento la falta de ella puede frenar todo intento de responsabilidad administrativa. Se necesita hacer un llamado de atención a quienes no realizan su trabajo de manera seria, así como de baja calidad. Es observar todo acto de gobierno y manejarlo para que los servidores públicos en general desarrollen sus capacidades para contribuir a la comunidad. Tampoco asegura una buena conducta la instauración de la supervisión como instancia de control, hay que otorgar el beneficio del libre albedrío en la toma de decisiones, esto es, dar oportunidad al trabajador de responder sin la necesidad de imposiciones. También puede hacerse de manera periódica y sin anuncio alguno como una especie de auditoría rutinaria.

4.7.3. ¿CÓMO SE LLEVA A CABO LA SUPERVISIÓN?

Primero, se debe aprovechar el uso de la información derivada de la evaluación del desempeño y confrontarlo con la actuación del servidor público, por otro lado, hay que transparentar el acto administrativo y, de la misma manera, las grandes decisiones políticas. Consiste en observar a los servidores públicos de cómo utilizan los mecanismos y el conjunto de reglas que guían su actuación. Dicho mecanismo de control debe ser un ejercicio de coordinación que dará al quehacer público otra orientación. También el personal adecuado para cubrir la enmienda (incluso parte del aparato estatal) debe calificar la actuación de los involucrados de forma veraz e imparcial como una obligación. De esta manera, el objetivo es controlar las acciones gubernamentales y ayudar a obtener mejores decisiones que se traduzcan en resultados eficaces.

Se requiere de una cultura de regulación y principios éticos, los cuales son vitales. Mientras no se haga un cambio sustancial en el servicio público, la corrupción, ineptitud e ineficiencia seguirá permeando en toda la administración pública mexicana. La instauración de controles y leyes no se aplica del todo y es prioritario ejercerlos de manera clara conforme las necesidades sociales. Es cierto que falta una cultura de la regulación y una cultura ética, para transitar en el camino de un servicio público eficaz.

4.8 CONSTRUCCIÓN SISTEMÁTICA DE PROGRAMAS DE ÉTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Toda persona que labora en cualquier organización pública observa ciertas reglas de convivencia, las cuales pueden hacer que adquiera a cabalidad algunas cualidades, posiciones y virtudes, esto con base en dichas líneas de comportamiento que se conviertan en una forma de vida. Principalmente, en el servicio público se deben cumplir las características éticas y normativas, el instrumento básico es un sustento en valores morales que le son propios. La naturaleza de todo servidor público es actuar de forma eficaz. La importancia de adquirir la ética en el espacio público permite que se actúe con honestidad junto con la profesionalización, el servidor público adquirirá más conciencia social que lo estimulará a actuar correctamente.

Es vital introducir aspectos éticos de acción a los servidores públicos, lo cual beneficiará a la sociedad y puede consolidar la verdadera cultura laboral. No se trata simplemente de un discurso, sino formalizar acciones gubernamentales de inducción al personal a favor de la ética mostrando una luz en ese sentido, pues existen personas que están dispuestas a dedicar parte de su tiempo y esfuerzo en aras de mejorar la vida pública del país. Se deben crear códigos y programas de ética dirigidos por personas íntegras y confiables, las cuales proporcionen mejores prácticas que eviten actos y decisiones discrecionales.

Ante esta perspectiva, es fundamental generar la adopción de códigos y programas estructurados en el ámbito ético cuyas características incluyen: fomentar el desarrollo de los servidores públicos que permitan crear, reafirmar y difundir las condiciones de una cultura ética. El conjunto de reglas sugeridas para el programa de ética para los servidores públicos consiste y está configurado por cinco módulos o unidades: 1.- el estudio de la ética y su consideración en el plano de la gestión pública, 2.- las distintas fases históricas, 3.- esquema de valores y principios de actuación, 4.- derechos y deberes, 5.- ejercicios prácticos. De forma particular el rubro de derechos y deberes es influido por los programas de los tres años de la educación media básica de la Secretaría de Educación Pública.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Boger, Gómez Ivonne, Formación cívica y ética, 1,2,3, Ed. Nuevo México, SEP, 2000.

1.- *Estudio de la ética y su consideración en el plano de la gestión pública.* La ética como ámbito de estudio supone entender lo valiosa que es, de acuerdo con la influencia que tiene en la conducta de los seres humanos, así como de la necesidad de establecer vínculos con la gestión pública. El hecho de incorporarla, permitirá una mejor atención para los habitantes. La impartición de la ética en todas las dependencias debe ser obligatoria. La plantilla docente estaría integrada por personal de las diversas universidades, institutos y centros de estudio del más alto nivel, para ello se suscribiría un convenio de colaboración. El objetivo principal es educar a las generaciones que transformarán a las instituciones, favoreciendo su desarrollo académico, personal y profesional. Así se formarán cuadros con los principios básicos de actuación laboral, por lo que es indispensable actualizarse.

2.- *Las distintas fases históricas.* A lo largo de la historia, los principios y valores éticos no se estandarizaron en las diversas culturas, países, comunidades, etnias, grupos y demás organizaciones sociales. Hay que subrayar que en el pasado se dieron pésimas, aceptables y mejores condiciones éticas sociales; esto es buenas y malas, sin embargo, con base en esa experiencia, no se ha podido construir un sistema caracterizado por el bien comunitario. Esto es derivado porque actualmente, en toda estructura pública los mandos superiores y medios, así como el personal operativo, han sido beneficiados, y son quienes han recibido las dádivas de quien efectúa un trámite o espera un favor en particular, provocando una enorme corrupción, así como el trabajo es simplemente deficiente.

El desempeño de los tres niveles de la estructura administrativa, en general es malo, porque evaden la ley y nunca ven por el bienestar de los demás. Se enriquecen fácilmente y no se les encuentra irregularidades. Estableciendo una gestión pública caracterizada por el aumento de sus privilegios y utilizan el cargo como un botín, para de manera individual hacerse del dinero, pensando que su estadía es temporal. Por ello es importante señalar que: su ascenso supone grandes beneficios por la búsqueda de sus intereses, en detrimento de la sociedad. En tanto, es una disposición institucional el centrar la atención en cómo se ha derivado la cuestión

ética, a partir de las diversas culturas que lo priorizaban, el objetivo es retomar o modificar algunas partes de aquellas prácticas.

3.- Esquema de valores y principios de actuación. Se establecerá una serie de principios y valores para los servidores públicos. Su construcción estará cimentada en atender sus responsabilidades básicas (ésta última es ya un valor). Los valores en el ejercicio de la función pública son: honestidad, integridad, probidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia, legalidad y equidad. Cada uno de ellos se abordará detallada, extensa y coordinadamente en el contexto de compromiso del gobierno hacia la ciudadanía. Su impartición se convertirá en un alentador instrumento de referencia, de igual forma permitirá armonizar las relaciones en el trabajo e influirá en la credibilidad.

Es crear estrategias que impulsen los principios y valores del servicio público, encaminados a reflexionar sobre cuál es la mejor decisión bajo la premisa del bien común, así como garantizar que se cumplan. Significa mencionar de manera central el ejercicio de la gestión pública en la que está sostenida y regulada. Es prioritario establecer la ética como disciplina de carácter práctico que ayude en el despertar de las conciencias, para generar un cambio de mentalidad en los servidores públicos.

