



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA ÉTICA PÚBLICA COMO EJE CARDINAL PARA LA
TRANSFORMACIÓN DE LAS PRÁCTICAS
ADMINISTRATIVAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA
IVONNE YODIVANA REYES ALBARRÁN

ASESOR: MAESTRA OFELIA ALVARADO DOMÍNGUEZ

NOVIEMBRE 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.

A MIS PADRES, POR CREER EN MÍ.

A MIS HERMANAS, POR SER INCONDICIONALES.

A MI MARIDO, POR DARMER LA HUMILDAD QUE ME HACÍA FALTA.

A LUPITA (MI HIJA), POR SER EL MOTIVO QUE NECESITABA.

A MI PROFESORA Y AMIGA MTRA. OFELIA ALVARADO, POR SER EL EJEMPLO, MÁS CLARO, DE LA AYUDA DESINTERESADA.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1 ENTENDIENDO LA ÉTICA PÚBLICA Y SUS IMPLICACIONES EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL.	
1.1 EL OBJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	8
1.2 EL SERVIDOR PÚBLICO Y SU IMPORTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	14
1.3 LA ÉTICA PÚBLICA Y ADMINISTRATIVA.....	23
1.4 LA CORRUPCIÓN CONSECUENCIA DE LA CARENCIA DE ÉTICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	33
CAPÍTULO 2 PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN EN MATERIA DE ÉTICA PÚBLICA-GUBERNAMENTAL APLICADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	
2.1 PROGRAMA NACIONAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (MIGUEL DE LA MADRID).....	40
2.2 PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. (CARLOS SALINAS DE GORTARI).....	46
2.3 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PROMAP). (ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN).....	51
2.4 MODELO ESTRATÉGICO PARA LA INNOVACIÓN Y LA CALIDAD GUBERNAMENTAL. (VICENTE FOX QUESADA).....	58
CAPÍTULO 3 LA ÉTICA PÚBLICA: COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA ADMINISTRATIVA.	
3.1 DIAGNÓSTICO SOBRE LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	64
3.2 LA IMPORTANCIA DE FORTALECER EL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	72
3.3 VOLUNTAD POLÍTICA Y ÉTICA PÚBLICA ELEMENTOS BIFRONTES PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS.....	78
3.4 ÉTICA: INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.....	85
CONCLUSIONES.....	94
FUENTES DE CONSULTA.....	99

INTRODUCCIÓN

Es indudable que la actividad del gobierno es una tarea desde siempre cuestionada y criticada por la sociedad, sin embargo, en los últimos años se discute, considerablemente, la incapacidad que ha mostrado el gobierno federal para atender asuntos de primer orden para el desarrollo de la sociedad, tales como: seguridad, empleo, servicios, educación y salud. Al mismo tiempo se ha puesto más atención en situar las causas u orígenes principales, que generan la acción ineficaz del gobierno.

Sin lugar a dudas los motivos de la limitada respuesta del gobierno son variados entre ellos podemos destacar: 1) una labor administrativa basada en intereses particulares (los cuales son, principalmente, de tipo económico); 2) funcionarios públicos que no cumplen con su cometido de servir con objetividad a los intereses comunes; y 3) toma de decisiones a partir de la deontología y no de la reflexión de las diferentes opciones viables. No es difícil reconocer que las características, antes mencionadas, describen atinadamente a la **corrupción**. Actividad que tiene como vehículo y fuente de acción al servidor público, el recurso humano de la Administración Pública (AP).

Por ello, identificar y analizar los valores y principios que se pueden y deben aplicar a la función administrativa es al mismo tiempo, encontrar mecanismos para mejorar la actuación del servidor público y dotarlo de una de las herramientas más efectiva anticorrupción: la ética. Puesto que la ética pública es un factor decisivo en el cambio del desempeño en el servicio público, pues en últimas fechas se habla de estructuras, organización, herramientas administrativas que fortalecen el quehacer gubernamental, pero es fundamental atender los aspectos conductuales del servidor público y su resistencia al cambio.

Asimismo es necesario reconocer que en la corrupción no solo están implicados los servidores públicos; la sociedad y la autoridad política son igualmente responsables de esta situación. Por ello se requiere de mecanismos que incluyan a todos los actores para lograr un cambio real, efectivo y duradero. Es así que esta investigación tiene la finalidad de demostrar que no hay otro camino posible para ésta transformación que colocar a la ética al frente de dicho cambio; para ello, se requiere de un gran esfuerzo, el cual debe ser compartido por todos los actores involucrados.

El texto esta integrado por tres capítulos. El primero es el apoyo conceptual, donde se definen términos necesarios como: Administración Pública, Federal, Servidor Público, Ética, Ética Pública, Ética Administrativa y Corrupción. Al mismo tiempo, en este primer capítulo, se resalta el fin de la administración pública a modo de tener presente que, aún con las transformaciones pretendidas, su razón de ser, es, desde su comienzo y hasta su final (si es que la AP pudiera ser prescindible), el mismo: lograr el bien común y el desarrollo de la sociedad, a través de los medios disponibles.

Para consumir este propósito se vale de su marco legal y de la disposición política para generar los mecanismos de cambio necesarios. Pero lo que realmente contribuirá a lograrlo es la disposición de quienes en ella laboran. Lograr que el recurso humano de la AP y los aspirantes a ser parte de ella en un futuro observen al servicio público como lo que realmente es, una vocación, puede ser un buen comienzo.

Ahora bien la Administración Pública Federal ha evolucionado a lo largo del tiempo generando líneas diferentes que coinciden con la propia evolución de la sociedad y de las condiciones socioeconómicas en el mundo y en el país, por lo que la labor y compromiso de sus funcionarios se ha transformado notablemente en los últimos 30 años. Estos cambios obligaron a los gobiernos a diseñar programas dirigidos a modernizar y transformar a la AP. El objetivo era que ésta se adaptara a las nuevas circunstancias, convirtiéndose en un

aparato que fuera capaz de responder eficazmente ante las demandas sociales y contribuir de esta forma al desarrollo del país logrando así legitimar al gobierno en turno.

Por ello el capítulo II está dedicado al análisis de los programas implementados, en los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada, los cuales estaban dirigidos a transformar la función de la Administración Pública, desde la estructura, técnicas y en la mayoría de los casos la conducta. Este estudio se realizó desde la óptica de su contribución a lograr un cambio efectivo en las actitudes del servidor público.

El capítulo III resalta la importancia de conocer e identificar las principales prácticas dentro de la administración pública que obstaculizan su transformación y como consecuencia su modernización. Las cuales si no son atendidas, harán infructuoso cualquier programa que se intente implementar para alcanzar ese propósito. Dentro de estas actividades se pueden destacar: en primer lugar a la corrupción, posteriormente, la ineficiencia (aunque algunos autores señalan que la ineficiencia resulta tan costosa como la corrupción. Aseveración desde mi punto de vista exagerada). Además se debe mencionar a la falta de creatividad y la inercia, las cuales son, igualmente, parte de la forma como operan un número considerable de empleados públicos.

La consecuencia inmediata (tendría que ser así) de esta identificación de trabas, es atender los puntos débiles y como se puede observar todas ellas tienen relación con el factor humano de la AP. La profesionalización y formación de valores y de una capacidad crítica en los servidores públicos se presentan como la opción más viable para fortalecer ese recurso humano, mejorando al mismo tiempo el escenario actual de la AP.

Indudablemente, generar los mecanismos que permitan una verdadera especialización dentro del servicio público y al mismo tiempo edifiquen el andamiaje ético que se necesita, requiere de la voluntad política.

Ahora bien el servidor público no es el único que participa en la corrupción, se encuentran involucrados la sociedad, los gobernantes, los empresarios. Y si es un problema que abarca todos los sectores de la sociedad, es responsabilidad de todos tratar de erradicarla. Para ello no contamos con instrumento más poderoso que la ética y la aplicación sin distinciones de la ley.

Es precisamente esto lo que se pretende demostrar en el documento, que más allá del perfeccionamiento del marco jurídico se requiere de la formación del individuo en una base sólida, la cual sólo la ética puede proporcionarnos. Sin este sustento el cumplimiento y acato de las leyes, en el mejor de los casos se reduce a la simple obediencia y en el peor escenario a la violación e incumplimiento de éstas.

Asimismo el texto intenta evidenciar la importancia que tiene la valorización del servidor público no sólo como acción de combate a la corrupción; sino, también, como eje rector del proceso de innovación y cimentación de una nueva cultura administrativa, en la cual el recurso humano se muestra como el elemento fundamental para que dichos fines se logren.

CAPÍTULO 1. ENTENDIENDO LA ÉTICA PÚBLICA Y SUS IMPLICACIONES EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL.

1.1 EL OBJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

“recuperar la dimensión humanista de la Administración, dotarla de conocimientos e instrumentos que aseguren su eficiencia, recuperar su prestigio perdido y transformarla en un genuino y verdadero instrumento de cambio al servicio de la sociedad, es hoy necesidad obligada que no permite dilación y es responsabilidad de todos: postergarla nos expondría a graves peligros, poniendo en entredicho el desarrollo y futuro del país”.

Juan Carlos León y Ramírez. 1999

La Administración Pública Federal¹ tiene como objetivo producir el bien común y el desarrollo de la sociedad, por ello la APF es la actividad continua y permanente que realiza el gobierno a fin de generar los bienes y servicios demandados por la sociedad, encargándose, a su vez, del cabal aprovechamiento y explotación de los recursos cuyo resguardo le fue asignado; intentando lograr de esta forma el bien común y el desarrollo económico-social de la Nación.

Algunas de las definiciones de Administración Pública son las siguientes:

- La Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos

¹ En el documento nos centraremos en la Administración Pública Federal no abordaremos los dos niveles más de la administración pública mexicana (la estatal y la municipal). El artículo 90 constitucional establece que 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 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.

que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismo del Estado.²

■ La Administración Pública es aquella actividad coordinada, permanente y continua que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la prestación directa de servicios públicos materiales y culturales, para lo cual dicho poder establece la organización y los métodos más adecuados, todo ello con arreglo a la constitución, al derecho administrativo y a criterios eminentemente prácticos.³

■ La institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo de las leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto.⁴

Basándonos en los conceptos anteriores se puede decir que la APF es la encargada de generar los bienes y servicios que la sociedad necesita apoyada en los elementos legales que le confiere la Constitución a través de los mecanismos y procedimientos que las leyes que la rigen establecen para su ejecución, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otras. Para explicar detalladamente estos aspectos ahora expuestos en la parte final del presente subcapítulo se presenta el esquema 1, en él se pueden observar las principales características de la APF.

² Jiménez, Castro Wilburg. Administración Pública para el desarrollo (Instrumento para la superación de la crisis social y económica). Ed. Limusa. México 1987. pág. 238.

³ Ríos, Elizondo Roberto. El Acto de Gobierno. Ed. Porrúa, México 1975. págs. 363-364.

⁴ Guerrero, Orozco Omar, La Teoría de la Administración Pública. Ed. Harla, pág.198.

Luego entonces la APF es el contenido fundamental de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo que se refiere a las actividades de gestión que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general⁵. Con base en lo expuesto anteriormente se puede afirmar que la Administración Pública tiene por objeto a la sociedad, como Omar Guerrero nos señala: “la AP tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad”.⁶

Pero ¿qué marca la diferencia entre la APF de un país y otro?. Si hasta este momento se ha dicho que la APF es la acción del gobierno interesada en alcanzar los fines del Estado los cuales primordialmente son: lograr su perpetuidad, acrecentar su poder, asegurar el desarrollo de la sociedad. Como lo describe Omar Guerrero: “En sentido lato, la Administración Pública en la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable...En sentido estricto, Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia. Consiste en una capacidad que produce civilidad”.⁷

Entonces si todos los países dirigen su acción hacia la consumación de estos fines por qué hay un abismo de distancia entre el progreso llámese económico, industrial, en el desarrollo social, en el nivel de vida, de algunos países en comparación de otros. El mismo autor señala que la diferencia entre un país poderoso (más desarrollado) y un país pobre o en vías de desarrollo es precisamente su eficiente o deficiente administración. Un país desarrollado lo es porque su administración pública ha sido capaz de alimentar y educar a la

⁵ <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html>. (Activa 15 Diciembre 2006).

⁶ Guerrero, Orozco Omar. **Principios de Administración Pública**. Exposición realizada en el Aula Máxima de la Escuela Superior de Administración Pública. Santa Fe de Bogota, septiembre de 1997. Editada por la ESAP. pág. 25.

⁷ Ibidem., págs. 27-28.

población, brindarle salud, asistencia y procurarles lo necesario para facilitar la convivencia civilizada.

Para continuar con la respuesta a la interrogante planteada debemos decir que la Administración Pública no solo son leyes, reglamentos, procedimientos, disposiciones, lineamientos, etc., ya que todo lo anterior no es más que el marco donde debe realizarse la actividad administrativa, actividad que ante todo es una acción humana. Es aquí precisamente donde no se puede perder de vista al elemento más importante y que determina la eficiencia o deficiencia de todo el marco normativo y de la propia administración Pública: el Servidor Público, el factor humano⁸ ya que éste es el encargado de realizar la actividad administrativa y respetar a su vez el marco jurídico.

No obstante pocos son los autores que al conceptualizar a la Administración Pública consideran que la realización de la función de esta debe estar sustentada en un compromiso, el cual debe ser asumido tanto por la autoridad política como por el funcionario público, compromiso de realizar su función con el mayor profesionalismo posible y con un enfoque ético sin olvidar conservar siempre el sentido social de su acción.

Resumiendo e integrando algunos elementos importantes para fines de este trabajo diré que la Administración Pública es un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales, delineados por un marco jurídico, a fin de alcanzar la estabilidad y el buen gobierno para asegurar la legitimidad este último, fungiendo como vía idónea entre el Estado y la sociedad; suministrando además calidad en la producción de bienes y servicios.

⁸ Este punto se abordara con profundidad en el apartado siguiente.

La predisposición hacia lo “público”⁹ es, sin equivocación, el mejor límite para asegurar una administración pública cuya conducta pueda ser definida como ética. Como analizaremos más adelante con mayor amplitud, el integrar valores morales, virtudes públicas (como las llamaría Victoria Camps) materializadas en conductas éticas¹⁰, considerando esta integración necesaria y vital para la transformación de la cultura y prácticas administrativas actuales, las cuales están viciadas y no coadyuvan a lograr el fin mismo de la Administración Pública.

Por ello el siguiente apartado está dedicado exclusivamente a analizar al elemento más importante para lograr esta transformación: el servidor público. En el subcapítulo posterior se revisarán conceptos, características y cualidades con las que debe contar todo empleado público para ser de verdad un integrante transformador de la actual situación de nuestra administración.

⁹ Nora Rabotnikof en **El Espacio Público y la Democracia Moderna**. Cuadernillo 1, ensayos del IFE nos señala tres puntos para diferenciar lo “público” de lo “privado”:

a) lo “público” como lo que es de interés o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad y por ende a la autoridad de ella emanada, contra lo privado como aquello que se refiere a la utilidad y al interés particular.

b) lo “público” como lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible, contra lo privado como aquello que es secreto, reservado, oculto: lo que no puede verse. Lo público en este sentido alude a la luz que vuelve visible aquello que se sustraía a la mirada.

c) lo “público” como lo que es de uso común *accesible* a todos, *abierto*, contra lo cerrado, aquello que se sustrae a la disposición de los otros. Lo público, en este caso, es aquello que al no ser objeto de apropiación particular se halla abierto, distribuido. Por derivación de este sentido como se desemboca en *el público* como sustantivo, como el conjunto de los que se benefician con esa apertura.

La misma autora señala que algo llega a ser “público” porque logra movilizar la atención general, porque consigue institucionalizarse como tema. Esto es lo que constituye su *visibilidad* y carácter manifiesto (como opuesto al secreto). Finalmente, el carácter *abierto* y *accesible* depende de la capacidad de los actores para formular temas y lograr que éstos penetren a través de las compuertas del sistema político.

¹⁰ Estos conceptos, moral y ética son abordados por Fernando Savater de manera indistinta para referirse a lo mismo pero a su vez señala su diferenciación diciendo que moral es: el conjunto de comportamientos y normas que cualesquiera suele aceptar como válidos; y ética es: es la reflexión sobre *por qué* los consideramos válidos.

Esquema 1: Elementos de la Administración Pública Federal¹¹:



¹¹ Elaboración propia con información del propio apartado.

1.2 EL SERVIDOR PÚBLICO Y SU IMPORTANCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública (AP) tiene actualmente responsabilidades y funciones de gran significado para el desarrollo del país, la posibilidad de alcanzar los objetivos que le han sido encomendados depende de diversas variables, entre ellas (y con un considerable peso) el factor humano, esa disponibilidad del recurso humano con las aptitudes y actitudes apropiadas para un desempeño administrativo eficiente. Es motivo de este apartado el análisis de la función del servidor público y su importancia dentro de la AP. Ya que los recursos humanos al interior de la AP son fuente inagotable de creatividad, voluntad, vocación de servicio, y a la vez piedra angular de toda organización, más aún para la AP, conviene entonces darle el valor debido al papel que desempeña.

Es necesario saber que el servicio público es una vocación y por lo tanto todo servidor público debe guiar su acción y comportamiento dentro de los lineamientos que enmarcan el hacer de un profesional. “Todo profesional lleva a cabo labores de carácter público: no hay consultorio médico que no este a la vista de quien lo necesite, ni abogado que ejerza su actividad como tal en un despacho abierto a cuantos requieran de sus servicios”.¹²

Victoria Camps señala “quien se sabe un buen profesional disfruta con su trabajo o, por lo menos con el reconocimiento que obtiene de él”¹³. Cuando un servidor público se complace realizando su labor, cuando se siente comprometido con la institución y con el país, convierte realmente su profesionalidad en una virtud pública, porque es en este momento cuando verdaderamente sirve a los intereses comunes de la sociedad.