4.- Derechos y deberes. En la conformación de todo programa de ética se debe dedicar un capítulo o dos sobre los derechos y deberes para cumplir con las obligaciones establecidas, particularmente donde se deben guiar las acciones, implica que el enfoque debe ser basado en la estructura administrativa vista desde la óptica general y paulatinamente deslizarse al nivel que le sigue, incluso al más bajo, todo encaminado a lo social, para que la comunicación que se genera con base en ella, equilibre y facilite el ejercicio permanente del sistema enmarcado en apoyos a los diversos niveles.

Los derechos se deben manejar y establecer de forma clara (salud, educación, alimentación, vivienda, calidad de vida, empleo, información clara y oportuna seguridad, cultura y deporte) a manera de motivación. En otro apartado se debe

señalar la importancia de las instituciones, la Constitución y las leyes en general. Una herramienta para lograr el propósito es la difusión ya sea escrita o de manera oral, los cuales contribuyen a llevar a cabo la tarea pública de la mejor manera.

Las obligaciones son una declaración de normas, ya sea en ley como de reglas a cumplir. Los derechos corresponden a una serie de acuerdos logrados que deben ser de la misma forma cumplidos y respetados. Con el hecho de exponer ambas se pretende hacer justicia al grado de fortalecer las instituciones. Es esforzarse en cumplir para obtener mayor salario, seguridad y vacaciones, con base en la productividad; empeño, puntualidad y honradez. El objetivo es mantener un equilibrio, no sólo tener derechos y nunca obligaciones, lo cual resulta inadmisibile.

5.- Ejercicios prácticos. Se desarrollarán actividades de forma planificadas, tales como visitar las diversas instituciones y/o la propia, para poner en práctica la información adquirida de las primeras unidades del programa. Circulando de una institución a otra, a manera de préstamo o como un ejercicio profesional, los designados compartirán experiencias con los compañeros o los demás trabajadores. Esto tiene implicaciones internas y externas que se convierten en la construcción y aplicación de los principios basados en reglas legales y coherentes. Otra forma práctica en general sería que las actividades tengan un marcado énfasis en el rubro de la ética con el apoyo del conocimiento adquirido para su conformación con el fin de garantizar que el contenido planteado tenga viabilidad y pueda contribuir a renovar el servicio público.

Para la impartición de los programas se utilizará el pizarrón electrónico, retroproyectors, diapositivas y en general por herramientas tecnológicas, ejercicios y actividades complementarias. Dichas medidas de vinculación a los programas de ética a los servidores públicos también deben ser acompañadas de seminarios, diplomados, cursos, conferencias, coloquios, talleres y módulos de formación. Las autoridades deberán establecer foros en diversas partes e instancias para que se instruya al personal de forma real en el proceso de los fundamentos éticos, así como de generar un progreso y un cambio. El mecanismo de adopción de los programas

debe ser obligatorio, como un establecimiento de reglas generales, cuyo objetivo principal es vivir bajo un comportamiento adecuado en aras de la vida pública. Los resultados positivos que se obtengan, estarán precedidos por un enorme esfuerzo. Este impulso ético al servidor público permitirá lograr un mejor futuro para todos.

Con la base de instaurar un claro enfoque sobre la ética en los servidores públicos, se podrían buscar las mejores soluciones, esto ya de entrada, es un primer paso para la respuesta. Ante tales estrategias para su mejor tránsito se requiere que, confluyan los instrumentos de transparencia, control y supervisión, estos dos últimos aspectos pueden ser conformados por directivas tales como; ONG`S y ciudadanía con un firme compromiso social ajeno a los intereses de los servidores públicos.

Las acciones del servidor público deben estar plagadas por la voluntad ejercida mayoritariamente por la: honradez, imparcialidad, eficiencia y vocación de servicio que son importantes para toda organización, las cuales deben ser como un establecimiento de reglas generales a seguir. Las anteriores medidas coexistirán con las leyes y los Códigos de Conducta y de Ética de manera conjunta, unas serían de promoción de acciones tendentes a lograr el beneficio social y otras con reglas de acción obligatorias. En suma, se habrán de seguir como reglas de gobernanza en el sector público, junto con las normas legales, lo que permitirá formar verdaderos líderes, así de manera central, la responsabilidad debe estar en equilibrio con la ley.

4.9 ESTRATEGIAS DE ADOPCIÓN DE UNA ÉTICA PÚBLICA.

Es de vital importancia incorporar las cuestiones éticas en la vida pública, pues existe la base elemental de que los efectos de las acciones repercuten en todos por igual. La ética se entiende como un punto de vista personal, derivado por las costumbres y reglas de conducta colectivas. El ser humano construye y define su forma de ser, que es influida y emana de la sociedad. Su visión es desarrollada por las condiciones históricas en que se socializa a través de la reflexión y sus acciones de índole cotidiana, si ésta es enmarcada por virtudes, conseguirá sus objetivos de forma positiva. En tanto la ética pública se dirige bajo otras especificaciones y reglas, se percibe de esta manera:

“La ética pública trata de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien. Esta ética afecta a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad”.²⁰⁰

La finalidad de la ética pública es promover entre los servidores públicos el interés en el tema moral caracterizado en valores y principios que le serán de utilidad para resolver sus tareas con más compromiso, pasión y entrega que es su finalidad institucional. El campo de acción es el servicio público. Se refiere a los actos de los servidores públicos en su espacio laboral y no a toda la población, tiene como objeto de estudio a la moral de los servidores públicos. Es más correcto hablar del término cuando se hace referencia al ámbito gubernamental, pero que, necesariamente repercute en la percepción de la ciudadanía. Asimismo, Gregorio Peces Barba establece:

“...respecto al comportamiento y a las obligaciones de los poderes y de los funcionarios. Son pues los poderes públicos y también los operadores jurídicos, jueces, funcionarios, etc..., esa ética pública señala que deben hacer los poderes, las autoridades y los funcionarios, quienes pueden y son competentes para hacerlo y con que procedimientos, precisamente para que los ciudadanos sean libres en la orientación de su moralidad privada”.²⁰¹

La ética pública estudia los valores morales de los servidores públicos, trata sólo un espacio de lo colectivo. Se ocupa de difundir y guiar la conducta del personal gubernamental analizada desde su propia perspectiva. Tiene la encomienda de trabajar, señalar e impulsar el deber ser y las leyes, por ello hay que construirla de forma sólida nutriéndola de valores adecuados y principios en el servicio público mexicano y la contribución es por el bien de todos.

²⁰⁰ Villoria, Manuel, *op.cit*, p. 19

²⁰¹ Peces Barba, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, México, Fontamara, 2004, p. 74-75

Debido a que la ética pública desempeña un papel importante en la modificación o afianzamiento de valores morales en el servicio público, significa tener disciplina, caracterizada en el desarrollo de habilidades para el ejercicio de la función pública; mediante una constante y eficaz capacitación, que permitirá una profusión de las actividades del servidor público de forma más profesional. Incluye ponderar el aspecto técnico y tecnológico que ayudan a desarrollar mejor esas actividades.

Es pertinente mencionar lo que se entiende por técnica, el investigador y filósofo W. Brugguer apunta: “el aprovechamiento ordenado de los recursos y fuerzas naturales fundado en el conocimiento de la naturaleza y puesto al servicio de la satisfacción de las necesidades del hombre.”²⁰² De esta forma, la técnica emana del conocimiento científico y es una de sus herramientas, la cual permite buscar otras formas de conocimiento que ayudan al desarrollo y profesionalización de los servidores públicos, su objetivo es, incorporar innovaciones de calidad con métodos, pasos, procedimientos, sistemas, y prácticas, mediante argumentos válidos con aplicaciones de destreza para mejorar las condiciones del servicio público.