¹²Pérez, Fernández del Castillo Bernardo. **Deontología Jurídica: Ética de Abogado y del Servidor Público**. Ed. Porrúa. México 2005. pág. 5.

¹³ Camps, Victoria. **Virtudes Públicas**. Ed. Espasa Calpe. Madrid 1990. pág. 102.

Entre los rasgos que distinguen a los profesionales pueden mencionarse los siguientes: su carácter intelectual, científico y humanista, su constancia y permanencia, su clara vocación, su nivel social.¹⁴

Leticia Santin enuncia ciertas características con las cuales pretende detallar el perfil de todo aquel que se diga profesional:

Cuadro 1. Características de las profesiones.

CARACTERÍSTICAS	RASGOS
ACTIVIDAD HUMANA SOCIAL	Una profesión es en principio una actividad humana social, mediante la cual se presta un servicio específico a la sociedad y se presta de forma institucionalizada , el nivel institucional cobra todo su sentido al dar cuerpo a las actividades. Los servicios que de éstas actividades se puedan obtener deben estar claramente definidos , de modo que la sociedad sepa qué puede esperar de los profesionales y qué puede exigirles.
VOCACIÓN Y MISIÓN.	Por esto se espera del profesional que se entregue a su profesión e invierta parte de su tiempo de ocio preparándose para cumplir bien esa tarea que le está encomendada. Esta preparación debe ser lo mas actualizada posible .
ESTUDIOS ACADÉMICOS	Se debe acceder al ejercicio de la profesión a través de un largo proceso de capacitación teórica y práctica , es decir, a través de unos estudios claramente reglamentados , de los que depende la acreditación o licencia para ejercer cualquier profesión.
RESPONSABILIDAD.	Los profesionales reclaman un ámbito de autonomía en el ejercicio de su profesión. A este afán de autonomía corresponde el deber de asumir la responsabilidad por los actos y técnicas de la profesión . <i>“justo es que los profesionales reclamen sus derechos, pero igualmente justo es que asuman la responsabilidad del correcto ejercicio de su profesión”</i>
OBJETIVIDAD CON LOS FINES	De los profesionales se espera que no ejerzan su profesión sólo por el afán de lucro , ya que se trata de un tipo de actividad encaminada a favorecer a la colectividad. En este sentido conviene distinguir entre el fin de una profesión que es en si el objetivo que con ella se persigue y los intereses subjetivos que persiguen las personas que la ejercen.

Elaboración propia con información del texto “Ética de las profesiones”¹⁵.

¹⁴Pérez Fernández del Castillo Bernardo. Deontología jurídica..., Op. Cit. pág. 25.

¹⁵ Santin del Río Leticia. **La ética de las profesiones**. Mimeo, México, 2000.

Dentro de las características enumeradas por Santín del Río nos dice que los profesionales no deben sostener su actividad en la idea de lucro, este punto no puede perderse de vista en el servicio público, pues el afán de lucro y de beneficio personal es el principio en que se sustenta la corrupción. Por ello los servidores públicos necesitan asumir el nivel profesional que implica y requiere su actividad, sin olvidar que, ante todo, su labor esta dirigida a la sociedad y por tanto se debe a ella.

Algunas de las principales definiciones de Servidor Público son las siguientes:

■ Se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Publica Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del instituto federal electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹⁶

■ El Servidor Público es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público...asumiendo actividades enmarcadas por los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados del Estado sino solamente aquellos que desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado, y que cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.¹⁷

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 108.

¹⁷ Guerrero Orozco Omar. Principios de administración..., Op. Cit. págs. 112 -113.

- El servidor Público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender a necesidades sociales.¹⁸

Luego entonces el servidor público tiene una misión relacionada con la intención de satisfacer las necesidades de bienestar y desarrollo de la sociedad. Luego entonces y como nos señala Bernardo Pérez: “La satisfacción de estas necesidades colectivas se logra, eficaz y eficientemente, si existe conciencia de vocación por parte de los funcionarios públicos y de la repercusión de la prestación del servicio que se les ha encomendado”.¹⁹ Esta misión, entonces, es compartida por los miembros de las dependencias (los servidores públicos) y se manifiesta en la realización de las funciones confiadas para administrar el bien público bajo su resguardo y proporcionar el bien o servicio a la sociedad.

Para fines de este trabajo diré que Servidor Público es la persona que realiza fundamentalmente una tarea de servicio público, efectuando trabajos orientados a la satisfacción de necesidades sociales, jurídicamente establecidas. Estas acciones deben estar basadas en el marco jurídico vigente pero de igual manera en la formación ético-profesional del servidor.

Ya que la razón de existir del servidor público es la idea de servicio, del servicio al ciudadano. Y esta idea de servicio necesariamente debe sustentarse en una base ética ¿qué otro instrumento podría inyectar al funcionario público la integridad necesaria para prestar sus servicios sin fines de lucro y alejar su

¹⁸ Sánchez, Gómez Narciso. **Primer curso de derecho administrativo**. Ed. Porrúa, México 1998. pág. 374.

¹⁹ Pérez, Fernández del Castillo Bernardo. Deontología jurídica..., Op. Cit. pág. 125.

acción de la incitación continua de las practicas corruptas? Se hablo en múltiples ocasiones sobre la profesionalización del servicio público, de su especialización, pero no se mencionó la necesidad obligada de apoyarse en los valores y formación ética del servidor público para que todos estos programas de mejora surtieran realmente el efecto esperado.

Y ¿por qué en los últimos años el tema de la ética se ha puesto tan a menudo en la mesa de discusión? La respuesta es evidente, el ciudadano, ante su descrédito institucional, atento a que han lesionado su confianza, aunado al demérito de la función pública y al reclamo de recibir cada vez mejores servicios y un trato más adecuado, está siendo irresponsablemente empujado a castigar a las Instituciones, sin darse cuenta del origen del problema, el cual radica en los hombres que representan estas estructuras públicas, pues la mayoría de las veces no se encuentran al servicio de las personas y sólo responden a sus intereses.

Contrario a lo que se cree, el funcionario público tiene mayores obligaciones éticas. El hombre y la mujer que trabajan en el sector público tienen que estar convencidos de que a ellos obliga con mayor exigencia el cumplimiento de la normatividad ética porque es en ellos donde recae la noble labor de impulsar el desarrollo económico y social del país.

No son pocos los autores que en su definición de servidor público han incluido características que éstos debieran poseer y asumir al momento de desempeñar un puesto público. Siendo estas características indispensables e irrenunciables en todo funcionario si de verdad se desea transformar y mejorar a la AP.

Bernardo Pérez Fernández señala que el servidor público debe contar con las siguientes características²⁰:

²⁰ Ibidem. págs. 127-130.

- **Vocación:** Sentirse parte de la actividad o profesión misma. En el caso del servidor público, tener aptitudes²¹ y deseos de servicio a la comunidad.
- **Carácter humanístico:** El servicio público es una función que resuelve necesidades humanas; en la actividad del Servidor Público, siempre se satisfacen necesidades generales o individuales, circunstancias que le dan carácter humanista²² al servicio que presta. Este carácter se debe fundamentar en valores como la justicia, la equidad la verdad y el bien común.
- **Constancia y Permanencia:** En el servicio público la constancia y permanencia es importante, especialmente en algunas actividades de carácter técnico, las cuales requieren de un conocimiento profundo y de una práctica constante. Un indicativo de mala administración, es la rotación de empleados, toda vez que no se considera su experiencia y especialización.
- **Espíritu creativo:** Cuando existe seguridad y permanencia en un empleo, cargo o comisión, el servidor público se desarrolla plenamente en su función, utiliza su creatividad e imaginación para ser eficaz y eficiente. La creatividad es lo contrario a la rutina, es decir, idear nuevos métodos para hacer más sencilla y ágil su labor.
- **Nivel profesional:** Para desempeñar una función pública, es necesario que el servidor obtenga los conocimientos básicos y se actualice constantemente en los aspectos técnicos y científicos. Para este punto es importante el establecimiento de escuelas y facultades en las que se impartan cursos y carreras especializadas para el servicio público.

²¹Wilburg Jiménez Castro en Administración Pública para el desarrollo (Instrumento para la superación de la crisis social y económica). Ed. Limusa. México 1987, menciona que además de aptitudes se requieren actitudes, ya que si nos limitamos a las aptitudes reduciríamos a la vocación y al servidor público mismo a lo cuantitativo. Las actitudes son el elemento cualitativo del modo de ser y de actuar del individuo.

²² Que comulga con el Humanismo entendido éste según la definición de el Diccionario de la Lengua Española (<http://buscon.rae.es/draeI/>) como: Doctrina o actitud vital basada en una concepción integradora de los valores humanos.

Es importante recalcar que el servidor público debe ser ante todo un profesional por ello estos elementos tienen similitud con los enumerados por Santín, cuando se habló de las características del profesional. Tanto Santín del Río como Pérez Fernández incluyen en su descripción a la vocación, la cual efectivamente es un elemento clave para que el funcionario crea en su trabajo y tenga sentido de pertenencia hacia la institución a la cual presta sus servicios, persiguiendo los objetivos de ésta mediante una actuación pulcra la cual, y como lo mencionan estos autores, debe tener carácter humanístico pues tanto la administración pública como el funcionario tiene su razón de ser en la resolución y satisfacción de problemas y necesidades sociales.