El avance implica el florecimiento y desarrollo del servicio público, el que se debe encauzar para responder las necesidades de gobierno. Tanto la técnica como la tecnología van de la mano y ambas conducen de mejor manera el ámbito del servicio público, lo que permite darle un seguimiento en la evaluación y certificación en el cumplimiento de sus metas; la contribución es fortalecer y expandir la consolidación del servicio público.

Para transmitir el conocimiento y las bases de la ética pública a los servidores públicos, se necesita de cursos, pláticas, debates, talleres y conferencias, que provean de un modelo de principios, valores y pautas de conducta en todos los entes de gobierno, con la transmisión y coordinación de esfuerzos que plasmen las características de probidad, responsabilidad y lealtad, mediante carteles, videos e Internet, para mejorar cualitativa y cuantitativamente su puesta en marcha y consolidación. Incluye aspectos educativos que doten de mayor preparación al

²⁰² Brugguer, W. Diccionario de filosofía, Barcelona, España, Herder, 1989, p. 455

personal, de manera permanente y obligatoria. No sólo es el dominio de los métodos, sino se requiere de una política amplia de concientización y de voluntad de hacer las cosas mejor, por ende, proporcionará un bienestar a la sociedad.

En la OCDE hay 29 países que la integran y México esta por debajo de las ubicaciones positivas en materia de principios y valores, al respecto, Enrique Cabrero Mendoza plantea como medidas eficaces de promoción de la ética pública tres ejes fundamentales:

- a) La transparencia y el acceso a la información, que se entiende como la disposición y obligatoriedad de rendir cuentas, inhibir la corrupción, abatir la impunidad y fortalecer la aplicación de las leyes que permitirá mejorar la situación imperante.
- b) Por otro lado, se requiere de una normatividad que se aplique con certeza y sin distinciones.
- c) Se requiere que las organizaciones sociales (ombudsman's y ong's) asuman un papel importante de contraloras.²⁰³

Asimismo, establece que en la aplicación de estos ejes hay que procurar:

- Urgente instalación del debate.
- Urgente enseñanza y aplicación de los valores éticos.
- Urgente desarrollo de sistemas administrativos que promuevan la conducta ética.
- Urgente consolidar una democracia de manera ética y responsable.
- La ética pública; es la única vía para la confianza colectiva. Es una obligación establecer una infraestructura ética.

En la función pública es necesario fortalecer el régimen democrático, el cual incluye fortalecer valores idóneos tendentes a mejorar la calidad de la vida personal y social. La educación promoverá y generará estímulos en lo humanista, impulsa por lo tanto, saber que es lo correcto y lo incorrecto. Un aspecto importante, radica en la expresión y difusión sobre la ética pública, lo cual desencadenará una serie de reacciones en la

²⁰³ Participación de Enrique Cabrero Mendoza en el Foro de ética pública, realizado en la FCPyS UNAM, del 20 al 24 de marzo de 2006.

sociedad. Aunado al aspecto de valores hay que hacer cumplir las leyes, pues se convierten en la primera condición de alcanzar su implantación.

Por ética pública se entiende, el estudio, análisis, observación e involucramiento de los actos morales de los servidores públicos, bajo la consideración del ámbito normativo que los rige. En tanto, el término moral pública se refiere a los actos y costumbres de los servidores públicos en el ámbito gubernamental. La diferencia que separa a una y otra radica en que, la primera se refiere al estudio de los actos morales, mientras que la segunda tiene como objetivo establecer los actos y costumbres del personal público. Las dos influyen y generan resultados en el ámbito social, ambas son mecanismos que garantizan el fomento del tema, y ayudan a establecer una cultura cívica que elimine la corrupción y la ineficiencia.

4.10 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA.

Hablar de participación ciudadana supone una acción colectiva de interés hacia los organismos del gobierno mediante un diálogo sobre las políticas, medidas, reformas y objetivos. Contar con la disposición del gobierno es vital, dado que, de manera conjunta se crearían las decisiones más adecuadas. En este contexto para A. Almond G. el desenvolvimiento cívico está basado en establecer un consenso primordial en cuanto a la legitimidad de las instituciones, la dirección y la serie de políticas. Implica generar un círculo de confianza traducido en una reconciliabilidad de intereses.²⁰⁴ De tal suerte, es la inclusión de los individuos (ciudadanos) en los asuntos del gobierno, que se convierten forzosamente en públicos. En virtud de, ejercer acciones y la elaboración de ideas para influir en la solución de la problemática comunitaria.

En el caso de México, la ciudadanía debe influir en los intereses de la población, no sólo desde el ámbito de las elecciones sino en los que se dirijan hacia lo público, en un entorno de libertad que favorece su desarrollo. Por ello, hay un vínculo con la ética, por la existencia de principios y reglas de conducta respaldadas por la reflexión personal que también incide en lo general. Para Luis Vázquez Cano, la participación ciudadana es un “acto en el que los individuos toman parte en alguna actividad

²⁰⁴ Almond, G. A., “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en R. del Águila y F. Vallespin (eds), La democracia en sus textos, Alianza, Madrid, España, 1998, p. 34

pública, o entendida como una relación entre el individuo y el Estado con carácter público”.²⁰⁵ También es vital que la ciudadanía se otorgue a sí misma un peso contundente en las decisiones con la voluntad de orientarlas hacia beneficios generales.

El desarrollo de una cultura democrática va aparejado con la incorporación de la ciudadanía (movilización) y es parte de las decisiones en los asuntos públicos. Por ello, la democracia implica una serie de actos que se traducen en derechos de los ciudadanos a encauzar e influir, de forma equitativa, en los ámbitos electorales y gubernamentales que involucran la dirección y la satisfacción de las necesidades sociales. No sólo en el terreno electoral sino el económico y social. Urge que, la ciudadanía se exprese libremente porque cada persona tiene cualidades y potenciales diferentes, los cuales se convierten en una gama de ideas que enriquecen el conjunto.

Esto hace que, el involucramiento de cada persona sea de suma importancia. En este sentido, Laura Elena Herrejón dice que; para favorecer la participación ciudadana debe darse, desde una pequeña reunión social para elegir al Jefe o Representante Vecinal de una Manzana, luego al de la Colonia, y posteriormente al de la Delegación, como la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, la gubernatura de cualquier estado y hasta el presidente de la república.²⁰⁶ Enmarcado en un compromiso cívico que se convierte en un asunto de primera magnitud. Significa que lo que sirve a la sociedad vale para uno. Hoy día, es un error estar al margen de las actividades gubernamentales, en cambio, si se actúa de forma activa y con expectativas, se convierte en la base fundamental de transformación a una nueva y mejor forma de convivencia.

Desde la instancia vecinal se debe impulsar a todos para poder expresar y consecuentemente sugerir y exigir acciones (en función de la sociedad) y contar con una instancia que permita sustentar cualquier decisión. Desde la instancia vecinal de

²⁰⁵ Vázquez, Cano Luis, El control gubernamental y la contraloría social mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, p.87

²⁰⁶ Herrejón, Laura Elena, “Sobre la participación ciudadana”, El Universal, 6 de mayo 2007.

participación ciudadana o cualquier acto comunitario, se debe abogar por el beneficio mutuo y la inclusión de todos es vital. Una vez instaladas las reuniones, de participación ciudadana o cualquier otro acto que atañe a la comunidad, se deben aceptar las ideas y proposiciones que formen escenarios y conlleven al diseño de las soluciones. En cuanto a su funcionamiento, es necesario aplicar reglas y prácticas determinadas por los valores, los cuales culminarían en acciones racionales. Así, la voluntad popular puede orientar las acciones de gobierno, sostenidas por un Estado de derecho.