Nuestra propia constitución aborda este punto. En el artículo 109 fracción III y en el artículo 113 se hace referencia a la legalidad, la honradez, la lealtad, imparcialidad y eficiencia como los valores con los que se debe contar en el ejercicio de la función, empleo, comisión o cargo públicos²³. La legalidad se refiere a los elementos jurídicos, mientras que la honradez, imparcialidad y lealtad se refieren a los valores morales y la eficiencia tiene que ver con las conductas en concreto.

Sin embargo, no es suficiente con enunciar las características y cualidades requeridas del funcionario público, se necesita trabajar arduamente para que el funcionario asuma realmente su papel; porque podrá existir el marco legal que establezca las pautas de comportamiento de los funcionarios e imponga límites, pero si éstos no están realmente instituidos en una base ética, buscarán las formas de burlar las normas y reglas existentes. Dotarlos,

²³ El Código de Ética de los SP de la APF (<http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/CODIGOETICA-DOF.pdf>) define así los siguientes conceptos:

-Honradez: El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

-Imparcialidad: El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

entonces, desde su formación académica²⁴ de los valores en los que deben sustentar su compromiso de promover el progreso de la sociedad y del país, sería una opción.

Los principios de la ética pública tendrán necesariamente que ser los principios en los que se cimentarán las conductas de los aspirantes a ocupar un puesto en la AP si de verdad se quieren modificar los hábitos de la cultura administrativa vigente.

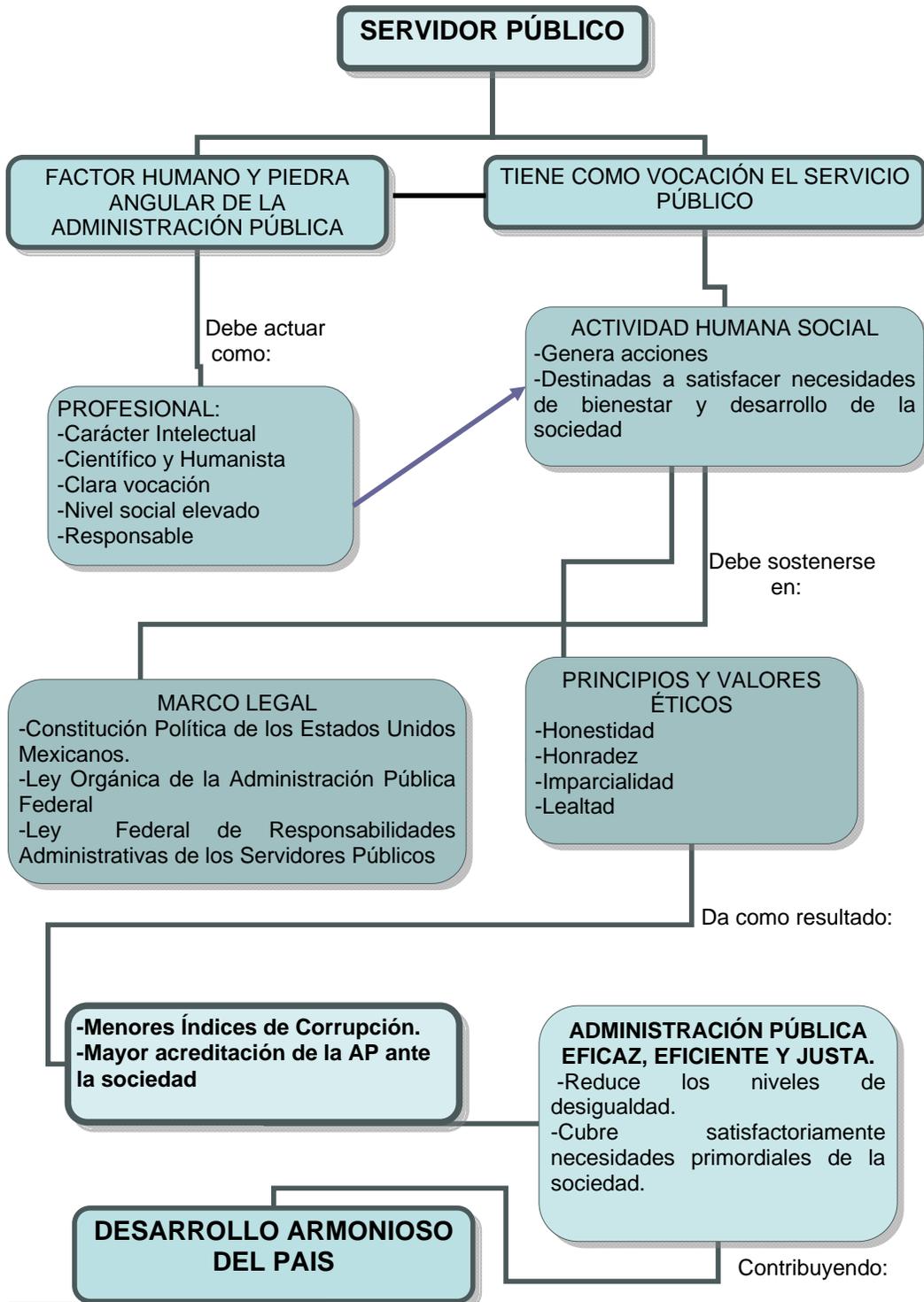
Como ya se menciona, el servidor público como elemento primordial para la consecución de los fines de la Administración Pública debe contar con una formación ética que le sirva de andamiaje y sustente su actividad profesional, motivo suficiente para revisar minuciosamente en qué consiste este fundamento ético del que tanto se ha hablado en los apartados anteriores.

El esquema 2 nos muestra la importancia del papel que desempeña el servidor público para alcanzar un desarrollo pleno del país, en el se engloban tanto las características y actitudes que se requieren del funcionario público.

Para visualizar de mejor manera cual es la actitud y comportamiento que se requiere de todo servidor público conviene poner atención en dos conceptos: la ética pública y la ética administrativa. Para ello el siguiente apartado esta dedicado al análisis de estos conceptos.

²⁴ Pero no se debe limitar a lo puramente académico la integración ética de cualquier individuo, se requiere además de una formación familiar y social que incluya los elementos de la moral y ética. Este punto se revisara detalladamente en el capítulo 3.

Esquema 2. La importancia del Servidor Público²⁵



²⁵ Fuente: Elaboración propia con la información que se analizó en esta apartado.

1.3 LA ÉTICA PÚBLICA Y ADMINISTRATIVA.

“La función de la ética es enseñar a querer lo que debe ser querido, educar a los sentimientos para que se adhieran a los fines que promueve la justicia. Básicamente, la ética realiza una labor de discernimiento: distinguir qué debe ser enseñado, qué debe ser tolerado, a quién hay que ayudar, de qué hay que hablar”
Victoria Camps. Virtudes Públicas

En años recientes el tema de la ética pública ha aparecido de manera importante en la escena gubernamental como resultado de la necesidad imperante de crear mecanismos para regular la actuación de los que tienen el compromiso y responsabilidad de generar el progreso y desarrollo de la sociedad.

Durante mucho tiempo la ética había quedado relegada a un segundo término, pero como menciona Jaime Rodríguez-Arana “mucho es lo que se ha avanzado en el ámbito de la investigación y la tecnología. Pero ¿por qué el mundo parece que va perdiendo esa dimensión humana tan necesaria para la plena realización de la vida humana”.²⁶

Indudablemente y aunque el discurso ético esta tomando un papel más importante en los escenarios políticos-gubernamentales se requiere transportar ese discurso a los hechos concretos logrando que este conceptos sea asumido voluntariamente. Un buen comienzo sería no entender a la ética como un deber o como un código o mandamiento que al no ser cumplido nos hará acreedores de un castigo, lo cual al final del día termina materializando a la obediencia en una virtud, “Lo primero que hay que dejar claro es que la ética de un hombre libre nada tiene que ver con los castigos ni los premios repartidos por la autoridad que sea, autoridad humana o divina, para el caso es igual...”²⁷. Se debe desjudicializar a la ética para entenderla desde la óptica de la voluntad

²⁶ Rodríguez-Arana, Muñoz Jaime. **La dimensión ética**. Ed. Dickinson. Madrid 2001. pág. 13.