Para contribuir al desarrollo de la ética en el servicio público se debe promover la participación de la sociedad civil para influir en las decisiones gubernamentales. A partir de esta relación dual se avanzaría en mejorar la actuación del sector público, básicamente aumentaría la eficiencia y eficacia, de igual forma, ayudaría a transparentar y regular las políticas a seguir. Lo más importante es, contar con el suficiente respaldo del gobierno y de los ciudadanos. Para lograr un avance en ese rubro, de forma parcial se retomaron algunas propuestas del Banco Mundial sobre la calidad de vida de Ecuador²⁰⁷, que incluyen: una serie de consultas con representación de toda la sociedad; sectores y regiones. En el caso de México, su adopción ayudaría a definir las políticas a seguir sobre los temas centrales: salud, vivienda, empleo, alimentación y educación, ya sea hacer reformas o simplemente ampliarlas o acentuarlas, una vez que se decide adoptar una o varias, lo siguiente es elaborar un marco institucional acorde.

Si en la consulta, la ciudadanía de forma mayoritaria expone el tema de lo económico (a grandes rasgos; mayor distribución de la riqueza, más generación de empleos, apoyo a nuevas empresas, entre otros) se deben elaborar planes, programas y proyectos bien articulados y definidos en un tiempo determinado. De acuerdo con lo expuesto, por el Banco Mundial como una propuesta para Ecuador, aunque la iniciativa en México también se puede adoptar, con otras salvedades tales como: formar una Organización no Gubernamental para verificar su adecuado

²⁰⁷ Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, “Participación de la sociedad civil en los préstamos para políticas de desarrollo del sector públicos y los préstamos de ajuste fiscal en Ecuador” en: Pensando en voz alta VI Innovadores estudios de caso sobre instrumentos participativos, 2005, p. 19-36.

funcionamiento, también debe aplicarse en las transacciones, adquisiciones y licitaciones hechas por el gobierno. Lo cual permitiría que mediante sus señalamientos se transparenten las acciones y se cometan menos actos de ineficiencia y de corrupción. Aparejado a esto, la sociedad civil, una vez que se ha puesto en práctica el programa, puede seguir manifestando su apoyo o descontento de manera libre y abierta, a través de asambleas, reuniones y foros que significan un mayor Estado democrático.²⁰⁸ El tema admite la construcción de consensos que previamente se hayan analizado. El monopolio dictatorial de gobierno debe ser frenado de inmediato. La sociedad civil debe producir una real solución al problema con la otra parte (el ente gubernamental).

La generación de ONG's contribuye a poner en práctica los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Siempre y cuando cumplan el papel de instancia reguladora y supervisora, con informes; reclamos y quejas sobre el desempeño de los servidores públicos. Las dos instancias: gobierno y ciudadanos deben colaborar apoyándose uno a otro. La realidad ha mostrado que, la participación y el trabajo en equipo no han sido la constante en el país, esto combinado con la democracia que no se ha desarrollado del todo. Así entonces, es necesario abonar por una cultura cívica en donde la cooperación de los vecinos es primordial, junto con personas formadas técnicamente.

El papel de las autoridades, es importante para poder entablar una comunicación seria y poder entender los aspectos especializados creando así; una *corresponsabilidad*, esto supone tiempo, esfuerzo y sobre todo voluntad de las partes intercambiando ideas para delinear de forma clara las demandas y, en consecuencia, elaborar las estrategias para su ejecución con una planeación, lo suficientemente viable en tiempo y forma. Así que, la formación de foros de consultas permitirán conocer las problemáticas comunes y se podrá elaborar una guía para su resolución a manera de exigencias normativas y cumplir las obligaciones implícitas del Estado.

²⁰⁸ Íbidem

La palabra democracia, etimológicamente significa “poder” (kratos) del pueblo (demos) que es un legado de los griegos. Quiere decir que el pueblo pueda elegir e influir en las decisiones del gobierno. Específicamente y de acuerdo con la historia se ha concebido como una forma de gobierno y por añadidura es una expresión política, pues contiene rasgos de pluralidad. Se trata de arribar a la línea de que los ciudadanos verdaderamente influyan en las decisiones del poder. Para poder alcanzar un nivel suficiente de democracia se deben sortear muchos aspectos; conciliar intereses e ideologías para poder elaborar un proyecto común en el que la sociedad participe, reflexione y elabore propuestas de solución.

La democracia se define como: “...la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno...,predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado...”.²⁰⁹ Se entiende que el pueblo tiene un verdadero espacio de acción en las actividades gubernamentales, también se le conoce como sociedad civil, cuya función es mediante sugerencias y participación directa en los asuntos que atañen a todos, apareció por primera vez como un resultado de demandas sociales y concretamente con la civilización griega, en donde el sector clamaba ser escuchado y que se materializarán sus demandas para convertirse en una forma característica de gobierno, fue algo novedoso y parecía ser lo más justo, en donde occidente la adoptó; sin embargo no fue del todo incluyente pues los esclavos no podían expresar sus demandas, así como las mujeres y los extranjeros.

Para lo anterior, hay que crear las condiciones adecuadas como: difusión y elaboración de programas de educación cívica, lo cual comprende una cultura democrática aceptable en donde surjan pronunciamientos tales como consultas ciudadanas, referéndums, plebiscitos, en donde el IFE y el gobierno aprueben, organicen y edifiquen tales instrumentos democráticos, para poder involucrar a todos sin excepción, así el resultado obtenido se convierte en un diagnóstico y una práctica constitucional. Es una demanda y un derecho básico de los ciudadanos. Tras observar lo antes expuesto, el asunto toral se despliega en llevar a cabo una democracia participativa, al respecto Giovanni Sartori establece: “...nadie ha negado

²⁰⁹ Cfr. Diccionario Enciclopédico Hispano-Mexicano, Barcelona, España, Editorial Plaza y Janés

nunca que la participación sea la esencia de las microdemocracias y la levadura infraestructural de la sobreestructura de conjunto del Estado democrático”.²¹⁰

Por democracia participativa se entiende que es una forma de involucramiento de los ciudadanos en el gobierno, convirtiéndose en una práctica común. Entonces la participación es la acción libre de los ciudadanos en los asuntos públicos que influyan en las decisiones del gobierno. Una de las medidas para su desarrollo es a través de asambleas, reuniones y asociaciones de vecinos, ONG's que permitan la convivencia de las personas en la definición de planes, programas, políticas que realmente tomen en cuenta las necesidades de la población.

Para lograr una verdadera democracia, se requiere de una activa participación ciudadana con el gobierno y viceversa. En primer lugar, la ciudadanía debe asumirse como un actor protagónico, cuya función es estar al tanto de lo que acontece en el gobierno como un deber y un derecho a la vez, de manera habitual observar los posibles fraudes, corrupción e incapacidad, para llevar a cabo la labor asignada. Esto propicia la legalidad y pone a la vista los culpables, quienes pretenden utilizar sus influencias, cometer actos corruptos e ineficaces, así como alterar la información que debe publicarse en la Ley de Transparencia, pues la corrupción genera la falta de crecimiento en las empresas públicas y privadas, repercutiendo inefablemente en el estancamiento económico del país.