²⁷ Savater, Fernando. **Ética para Amador**. Ed. Ariel. España 1991. pág. 54.

propia del individuo, separando la sanción, represión o rechazo social los cuales son elementos inherentes de las concepciones de los valores, la ética y los principios establecidos. Sin embargo, como menciona Victoria Camps: “se debe entender a la ética como la formación de carácter, modo de ser, costumbre, práctica vinculada a la autoeducación y al esfuerzo constante por lograr una excelencia en la manera de vivir.”²⁸

Si la actitud ética se tuviera que imponer por medio de una ley a los funcionarios, empleados y servidores públicos, la reduciríamos a una imposición, a una obligación contraria a la voluntad, componente inherente de la conducta ética. No es necesario esperar una ley, una oficina o que el gobierno nos trace la ruta para llegar a la región de la integridad, de la honestidad, de la lealtad, en fin de todos esos conceptos que son parte o complemento de la ética. “Es solamente, y no puede ser de otra forma, una decisión y disposición personal. Luego hay que identificarnos y reconocernos, para articular ese cuerpo social de intolerancia, y seguidamente imponernos a quienes practican y encubren la corrupción”.²⁹

Sin embargo, la ética en la esfera gubernamental no solo se reduce a la censura de las conductas corruptas, se extiende también y es muy importante señalarlo, a la calidad y perfección del trabajo, al clima laboral, a la atención al ciudadano, en concreto, exige un trabajo bien hecho y, sobre todo, una continua y constante referencia al público, a los ciudadanos.

Lo importante de formar, a la autoridad política y a los encomendados de administrar los bienes de la nación (el aparato burocrático) con base en los principios de la ética y más concretamente en los principios de la ética pública es que éstos los proveerán de las normas de conducta que los guiaran en sus relaciones individuales y sociales, en su actividad profesional o política.

²⁸Camps, Victoria. Virtudes públicas..., Op. Cit. pág. 22.

²⁹ **Boletín Probidad No. 29** 11 de marzo de 2002. <http://www.probidad.org>.

Ahora bien, antes de enunciar los diferentes conceptos de ética pública y ética administrativa es necesario establecer primeramente algunos conceptos relacionados con estos términos. Un buen comienzo sería delinear la diferencia entre moral y ética. Algunos autores utilizan indistintamente estos conceptos para referirse a lo mismo sin embargo y aunque son términos que tienen una relación muy estrecha no tienen el mismo significado. Fernando Savater señala su diferenciación diciendo que moral es: el conjunto de comportamientos y normas que cualesquiera suele aceptar como válidos; y ética es: es la reflexión sobre *por qué* los consideramos válidos.³⁰

Una definición similar la encontramos en Polo Santillán este autor señala que: “la moral es el terreno sobre el cual se realizan los debates éticos o se vive de manera conformista, en el cual las personas buscan sus realizaciones personales o se deshumanizan, en el cual las personas educan a las nuevas generaciones o las abandonan a su suerte”.³¹

Se puede decir entonces que la ética como el razonamiento de las reglas y conductas (las cuales se engloban en la moral establecida en un tiempo y espacio determinado) que por costumbre o cultura consideramos aceptables, tiene una integración al individuo más complicada, puesto que requiere de un proceso de razonamiento y no solo de aceptación.

¿Qué es la Ética Pública?

- Para Jaime Rodríguez-Arana, la ética pública, es la ética aplicada a la función pública y tiene su idea central en la idea de servicio. La ética como ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, el servicio de los ciudadanos al compromiso con el bienestar

³⁰ Savater, Fernando. Ética para Amador. Ed. Ariel. España 1991. pág. 19.

³¹ Polo Santillán, Miguel Ángel. La morada del hombre: ensayos sobre la vida ética. Ed. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial. Lima 2004. pág. 37.

general de la gente. En una palabra, la ética de la función pública es la ciencia del servicio público en orden a la consecución de bien común, del bien de todos haciendo o facilitando el bien de cada uno de los miembros de la sociedad. El fin de la ética pública es la actuación del servidor público al servicio del bien común y, por tanto, afirma la conducta imparcial, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.³²

■ Wilburg Jiménez Castro en su libro **Administración Pública para el desarrollo** señala que el desarrollo moral ha de crear una actitud tanto en gobernados como en gobernantes para que se comprenda que el Estado es sobre todo un “*valor ético*”.³³

■ Hummel, citado por Jaime Rodríguez-Arana menciona que la ética pública permite profundizar en la necesaria sensibilidad ética de que tienen que hacer gala los funcionarios y políticos actuales, porque hoy la ética no solo implica honradez y honestidad, sino trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas y, sobre todo configurar un entorno laboral de verdadera humanización del trabajo.³⁴

La ética pública presenta una gama muy amplia de temas que son propios de su reflexión, entre éstos conviene destacar los siguientes: conflictos de intereses de los funcionarios, empleados y servidores públicos; códigos de conducta para funcionarios, empleados y servidores públicos; interacción entre el gobierno y la empresa privada; auditoria y control interno; participación de la sociedad civil; compras y contrataciones públicas; políticas y programas preventivos; la probidad administrativa; los indicadores objetivos de efectividad de los programas. Por ello, el comportamiento ético es una actividad

³² Ibidem., págs. 30-31.

³³ Jiménez, Castro Wilburg. Administración Pública..., Op. Cit. pág. 103.

³⁴ Hummel citado por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz. La dimensión..., Op. Cit. pág. 32.

importantísima, más aún, cuando cada día cobra mayor fuerza la acción corruptora.

Una actuación basada en la ética pública permite un análisis objetivo de la efectividad de los programas. Por ello, la importancia de la honestidad en el servidor público, honestidad en el diseño y planeación de programas gubernamentales pero, además, honestidad en la toma de decisiones y en general en el conjunto de sus actividades. Lo anterior deriva en la urgencia de insistir en que un servidor público, obligatoriamente necesita desarrollar un servicio con una gran calidad humana que se traduzca en efectividad para un beneficio común y no un beneficio personal. Y esto sólo es posible si ese servicio se sustenta en un proceder ético.

Sin lo anterior no se puede esperar que un programa gubernamental o cualquier otra actividad del gobierno sean positivos puesto que los encargados de planearlos, impulsarlos e implementarlos estarían más ocupados en sacar ventaja de los programas o actividades, ya sea económica o políticamente, que confirmar si éste realmente beneficia al sector de la población a quien esta dirigido.

Otro ejemplo de la ausencia de estos tópicos en la administración pública es que México, un país donde poco más del cincuenta por ciento de su población vive en la pobreza y carencia, tiene una clase burócrata privilegiada, la cual percibe sueldos incongruentes con la situación real del país. Sin embargo los ingresos económicos (por sueldo) no es su único privilegio, se pueden enumerar un sin fin de beneficios que obtienen de su labor, destacándose los siguientes: en un nivel perjudicial elevado para el país están los ingresos económicos que por prácticas corruptas reciben algunos funcionarios, entre estas prácticas resaltan el desvío de recursos públicos, el otorgar concesiones de obras públicas a empresas privadas que no cumplen con los requisitos, el enriquecimiento ilícito con el erario público, entre otras.

Por este tipo de prácticas que lesionan y entorpecen el desarrollo del país, la sociedad castiga a las instituciones elevando su desconfianza hacia ellas. Otro ejemplo de prácticas que generan cierto beneficio a los servidores públicos son: a) el uso de medios de transporte institucionales para realizar viajes y actividades de índole familiar- particular; b) la utilización de las instalaciones y sus servicios (teléfono, luz, equipos de cómputo, internet, etc.) para atender asuntos y necesidades personales.

No obstante estas actividades, a diferencia de las primeras podrían no ser cuestionadas si los empleados públicos lograran los resultados que de ellos la sociedad espera.

Entonces, la ética pública es una conducta personal, necesaria tanto en los funcionarios y políticos como en la sociedad en su conjunto, basada en valores, dirigida a ser más justa y digna la vida social. La ética pública hará actuar al individuo contra los comportamientos que tienen su origen en la ambición y en la falta de sensibilidad hacia las necesidades colectivas.

Por lo tanto entender la ética administrativa resultará más fácil si se comprende a la ética pública en toda su dimensión, pues ésta, la ética administrativa, tiene relación con los valores que rigen a los humanos dentro de las instituciones. Si se ha dicho hasta este momento que la ética pública es la conducta que por sí mismo el individuo adopta como suya y que de esta manera contribuye a la consecución del fin de la vida colectiva, una vida más armoniosa, justa, sin desigualdades. En este sentido los principios de la ética pública se tienen que interiorizar, razonar, comprender pero principalmente asumir por parte de los individuos para posteriormente exteriorizarlos en actos concretos.

En ética administrativa nos interesa conocer los valores que guían a los individuos y a las organizaciones, los estándares de conductas y normas definidas y promovidas en las instituciones administrativas, los contextos en los que se toman las diferentes decisiones y como afectan a éstas y las conductas concretas que siguen los empleados públicos.³⁵

Entonces, la Ética Administrativa tiene que ver con las conductas y valores que se requieren de los individuos dentro de las instituciones administrativas, los cuales están dirigidos a lograr los objetivos institucionales, determinando, a su vez, la dirección en la que se toman las decisiones.

La ética administrativa no tiene otros fundamentos más que los de la ética pública, orientados a lograr el buen funcionamiento de las instituciones, originando conductas como: “la promoción de la lealtad institucional, el uso racional y económico de los recursos públicos, la búsqueda de criterios de imparcialidad y objetividad en la actuación administrativa, la denuncia de la corrupción, la búsqueda constante de los intereses colectivos, el deseo de mejorar la propia formación profesional”.³⁶

Ahora bien como los valores son aquellas cualidades positivas que influyen en la reflexión moral del individuo al tomar decisiones, regulan su conducta y dan sentido a su vida. Los valores tienen su origen en los más altos ideales acerca del destino de la humanidad que por consenso han buscado los

³⁵ Villoria, Mendieta Manuel. Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Ed. Tecnos. España 2000. pág. 33.

³⁶ Rodríguez-Arana, Muñoz Jaime. La dimensión..., Op. Cit. pág. 35.

hombres a lo largo de la historia. En la actualidad se busca que el hombre disponga de un proceso de valoración tal que le permita verificar si su vida en general, o ciertas decisiones en lo particular, tengan un sentido positivo para su existencia y sean constructivas en el contexto social.

Es importante reconocer que es solo a través de las acciones basadas en los valores, como se puede lograr un desempeño ético de la función pública pero no sólo se limita a ella sino que incluye a la sociedad en su conjunto.

Antes de concluir con el subcapítulo es necesario señalar otro aspecto relevante de estos temas y es precisamente el que señala Victoria Camps al afirmar que el discurso ético (yo añadiría al discurso la conducta ética), puesto que es humano no prescinde de los sentimientos, sentimientos que sin lugar a duda y siguiendo con Camps se tendrían que educar y pulir para orientarlos (los sentimiento) a los fines de las instituciones y de la Administración Pública.

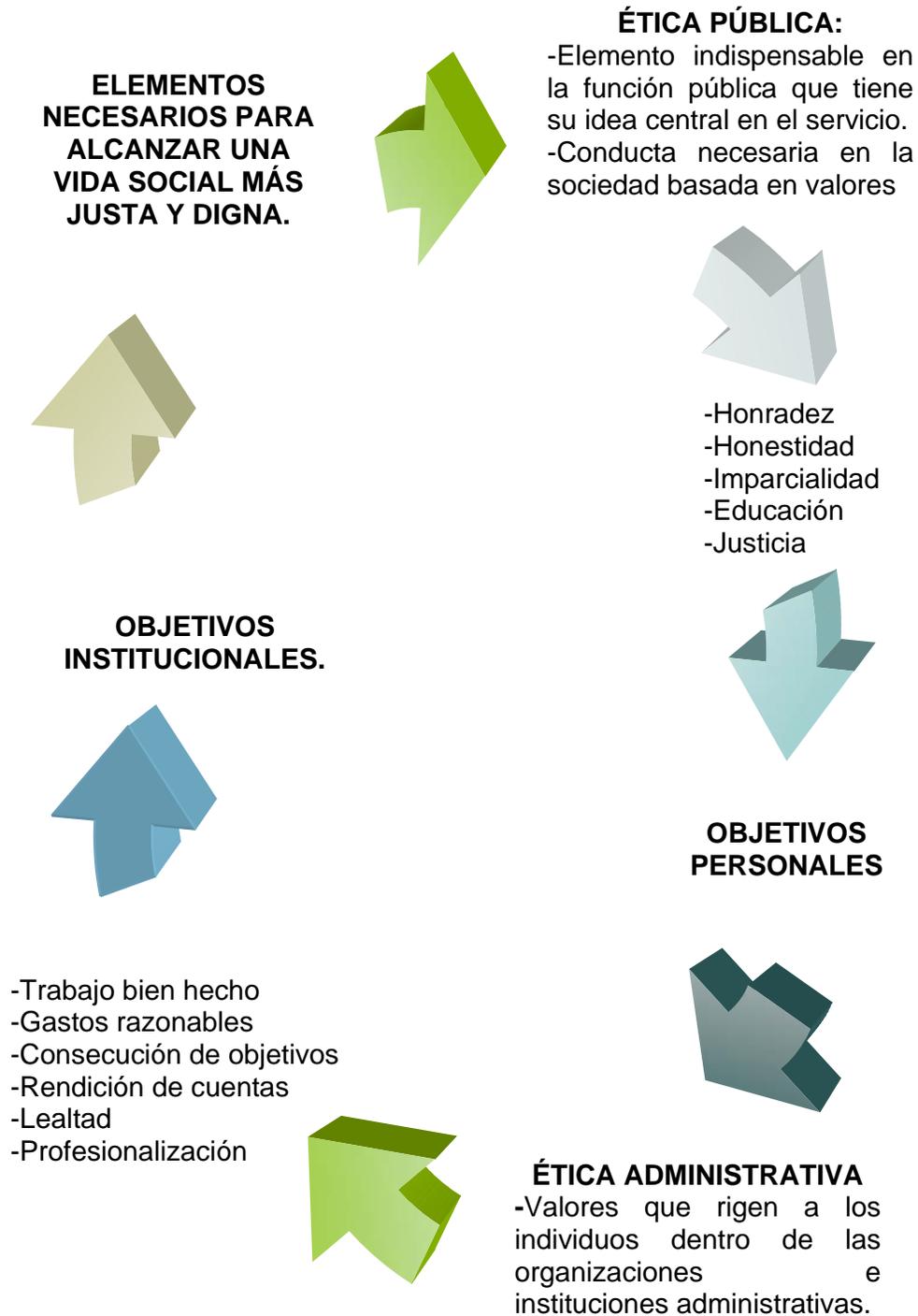
El esquema 3 nos muestra la relación que existe entre la ética pública y la ética administrativa, así como el relevante papel que desempeñan estos elementos en la conducta de los servidores públicos y sin los cuales es inimaginable alcanzar una vida social justa y digna.

Se han mencionado ya los cambios favorables que traería consigo la puesta en marcha de una actuación gobernada por la ética pública en los servidores públicos. Ahora bien, toca turno de abordar, más ampliamente, las consecuencias negativas de la carencia de valores en el quehacer de los funcionarios.

Una de estas consecuencias y sin duda alguna la más alarmante es la corrupción, posiblemente porque es una práctica cada vez más común que ha llegado a convertirse en parte de la vida cotidiana (costumbre) de los ciudadanos mexicanos y que ha contribuido de manera importante al

estancamiento del desarrollo en el país. En el subcapítulo posterior se tocara este tema y las secuelas que deja en el desarrollo del país.

Esquema 3: Ética Pública y Ética Administrativa.³⁷



³⁷ Fuente: elaboración propia con la información que se revisó en este subcapítulo.

1.4 CORRUPCIÓN CONSECUENCIA DE LA CARENCIA DE ÉTICA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

“...al funcionario público tienen que “dolerle” las carencias y necesidades de la gente y ello le moverá a la rectitud ética en su trabajo de todos los días y a la aspiración de solucionar los problemas sociales a los que se debe enfrentar ordinariamente”
Jaime Rodríguez-Arana. La dimensión ética.

Aunque la corrupción nos es el único vicio ni la única práctica negativa administrativa vigente dentro de la Administración Pública mexicana sí podemos decir que es la más preocupante a los ojos de la sociedad y del gobierno, ya sea por los altos costos económicos generados; ya sea por el impacto negativo creado en los ciudadanos reflejado en los bajos niveles de confianza que éstos muestran hacia los políticos, la Administración Pública y los servidores públicos.

Y con niveles de confianza minúsculos en la sociedad sencillamente el progreso del país se limita puesto que la confianza es un valor social que promueve la convivencia y la cooperación. Francis Fukuyama en su libro **Confianza (Trust)** expone este tema diciendo que “el bienestar de una nación así como su capacidad para competir se halla condicionado por una única y penetrante característica cultural, la cual es el nivel de confianza inherente a esa sociedad”. Siendo precisamente esta (la confianza) la promotora de la capacidad de los individuos de trabajar juntos y alcanzar objetivos comunes.

Ahora bien, hablar de corrupción nos obliga a buscar el origen del por qué algunos empleados públicos adoptan a la corrupción como forma habitual de su quehacer cotidiano. Como punto de referencia tenemos conceptualizadas la ética pública y la ética administrativa y partiendo de esta significación podemos afirmar: la corrupción es el resultado de la carencia de estos dos elementos, que si bien no son los únicos ausentes en la formación de los servidores públicos corruptos, sí son los que al no encontrarse presentes determinan su inclinación hacia prácticas corruptas.

La actitud es la forma como se percibe una determinada situación y la sociedad muestra cada vez más una actitud de desconfianza hacia el sector público, debido a los casos de corrupción donde se han visto involucrados algunos servidores públicos.

Resultado de lo anterior, en nuestro país el nivel de desconfianza que la sociedad muestra hacia la administración pública y los servidores públicos ha aumentado³⁸. Por ello es necesario que el servidor público genere mayor nivel de confianza entre los ciudadanos. El punto entonces sería de qué mecanismos podría valerse para conseguir este objetivo.

Si se ha dicho que el motivo del detrimento de confianza por parte de la sociedad en los servidores públicos ha sido la corrupción que impera en ellos, se tendría aquí el punto de partida ya que la corrupción es consecuencia de una deficiente o peor aún una ausente formación ética-profesional.