Por ello, es necesario detener los actos ajenos al deber ser del servicio público, gran cantidad de sus empleados son faltos de moral. Con lo que, se reclama una nueva cultura ética y de transparencia en donde no sólo el Estado fungirá el compromiso de satisfacer las condiciones de vida de la sociedad sino contribuir a que se desarrolle plenamente las organizaciones públicas convirtiéndolas en vigilantes, garantes y difusores de la cultura ética del servicio público. Hay que impulsar el derecho de acceso a la información pública en México, de igual forma, la sociedad le indicará las fallas, por ende la autoridad pondrá en la agenda un proyecto en ese sentido. La apatía y la impunidad acaban con el desarrollo de la sociedad, es menester pedir a

²¹⁰ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Taurus, 2003, p. 117

las instancias gubernamentales que su actuación sea de forma eficaz y clara, lo cual generaría una mejor relación con el Estado. El aspecto dual (gobierno y sociedad) deben asumir su labor; buscar por el bienestar colectivo.

CONCLUSIONES

El Estado es la máxima organización de la sociedad que presenta la particularidad de control hacia sus asociados mediante el uso de la violencia legítima y puede ejercerla según las necesidades de la población, esta característica lo ubica por encima de todo ente, tiene poderes ilimitados incidiendo en la sociedad, cuenta con la facultad de obtener las metas sociales a corto o largo plazo, como uno de sus mandatos y objetivos principales.

El Estado consta de cuatro elementos: territorio, gobierno, ordenamiento jurídico y una población que son su ámbito de dominación, el uso de la fuerza la aplica mediante la policía, el ejército, las fuerzas del orden y las leyes en general, está dotado de una potestad que responde a las necesidades colectivas, puede ampliar sus posibilidades con una dimensión ética global, restando así, la imposición absoluta y respondiendo al bienestar general.

El gobierno es el sistema de instituciones y componentes físicos, para llevar a cabo las tareas del ordenamiento superior, donde se dirigen las acciones, funge como un mecanismo de regulación en las funciones y áreas orgánicas, mediante un proceso que fortalece la instancia de dirección política y administrativa, observa tres órdenes: legislativo, ejecutivo y judicial con la consigna de encauzar y responder al desarrollo de la nación y de las personas que lo integran.

El gobierno es la parte emanada del Estado el cual establece sus designios desde un amplio margen, con el deber de responder a los derechos de la población, ya que tiene la facultad de regular el conjunto de leyes y disposiciones, de igual manera, es el aparato de poder detentado por leyes con el fin de velar por la sociedad, su quehacer cotidiano está enmarcado por la armonía, el bienestar y la paz colectiva en sus ámbitos federal, estatal y municipal.

La administración pública es la organización donde se cristalizan las políticas del gobierno, mediante una serie de instituciones, sistemas y procedimientos que proporcionan bienes y servicios para el beneficio de la sociedad. Wilson decía, que es el gobierno en acción y la parte más visible de éste, pues es el órgano encargado de cumplir las demandas sociales y satisfacerlas.

Los órganos de la administración pública tienen la potestad de hacer valer la fuerza pública, pues esto le permite ejecutar las acciones y decisiones para y en contra de algún grupo de personas, en aras de la colectividad, son dependencias y entidades auspiciadas, así como controladas desde el titular del poder ejecutivo, mediante un marco jurídico propio y su función principal, es el uso adecuado de los recursos públicos para resolver los problemas de la sociedad.

La ética es una ciencia derivada de la filosofía, es descriptiva, normativa y al mismo tiempo práctica, se entiende como el conjunto de principios y valores morales que rigen el comportamiento humano, estudia o reflexiona sobre su conducta tanto individual como social, asimismo es una posición personal aunque influida por las tradiciones y sentimientos de la comunidad.

La ética estudia a la moral, traducida en conocer la forma de pensar, ser y dirigirse del ser humano, hace referencia al juicio interior que lo guía y se adquiere por la conciencia, la cual es reflejada en sus decisiones, es una expresión caracterizada por el aspecto de libertad, es el modo de comportarse correctamente o no, determinado por el nivel de valores y principios morales aceptados socialmente.

La ética pública permite dirimir y resolver los problemas comunes, se refiere al estudio del comportamiento de los servidores públicos, en cuanto a sus actitudes y aptitudes, está regulada por valores, principios y normas morales de actuación, su objetivo también concierne al pueblo porque su comportamiento desemboca y afecta siempre al ciudadano, el desempeño que observa va aparejado con el nivel de conocimientos adquiridos, así como de la puesta en práctica de tales consideraciones morales.

La moral comprende valores y acciones preferentemente buenas, en tanto, los deberes y exigencias sociales se rigen a través de reglas, pero no es lo mismo que la ética, a pesar de sus vínculos; la ética en la antigua Grecia se ligaba con el modo de ser o de vivir, conformado por el carácter (ethos), la moral en su acepción latina significó costumbres; los preceptos éticos cambian porque los morales también lo hacen, pues la sociedad se transforma, es vertiginosa y se desarrolla, según sus propias reglas.

Los actos morales están caracterizados por el bien y el mal, por ello es menester conocerlos y diferenciarlos, las acciones humanas requieren de la conciencia en la cual, de forma cotidiana, se puede arribar a lo social, el hecho de pensar que en el gobierno se adhieran valores y se difundan, es construir reglas de conducta y transformar las viejas prácticas nocivas, constituyéndose en un potencial que ha sido desaprovechado, de ahí su pertinencia.

Los valores son pautas de comportamiento cuya función básica es formar un criterio, influenciado por las preferencias, placeres, necesidades, gustos, deberes, intereses, atracciones y demás rubros de orientación personal para mejorar la conducta al ponerlos en práctica, de igual forma regulan las acciones de los individuos en concordancia con las reglas, normas y referencias culturales de toda sociedad.

Los valores con criterios éticos se refieren al hecho de que los primeros adopten el objetivo principal: un patrón de cómo deben actuar los hombres basados en una reflexión, en el caso del servicio público, es establecer acciones en relación con la gestión al amparo de la razón, entonces, éstos valores requieren de una auténtica aplicación donde todos tienen un peso importante, al registrarlos y expresarlos como verdaderos actos compartidos, pues son un reclamo.

La dimensión y concepción ética de la antigüedad no es equiparable con la actual, en la primera lo era todo; especialmente Aristóteles mencionaba la necesidad de usar cotidianamente las virtudes como el medio para alcanzar el bienestar, por tanto el arribar a la felicidad, sus preceptos eran compartidos y aceptados, los griegos se

preocuparon por modificar los principios, valores y las normas para introducir una conducta ética y moral de las personas que incluía a los gobernantes y produjeron una sociedad digna de admiración, hasta hoy día.

El servicio público es la actividad técnica y profesional emanada de la administración pública, cuya principal acción es satisfacer las necesidades colectivas, mediante elementos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, de gran relevancia es el humano; el cual permite lograr los fines del gobierno, está basado en prestaciones, impregnadas de compromiso con la mayoría, tiene acercamiento con la sociedad y está influido por grupos económicos o de interés ajenos a su tarea fundamental.

La sociedad necesita que el servicio público se transforme porque así puede alcanzar los objetivos sociales, pero debe ser con base en la eficiencia, calidad y un trabajo con la mayor excelencia posible, pues su dimensión es contribuir tanto con la sociedad como con el gobierno, en él existen reglas de conducta con sustento legal que influyen en la elaboración de las políticas para el funcionamiento adecuado en la asignación de los recursos de forma transparente.

El personal del servicio público tiene un compromiso ineludible con la sociedad cuya tarea es establecer una forma de solidaridad con voluntad propia, para ello es necesaria, la adopción de principios y valores éticos que ayuden a reflexionar sobre su conducta, esta adaptación es compatible y necesaria, porque potencializará el rendimiento y se obtendrán mejores tomas de decisiones.

Es fundamental una transformación en el servicio público para evitar la ineptitud y el ejercicio irregular. La ética es importante para alcanzar tal condición, pero es sólo una parte de la solución a un problema tan enraizado, ya que para evitar el acto inmoral la mejor solución es la prevención que evite actos impropios, una legislación que se aplique imparcial y efectivamente, con la certeza de que el desarrollo de la moral pública proporciona una estructura sólida de valores y principios adecuados.

Es importante que todo servidor público esté provisto de principios y valores éticos, los cuales elevarán el nivel de calidad de su gestión y evitarán la ineptitud, deben ser una constante en las acciones gubernamentales, convirtiéndose en el primer paso hacia una transformación para detener los actos ajenos a su desarrollo, mediante valores y principios donde la probidad y eficacia en la administración pública sean el eje rector, acompañados de las leyes.

La ética y la política parten del principio del bien común, promueven la generación del comportamiento humano, por tanto son normativas y conllevan responsabilidades, ambas tienen una naturaleza social; la primera encarna el deseo universal del deber ser y la segunda el ejercicio del cargo constituido por los efectos que finalmente abogan por el beneficio colectivo.

A través de informes, encuestas y mediciones se observan actos corruptos e ineficientes de los gobiernos, lo que obliga desarrollar acciones como la transparencia y rendición de cuentas a fin de abatirlos y sancionarlos con toda la fuerza posible; enfrentándolos de forma directa, aunque no se sabe con exactitud cuántos se suscitan, hay que eliminarlos en la medida de lo posible.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado hasta el de Vicente Fox, se mencionaron conceptos como eficiencia, legalidad, imparcialidad, responsabilidad y solidaridad, que no se han llevado a la práctica, y por tanto, a un mejor servicio público, esto porque en todas las sociedades los cambios organizacionales y de valores son lentos, a pesar de ello, es necesario un mejor funcionamiento del servicio público mediante la introducción de reglas y normas donde los valores sean el eje principal, para construir la nueva cultura ética.

En México hay una evidente crisis de valores, representada por la ineficiencia, pasividad y la enorme corrupción en el ámbito público, donde se observa la venta de plazas, cohechos para agilizar algún documento o trámite, conseguir un contrato o licitación pública, todo esto confirma la situación de descomposición moral,

caracterizada por la pérdida de valores que hace sentir a todos insatisfechos, así como una ausencia de credibilidad institucional y social.

Se observa un sistema de complicidades e intereses personales, de grupo y partidistas por la carencia de honestidad, honradez, lealtad, rectitud, legalidad, imparcialidad, eficacia y eficiencia que subyacen en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, es necesario poner en práctica, de forma homogénea al servicio público bajo principios éticos. Tal propósito se consideró de manera más enfática desde hace veinticinco años cuya bandera fue el Programa de Renovación Moral de la Sociedad, instituido por Miguel de la Madrid en 1982, quien puso en marcha la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) para abatir los actos de corrupción e instaurar el aspecto ético y moral, mediante un instrumento denominado Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (no se les llamaba funcionarios), en aras de trabajar con austeridad republicana en todos los ordenes del gobierno. La SECOGEF llevaba a cabo las disposiciones laborales que señalaba la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Luego se convirtió en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), posteriormente en el gobierno de Fox se denominó Secretaría de la Función Pública.

No se ha concretado tal deseo; ético y moral, debido a que el comportamiento no es congruente con el cada vez más grande proceso de globalización en que se vive. El nivel de corrupción que existe en el país ha ascendido de forma impresionante, esto indica que hay omisión en cuanto al deber ser del servicio público, y lo peor de todo es que no se hace nada al respecto, a pesar de programas, planes, códigos y supuestos cambios, que se plantean más como una justificación y no con el convencimiento de abatir este flagelo. Para incrementar el grado de ética de los servidores públicos se requiere de reglas que puedan ser comprendidas, asimiladas y respetadas por todos los involucrados en la gestión pública, con un alcance realmente efectivo, porque el enfoque dado no es satisfactorio y los intentos al respecto no se cumplen a cabalidad y han orillado que el escenario sea negativo. Es indispensable que el compromiso social (como elemento de necesidad) se asuma paralelamente a

las reglas, leyes y medidas en general hasta llegar a construir un mejor gobierno en beneficio de la sociedad.

La construcción y puesta en práctica de principios éticos en el servicio público cobra vital importancia porque es la forma más directa de imbuir al personal su compromiso con la honestidad y responsabilidad, esto apoyado por la profesionalización para lograr una mejor toma de decisiones con conocimiento y racionalidad a efecto de beneficiar a la sociedad, aspecto que no ha sido incorporado de manera clara, abierta y suficiente en la magnitud que la población espera, para hacerlos un hábito social y poder aminorar la corrupción y la ineficiencia que en México permean, es importante conocer, investigar en el sentido ético y tener acceso a la información que se genera en la administración pública para incorporarla en todos los foros (universidades, sociedad civil, partidos políticos y las instituciones).

La corrupción es el acto de envilecer, podrir, descomponer y prostituir los procesos de los organismos públicos, no sólo está en las instancias administrativas, el ciudadano es parte del problema pues se necesita de dos partes que estén de acuerdo, para arreglar las cosas de forma fácil y rápida, constituyendo un círculo vicioso que se debe detener, pues las consecuencias que acarrea son nefastas para el desarrollo económico y social del país.

La corrupción es uno de los males sumamente arraigados y es posible abatirla mediante una eficaz aplicación de leyes, la profesionalización del servicio público y el desarrollo de principios éticos, cuya explicación se caracteriza por el interés social: eficiencia, responsabilidad, legalidad y honestidad; sin embargo, en México se conduce bajo un esquema contrario donde la impunidad es lo distintivo, caracterizado por la ineficiencia y el predominio de grupos de interés.

Los mecanismos institucionales de control como la Auditoría Superior de la Federación, Contralorías Estatales, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información, deben actuar con legalidad, para evitar la ineptitud y la corrupción que afectan la credibilidad en el gobierno y su

administración pública por acatar intereses externos, distrayendo su papel social y de imparcialidad que son necesarios en el país.

Un aspecto primordial a considerar para el mejor ejercicio de la función pública es la vocación de servicio que significa tener aptitudes para el trabajo a realizar, gran disposición y el amor por la profesión, tarea, labor u oficio, para llegar al fin con toda la voluntad y capacidad posibles, lo mejor es tener personal identificado con la función pública y la sociedad, que alguien impuesto o recomendado sin las cualidades necesarias para desempeñarse en el cargo.

Los programas de ética para los servidores públicos son un imperativo para impulsar el verdadero sentido de los principios y valores gubernamentales, así como el vehículo para reconstruir la dignidad y virtudes, los cuales constituyen un medio capaz de incrementar la moral pública, caracterizada por reconciliar a las autoridades con los ciudadanos, por ello deben llevarse a cabo pedagógicamente, de forma obligatoria, sustentados en una legislación idónea que garantice su continuidad y permanencia.