¿Qué es la corrupción?:

■ Para Manuel Villoria las definiciones de corrupción se pueden integrar en grupos: primero existen las definiciones vinculadas al abuso del cargo público; segundo las definiciones centradas en el mercado; tercero las definiciones centradas en el interés general. El autor define a cada grupo.³⁹

1. Corrupción es el abuso de autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario. En una visión general

³⁸ Transparencia Mexicana a través del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) del 2005, demuestra que la percepción de que la corrupción (y como consecuencia la desconfianza) ha aumentado del año 2003 al 2005. En dicho Índice se integro la siguiente pregunta a la encuesta: *En comparación con hace un año, ¿actualmente la corrupción en nuestro país es mayor, igual o menor?* El porcentaje de los que piensan que la corrupción es mayor en 2005 que en 2003, aumento de 33.9 % a 39.8 %.

³⁹ Villoria, Mendieta Manuel. *Ética pública...*, Op. Cit. págs. 25-26.

del fenómeno, corrupción sería toda acción tomada por un empleado público en el ejercicio de su cargo, que se desviara de las obligaciones jurídicamente establecidas para el mismo por razones de interés privado, con beneficios pecuniarios o de status.

2. Un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio, un negocio cuya cuenta de resultados busca maximizar. Estos funcionarios sustituyen los elementos valorativos y morales por la “maximización del beneficio”
3. La corrupción existe cuando el responsable de un puesto público es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y, por ello, dañando al público y sus intereses. Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios que esta parte pueda proporcionar a los empleados públicos involucrados.

■ Jaime Rodríguez-Arana⁴⁰ dice que la corrupción supone un atentado grave a la misma esencia del servicio público en la medida en que implica que el funcionario o político deliberadamente traiciona el sentido de la gestión de los intereses colectivos actuando en contra del bien común. Esa es su malicia y peligro. Pero el punto mas interesante del análisis de este autor respecto a la corrupción es la descripción de las características de los países donde la corrupción es la norma. Las resume en los diez puntos siguientes:

1. La burocracia posee unos criterios éticos externos que se contradicen con la praxis administrativa interna.

⁴⁰ Rodríguez-Arana, Muñoz Jaime. La dimensión..., Op. Cit. págs. 347-349.

2. La praxis interna administrativa áanima a la omisión de los criterios éticos que se predicán hacia el exterior.
3. Los funcionarios que se distinguen por su honestidad e imparcialidad son una excepción y deben “renunciar” a los beneficios de una actuación corrupta generalizada.
4. Los funcionarios corruptos, que son mayoría, son protegidos y, cuando se les descubre, se les trata con indulgencia; mientras que los acusadores son víctimas de persecución.
5. Los funcionarios honestos encuentran dificultades ambientales para desarrollar su labor profesional.
6. La responsabilidad de estas situaciones se resuelve en la función de la racionalización de las prácticas administrativas internas.
7. Los encargados de perseguir la corrupción raramente actúan y, cuando lo hacen, disculpan cualquier incidente como un acto aislado.
8. Se produce una ausencia de la idea de servicio público, los funcionarios contemplan su trabajo administrativo como oportunidad de explotarlo en beneficio propio
9. La corrupción crece ahí donde las autoridades se distancian del pueblo. Entonces, se produce una suerte de falta de interés.
10. Ausencia de virtudes cívicas. En estos países es más importante la ganancia personal que colaborar en la gestión de los intereses colectivos. En general, se detecta una falta de ciudadanos con fuerza moral para sobreponerse a estas situaciones.

■ La corrupción se define de varias formas: el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado. El uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político y el uso arbitrario del poder. La corrupción en el desempeño de las actividades públicas, comprende los actos ilegales cometidos por funcionarios públicos que toman ventaja de su cargo para realizar toda clase de prácticas deshonestas. Transacción

clandestina entre un funcionario público y un actor de la sociedad civil o del sector privado, en la que ambos actúan en contrariedad a las responsabilidades formalmente adquiridas y que involucra un intercambio económico impropio en dinero o en especie.⁴¹

Entonces la corrupción en su sentido más general se constituye como la actitud despreciativa de las normas y los estándares de valores. La corrupción no debe ser reducida a un problema de violación de normas porque fundamentalmente es un problema de ausencia de valores. Esta conducta penetra sin distinción todos los ámbitos de convivencia social, política y económica afectando la subsistencia ética de la sociedad.

Es indudable que a mayor corrupción menor confianza y es evidente: si no existe confianza en un país su crecimiento se limita en todos los aspectos.

Sociedad y gobierno tienen la misma responsabilidad de construir los caminos necesarios para convertir la cultura existente en una donde la corrupción no tenga lugar, basada en los principios de la ética. El gobierno por su parte, y respondiendo a la necesidad de éste cambio cultural elabora programas que contribuyan a alcanzar dicho objetivo, por lo menos en la evolución del papel que desempeñan los empleados públicos.

Indudablemente la relación entre la corrupción existente y la desconfianza es estrecha, pues a mayor corrupción los niveles de confianza en la sociedad disminuyen, limitando severamente el crecimiento y desarrollo del

⁴¹ http://www.atlatl.com.mx/docs/MFranco_Etica.pdf (Activa 10 Mayo 2006).

país, en todos los ámbitos desde los económicos hasta los sociales. En lo económico porque resulta difícil invertir en un país con niveles de corrupción elevados que no genera un clima de certeza y confianza garantizando a su vez el pleno respeto del marco jurídico. En lo social porque la corrupción castiga más a los estratos sociales marginados.

Por ello se tiene que apostar por la ética como el camino más seguro para abatir esta situación, no hay más, es responsabilidad de todos el cambiar esta situación.

Lo expuesto en este apartado está representado en el esquema 3, el cual resume los diferentes sentidos de la corrupción y la forma en como ésta antepone siempre el beneficio personal ante el colectivo.

El capítulo siguiente analiza los programas implementados en los últimos cuatro sexenios, este análisis nos mostrará si el gobierno mexicano ha puesto verdadero interés en el tema de la ética en el servicio público.

Esquema 4: Corrupción



Fuente: elaboración propia con la información analizada en el subcapítulo.

CAPÍTULO 2. PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN EN MATERIA DE ÉTICA PÚBLICA-GUBERNAMENTAL APLICADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

“Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan”
(Comisión de Administración Pública. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. 1965).

2.1 PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. (MIGUEL DE LA MADRID)

Los esfuerzos de descentralización realizados por el gobierno mexicano trataron de recuperar la legitimidad y la credibilidad que éste y el partido gobernante perdieran en el curso de la crisis política que empezó a desarrollarse a principios de 1980. Fue a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid cuando el gobierno mexicano emprendió un esfuerzo seriamente de descentralización política y administrativa en el país.

La descentralización de la vida nacional forma parte de los siete puntos en los que se basó la política de gobierno de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, los seis restantes son los siguientes: nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, **renovación moral**, desarrollo, empleo y combate a la inflación, y planeación democrática; siguiendo con el objetivo de éste trabajo nos ocuparemos sólo de dos: la descentralización y la renovación moral.

La descentralización fue el primer esfuerzo como política gubernamental para reformar y modernizar la APF. En este gobierno los esfuerzos no fueron distintos, se encaminaban, de igual manera, a lograr la descentralización de la administración pública, en el Decreto por el que las dependencias y entidades procedieron a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que

asegure el avance en dicho proceso, se muestra la importancia del tema para esta administración "...la descentralización de la vida nacional es una de las orientaciones básicas del Gobierno de la República para evitar las concentraciones de las decisiones y los recursos y promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo en todas las entidades federativas del país..."⁴²

Revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios en la capital del país fue el principal objetivo por el que se hizo necesario promover la descentralización de la Administración Pública Federal, la cual tendría que darse bajo criterios de modernización de la función pública tendientes a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatal así como asegurar que las decisiones se tome de acuerdo a las necesidades de los lugares donde se demanden los servicios y que estos se otorguen con la misma calidad en todas las regiones del país.

Los objetivos de la política de descentralización intentaron: desconcentrar facultades y decisiones a las representaciones federales; impulsar la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados y continuar la reubicación de personal y oficinas fuera de la ciudad de México.⁴³

En materia de descentralización administrativa fueron tres los puntos en los cuales el gobierno centro su acción:

- Transferencia de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales;
- La coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo cuya responsabilidad se transfirió a los gobiernos de los estados por el Convenio Único de Desarrollo, y

⁴² <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/67/doc/doc26.pdf> (Activa 10 Junio 2007).

⁴³ Flores, Caballero Romeo. Administración y política en la historia de México. Ed. Fondo de Cultura Económica- INAP, México, pág. 341.

■ La desconcentración de funciones administrativas.

Las cuales, a su vez, se resumen en cuatro acciones para llevar a cabo la descentralización:

Cuadro 2. Acciones puestas en marcha en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. (Miguel de la Madrid).