La razón que también justifica la reorientación del Servicio Profesional de Carrera es abatir la discrecionalidad que existe en la administración pública para poder abatir la corrupción, la cual tiene costos y efectos que impactan en diferentes ámbitos como el económico, social y político, situación que requiere modificar las conductas tanto de la sociedad como del gobierno. En términos generales la educación provee valores y principios, lo ideal sería que desde la niñez se adopten para que cuando el individuo, una vez que llegue a la madurez tenga probabilidades de adecuarlos o construirlos de manera más sólida. Otro proceso esencial de cambio que tiende a producir de manera positiva el ejercicio de la función pública es la instauración articulada de controles administrativos, por medio de mecanismos necesarios para vigilar y combatir las malas prácticas que lastiman a la sociedad, fomentando la impunidad.

En la gestión de Vicente Fox, se pretendieron eliminar las viejas prácticas ilícitas e ineficientes, para que pudiera marchar mejor la administración pública, mediante la

tecnología, el uso de mejora regulatoria y agilizando los procedimientos con su modelo institucional de *buen gobierno*, pero los resultados fueron precarios debido a que no se solucionaron los problemas públicos, de igual forma el desarrollo de la cultura de valores y principios éticos fue incipiente, pues solo quedo en el intento de modernizar el servicio público, sin modificaciones sustanciales.

El Código de Ética para los servidores públicos, implementado por la administración foxista, sólo fue una receta, pues los principios que estableció fueron de forma genérica, tales como: bien común, generosidad, transparencia y rubro ecológico, de los cuales algunos no tienen relación con el servicio público, otros ya se sobreentendían, no tuvo el peso suficiente para que lo adoptará todo el personal de la administración pública federal; que al poner en la agenda el tema ético y no darle su importancia real, fue negativo, peor aún; ser señalado por actos de corrupción, lo cual es una terrible decepción.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Desarrollo Administrativo, no fue eficaz, sus resultados son escasos; por la falta de difusión y aplicación de la normatividad, su ejecución no fue clara ni fuerte, por ello paradójicamente se incrementó la corrupción generando un retroceso que se caracterizó por el ocultamiento de la cantidad de servidores públicos sancionados y los consecuentes castigos. En términos reales, ningún funcionario público acató estrictamente los designios, ni compareció ante las autoridades.

En el servicio público mexicano la responsabilidad y el compromiso social son valores fundamentales, que implican asumir los actos que se cometen para cumplir con las demandas y necesidades comunes, convirtiéndose en un asunto que merece la mayor atención, también implican corregir los errores y procesarlos para no cometerlos de manera reiterada.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se caracteriza por una serie de ordenamientos de cómo hacer el trabajo de manera adecuada e intensificar la organización pública, en aras de identificarse con las

reglas, pero para compartirlas es necesario convertirlas en principios de actuación personales, junto con los mecanismos alternos fiscalizadores y de rendición de cuentas, con las sanciones administrativas e incluso penales.

La transparencia es un elemento fundamental en la búsqueda de alternativas que mejoren el servicio público, abatan la corrupción y la ineptitud, generando credibilidad, al informar sobre los actos de los servidores públicos a la sociedad, mostrando a la luz las decisiones del gobierno para que los ciudadanos las califiquen, es el vehículo y aliado de la rendición de cuentas; aunque en México es incipiente y no es práctica común, por la resistencia de las autoridades, así como de los ciudadanos que no exigen ni ejercen tal derecho.

La Ley de transparencia es una pretensión de rendir cuentas sobre el estado que guarda la nación, es adecuada pero su aplicación irregular; no existe homogeneidad y seguimiento completo sobre la veracidad de la información vertida, además para que un solicitante obtenga la información se requiere de muchos días hábiles, aunado a que la mayoría de la población no tiene acceso, pues sólo los académicos, estudiantes y periodistas lo hacen de forma común.

La Ley de Transparencia Pública Gubernamental tiene resquicios como la información vertida por los servidores públicos que puede ser falsa o no tan clara y sin un curso pertinente. Es obligatorio publicar los actos públicos de mayor importancia, que sean completos y reales, lo cual requiere de profesionalización, asimismo de una cultura cívica, como práctica y no sólo teórica.

Profesionalizar es actuar con la mejor capacidad posible, se apoya en conocimientos que son a la vez derivados de la educación y la práctica, así como del dominio en algún área, procedimiento o departamento dentro de los diferentes niveles del gobierno, sirve para que el desempeño en la gestión se desarrolle aceptablemente, pues su andamiaje es complejo y delicado; tal condición permite tomar las mejores decisiones y lograr la eficiencia en la institución para alcanzar mayor calidad en la prestación del servicio público.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera es un avance en los rubros de capacitación, estímulos y evaluación del desempeño, enfatizando que sólo pueden acceder al servicio público quienes posean la capacidad y práctica necesarias, mediante un proceso libre y equitativo; pero no hay una leal competencia, persisten las camarillas, el compadrazgo, amiguismo y nepotismo, la falta de aplicación de la ley es por la ausencia de detección de las diversas irregularidades.

El sistema del servicio civil de carrera, deberá convertirse en un mecanismo de limpieza para abatir los problemas que enfrenta el servicio público como las camarillas, cambios sexenales drásticos, compadrazgo, amiguismo, grupos de interés insertados y nepotismo que tanto le han dañado, pero su aplicación no ha revertido satisfactoriamente el panorama, en virtud de que no se han llevado a cabo todas sus disposiciones.

El gobierno de Vicente Fox en el ámbito político y administrativo, se caracterizó por la inexperiencia, ausencia de personal calificado y de disposición, pues se han detectado irregularidades como enriquecimiento ilícito, uso indebido de funciones y otros; a lo que debe seguir una pertinente investigación con resultados concretos, pues sólo fue una mascarada lo que pregonaba; además de que algunos de sus colaboradores estuvieron inmersos en actos corruptos.

Bibliografía

Acle Tomasini, Alfredo, Retos y riegos de la calidad total, México, Editorial Grijalbo, 1994.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, A la sombra de la revolución mexicana, México, Editorial Cal y Arena, 1992.

Almond, G.A., “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en R. del Águila y F. Vallespin editores, La democracia en sus textos, Madrid, España, Alianza, 1998.

Anaya Cadena, Vicente, Diccionario de Política y Administración Pública Municipal, México, Gobierno del estado de Tlaxcala, CNCPyAP, 1997.

Aristóteles, Ética a Nicomaco, Madrid, España, Editorial Bilingüe, 1959.

Aristóteles, Política, México, Editorial Porrúa, S.A., 1991.

Banco Mundial, Pensando en voz alta VI Innovadores estudios de caso sobre instrumentos participativos, 2005.

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, La nueva administración pública, Madrid, España, editorial Alianza, 1997.

Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Legislación Administrativa Argentina, 1997.

Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, T. I, México, Editorial Siglo XXI, 1993.

Bobbio, Norberto, El Filósofo y la Política, México, Fondo Cultura Económica, 1996.

Bonin, C.J.B., Compendio de los principios de administración, Madrid, España, Imprenta José Palacios, 1934.

Brugguer, W. Diccionario de filosofía, Barcelona, España, Herder, 1989.

Bueno, Miguel, Principios de ética, México, Editorial Patria, 1997.

Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. V, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1989.

Cabrero Mendoza, Enrique Foro de ética pública, realizado en la FCPyS, UNAM, del 20 al 24 de Marzo de 2006.

Calderón, José María, Génesis del presidencialismo en México, México, Editorial El Caballito, 1972.

Campos Álvarez Tostado, Ricardo, Gobernación y Ética Pública, México, Géminis Editores e Impresores, 1999.

Carbonell, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, S.A., 2003.

Carrillo Landeros, Ramiro Metodología y Administración, México, Editorial Limusa, 1996.

Centuria, J.J. Enciclopedia of Social Sciences, Vol. VI, 1993.

Congreso de La Unión, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2001.

Congreso de La Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2005.

Cosío Villegas, Daniel, Sistema político mexicano: las posibilidades de cambio, México, Imprenta Joaquín Mortiz, 1976.

De la Cueva, Mario, La idea del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Denhardt, k.G., Organizational structure as a context for administrative ethics, en T.L. Cooper, (ed)., Handbook of Administrative Ethics, Marcel Dekker, Nueva York, E.U. 1994.

Diccionario Enciclopédico Danae, Vol. XVIII, Barcelona, España, Editorial Danae, 1977.

Diccionario Enciclopédico Universal Aula, Madrid, España, Editorial Cultural, 1996.

Diccionario Jurídico, T.I., México, UNAM-Porrúa, S.A., 1986.

Duguit León, Traite de Droit Constitutionnel, T. II, París, 1993.

Dwight, Waldo, Administración pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México, Editorial Trillas, 1985.

Engels y Marx, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, México, Ediciones Quinto Sol, 1952.

Etkin, Jorge, La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis, Primer Congreso Interamericano del CLAD, sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil, 7-9 de noviembre de 1996.

Fagothey, Austin, Ética, teoría y aplicación, México, Editorial Interamericana, 1973.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Fromm, Erich, Ética y psicoanálisis, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

García Ramón, Pelayo y Gross, Diccionario enciclopédico ilustrado, T. II, México, Editorial Larousse, 1994.

González, Juliana y Landa, Josú, Los valores humanos en México, México, Editorial Siglo XXI, 1997.

Gortner, H.F., “values and ethics”, en en T.L. Cooper, (ed)., Handbook of Administrative Ethics, Marcel Dekker, Nueva York, E.U. 1994.

Gran Diccionario Enciclopédico Visual, T.III, Barcelona, España, Editorial Océano, 1997.

Grondona, M., La corrupción, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Guerrero Orozco, Omar, La administración pública en el Estado capitalista, México, Editorial Fontamara, 1988.

Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, T.I, San José Costa Rica, 2000.

Jiménez Castro, Wilbur, Introducción al estudio de la teoría administrativa, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

Krauze, Enrique, La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996), México, Tusquets Editores, 1997.

Lagunar, Engalle, Diccionario Básico Espasa, T.III, Madrid, España, Editorial Espasa-Calpe, 1982,

Martínez Silva, Mario, Ensayo de un diccionario de política y administración pública, T. 2, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978.

Molina Enríquez, Andrés, Los grandes problemas nacionales, México, Imprenta de Joaquín Mortiz.

Moreno Espinosa, Roberto, “Los anales de la democracia en México hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno y la administración pública federal”, Leyes y Reglamentos para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal, México, Secretaría de Gobernación, 2006.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, La ética en el servicio público, Madrid, España, INAP-BOE, 1997.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Principes proles a favoriser la gestion de l'ethique dans le service public, París, PUMA, OCDE, 1998.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Trust in government ethics measures in OCDE countries, París, 2000.

Osornio Francisco, La administración pública en el mundo, México, Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, UNAM, 1986.

Peces Barba, Gregorio Ética, Poder y Derecho, México, Fontamara, 2004.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Secretaría de la República, 1983.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1995, México, Presidencia de la República, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Presidencia de la República, 1995.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Secretaría de la Presidencia, México, 2000.

Polo, Leonardo, Ética: hacia una versión moderna de los temas clásicos, México, Universidad Panamericana/Publicaciones Cruz, 1993.

Quijano Torres, Manuel, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesional, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM/Plaza y Valdés.

Ramos, Samuel, Hacia un nuevo humanismo, México, Fondo de Cultura Económica, 1962.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, España, Academia de España, 1992.

Real Academia Española, Gran Diccionario Patria de la Lengua Española, México, Editorial Patria, 1994.

Recasens, Fiches, Luis Tratado General de Filosofía del Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A., 1959.

Rivero, Jean, Droit administratif, París, Ed. Précis Dalloz.

Robles, Gloria y Alcérreca Carlos, Administración: un enfoque interdisciplinario, México, ITAM, 1999.

Ruiz, Massieu, José Francisco, Nueva administración pública federal, México, Editorial Tecnos, 1978.

Ruiz, Rodríguez Virgilio, Ética y mundo actual, México, Cuaderno de Filosofía No. 29, Universidad Iberoamericana, 2001.

Russell, Bertrand, Sociedad humana: ética y política, Madrid, España, Editorial Cátedra, 1987.

Sabine, George, Historia de la teoría política, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Sánchez Vázquez, Adolfo, Ética, México, Editorial Grijalbo, 1969.

Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, México, Editorial Taurus, 2003.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, 2001-2006, México, 2001.

Secretaría de Gobernación, Diario Oficial, 28 de diciembre de 1963.

Senado de la República, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, 2003.

Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, T. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Serra Rojas, Andrés, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Nacional, 1975.

Serra Rojas, Andrés, Teoría General del Estado, México, Editorial Porrúa, S.A., 1964.

Shein, E., Orgazationel Culture and Leadership, San Francisco, California, E.U., Jossey Bass, 1985.

Suárez Iñiguez, Enrique, De los clásicos políticos, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Thompson, Dennis, Paradoxes of government éthics, PAR, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas, México, Editorial Plaza y Valdéz, 2000.

Vázquez Cano, Luis, El control gubernamental y la contraloría social mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Vedel, Georges, Derecho Administrativo, Madrid, España, Editorial Aguilar, 1980.

Villoria, Manuel, Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2000.

Weber, Max, Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Weber, Max, ¿Qué es la burocracia?, México, Editorial Pléyade, 2001.

Yehezkel, Dror, La capacidad de gobernar, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Tesis

Carrillo Landeros, Ramiro, Fundamentos éticos y epistemológicos de ciencia política y administración pública, Tesis de Doctorado, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2005.

Publicaciones

Herrejón, Laura Elena, "Sobre la participación ciudadana", El Universal, 6 de mayo 2007.

Merino, Mauricio, "Un movimiento ético" El Universal, México, 8 de enero de 2005.

Reyna, José Luis "El desafío es la gobernabilidad" Milenio Diario, México, 9 de enero de 2006.

Revistas

Islas López, Jorge, "Ley de Acceso a la Información y Transparencia: la propuesta ciudadana" en Revista Prospectiva, No.20, México, abril 2002.

Moreno Espinoza, Roberto, "Trascendencia histórica y significado del servicio profesional de carrera en México", Revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. 1, No. 2, México, 2º semestre, 2004.

Nájera Noricumbu, Arturo, "La transparencia como pilar en la transformación del sistema político mexicano", Revista Defensa Ciudadana, No. 16, México, Agrupación Política Nacional, 16 de junio 2006.

Zárate Ponce, Francisco, "Eficacia gubernamental", Revista Prospectiva, No. 28, México, Editorial Política Nueva A.C., Noviembre 2004.

Páginas electrónicas

www.gob.mx, 1 de diciembre de 2000, código de ética del gabinete mexicano
www.funcionpublica.gob.mx, 9 de noviembre de 2004, Haydé Selene Gómez.