ACCIÓN	CONTENIDO
Reforma Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> ● El 6 de diciembre de 1982 el ejecutivo federal presentó al Senado la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. La cual tenía como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos adicionales, para satisfacer sus propios servicios públicos y de esta forma fortalecer su independencia política. ● En el aspecto político se buscaba fortalecer la pluralidad en los ayuntamientos; en el aspecto administrativo se otorgaban facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, con esta reforma se otorga la competencia de reglamentación que hasta ese momento no precisaba claramente el municipio; en el aspecto económico, en el nuevo artículo, se precisan los rubros a favor de las haciendas de los municipios. En este sentido queda a su favor el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.
Descentralización Educativa.	<ul style="list-style-type: none"> ● El propósito de la descentralización educativa fue la transferencia a los gobiernos estatales la educación básica y normal las cuales eran responsabilidad del gobierno federal. Lo anterior implica entregar el servicio educativo junto con los recursos correspondientes (personal, recursos financieros y materiales). Es decir, los recursos dejen de ser federales y pasan a ser estatales.
Descentralización de los servicios de salud.	<ul style="list-style-type: none"> ● La descentralización de los servicios de salud inicia el 8 de marzo de 1984 con la publicación en el diario Oficial de la Federación del decreto por el que se descentraliza a los estados los servicios de salud que prestaba la ex Secretaría de Salubridad y Asistencia y los que proporciona el IMSS.
Desarrollo regional.	<ul style="list-style-type: none"> ● Con las reformas al artículo 115 se dio un amplio reordenamiento administrativo que incluyó la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional a la que se le encargó la conducción de la política regional del gobierno federal.

Fuente: elaboración propia con base en el texto de José Juan Sánchez González.

Respecto a la renovación moral se le concibe como un esfuerzo por volver a la sobriedad y austeridad propias del régimen republicano y supeditar todo interés personal o de grupo a los intereses de la Nación. Responde a una constante demanda popular y se entiende como urgente necesidad política. Exige, asimismo, el cumplimiento escrupuloso de las leyes, la intransigencia frente a la inmoralidad pública o privada y el combate a la corrupción o, para decirlo en términos del ejecutivo: “renovación moral significa gobernar con ejemplo”.⁴⁴

Este programa es el primero en integrar conceptos de esta materia, muestra de que el tema de los valores se consideró relevante para alcanzar un cambio, y si bien se limitó a modificaciones legales dio pauta para incluir estos conceptos en los temas de gobierno.

La renovación moral se funda en las reformas al título cuarto constitucional sobre las responsabilidades de los servidores públicos y a los artículos 22, 73 fracción VII, 74 fracción V, 76, 94, 127 y 134, que sustituyen la palabra funcionario público por la de servidor público. El 127 es relativo a las remuneraciones de los servidores y el artículo 134 sobre los recursos económicos y el procedimiento de licitaciones públicas. El acuerdo del 14 de diciembre de 1982, sobre las bases administrativas generales respecto a la asignación y uso de bienes y servicios que se pongan a disposición de los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la APF.⁴⁵

Hasta este momento se ha revisado el contenido del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal en busca de los aspectos, que para fines de este trabajo interesa conocer, los cuales son: a) acciones encaminadas a cambiar la conducta de los servidores públicos por una basada en los principios de la ética; b) tareas dirigidas a transformar la

⁴⁴ Flores, Caballero Romeo. Administración y política..., Op. Cit . pág. 315.

⁴⁵ Ibidem., pág. 341.

cultura administrativa prevaleciente; y c) acciones dedicadas a combatir la corrupción.

En el siguiente cuadro se mostrarán los aspectos que se encontraron en el Programa dirigidos a satisfacer los puntos mencionados anteriormente. Cabe señalar que esta será la manera de analizar a los tres Programas siguientes.

Cuadro 3. Aspectos relevantes en materia de ética pública, cultura administrativa y combate a la corrupción presentes en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. (Miguel de la Madrid).

SERVIDORES PÚBLICOS	CULTURA ADMINISTRATIVA	COMBATE A LA CORRUPCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ● Principal actor de la renovación moral. ● Se sustituye la palabra funcionario por la de servidor. El cual tiene que servir a la sociedad supeditando los intereses particulares a los colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Descentralizar la APF. ● Desconcentrar el poder político, el empleo y los recursos económicos y devolver a las entidades y municipios su capacidad para atender las demandas ciudadanas que se acumulaban día con día. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La renovación moral fue el principal instrumento. ● Las modificaciones a la ley de responsabilidades de los servidores públicos referente a las licitaciones públicas.

Fuente: elaboración propia.

Se puede destacar que las acciones de este gobierno no se dirigieron a transformar la cultura administrativa, la prioridad de esta administración se centro únicamente a otorgar más facultades a los niveles de gobierno inferiores al federal. Respecto a lo que la administración llamo renovación moral, ésta se ocupo de lo legal, modificando las leyes existentes, siguiendo con la idea de que la única forma de combatir la corrupción es contar con un marco legal bien diseñado.

Lo cierto es que fueron pocas las acciones, en este gobierno, que se dirigieron a transformar al recurso humano de la AP y a combatir la corrupción; esto último se debe a que el tema de la corrupción no era alarmante como ahora, con esto no pretendo decir que no se dieran casos, sino que posiblemente como sociedad no nos enterábamos de ellos, porque los medios

de comunicación no tenían la libertad que ahora poseen. Se puede destacar entonces que el programa:

- No considera a la corrupción como un freno importante para modernizar y reformar la APF.
- No contempla al recurso humano de la APF como piedra angular para alcanzar una transformación real en la administración.

Sumado a lo anterior, las políticas para llevar a cabo la descentralización y la renovación moral se enfrentaron a un conjunto complejo de factores, entre ellos los intereses y resistencia al cambio, por lo que los resultados se ven truncados. Y al final del día la AP sigue operando con los vicios y limitantes que impiden su renovación.

Si bien en el gobierno de Miguel de la Madrid se asentaron las bases para la simplificación administrativa, fue en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari donde se le dio continuidad, convirtiéndose en la principal estrategia de gobierno para moderniza la AP, ya que la simplificación administrativa constituye un instrumento para hacer más clara y fácil la gestión de los ciudadanos ante las instituciones gubernamentales. El siguiente apartado abordara este tema revisándolo con amplitud.

2.2 PROGRAMA GENERAL DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. (CARLOS SALINAS DE GORTARI)

Durante esta época fueron diversos los sucesos que influyeron en la transformación de la administración pública. Dentro de éstos el acontecimiento principal que impacta a nuestro país y, por ende, a su administración, es la entrada a la globalización económica a través de la firma del Tratado de Libre Comercio que propició un cambio conceptual de la administración pública federal y marcó la entrada oficial de México a la modernidad⁴⁶, constituyendo, hasta nuestros días, el reto más grande al que se enfrenta el servicio público desde el punto de vista de la exigencia profesional.

Como consecuencia el gobierno tuvo que trazar diversas políticas para satisfacer las necesidades derivadas de estos acontecimientos. Entre éstas podemos destacar que se buscó consolidar una administración pública eficiente, productiva, ágil y nacional capaz de responder a la demanda de mejores servicios públicos y una mejor atención a la ciudadanía. Además se trató de fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, permitiendo espacios de participación social dirigidos a la toma de decisiones las cuales antes eran reservadas para el Estado, reconociendo a su vez la importancia de organizaciones no gubernamentales.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), fue el principal instrumento del gobierno de Carlos Salinas de Gortari para reformar la administración pública. Su propósito esencial era "...la modernización de la administración pública que busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad".⁴⁷

⁴⁶ http://www.fastskills.biz/courses/cm_adminPub/unidad1/1988-1994.pdf (Activa 13 Febrero 2007).

⁴⁷ Sánchez, González José Juan. Reforma, modernización..., Op. Cit. pág. 361.

La modernización administrativa buscó transformar algunas deficiencias y vicios dentro de la gestión pública como la regulación excesiva, la atención deficiente, los trámites y gestiones engorrosas y la multiplicidad de requisitos e instancias, tratando a su vez de encaminarla a la consolidación de una cultura de calidad que propiciara la eficiencia, productividad y transparencia en los servicios públicos. Respondiendo a la creciente demanda de la sociedad que exigía un cambio urgente en la administración.

El sustento legal para la ejecución, coordinación y evaluación del “Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal”, fue el acuerdo del 9 de febrero de 1989 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de este marco legal, el programa contó con objetivos, estrategias y mecanismos de seguimiento para darle continuidad.

Las bases de una administración pública moderna se asentaron no sólo en adaptar estructuras y procedimientos, sino en aumentar la capacidad de respuesta a necesidades fundamentales de desarrollo y cumplir así con los objetivos de incrementar la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública.

El Programa General de Simplificación tenía cinco objetivos generales los cuales se muestran en el cuadro siguiente.⁴⁸

Cuadro 4. Objetivos del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. (Carlos Salinas de Gortari).

OBJETIVOS	ALCANCES
1. Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.	● La simplificación de la administración pública es indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para competir en los mercados internacionales.
2. <u>Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las</u>	● Se busca trascender el plano del mejoramiento de los procedimientos del quehacer de las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales cuya importancia es innegable, <u>para incidir en un cambio de actitudes de los servidores públicos, que</u>

⁴⁸ Sánchez, González José Juan. Reforma, modernización..., Op. Cit. pág. 364.

<u>instituciones gubernamentales.</u>	<u>implica una misión superior: servir a la sociedad.</u>
3. Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.	● Se estableció como prioridad, identificar y modernizar aquellas áreas de servicio público que mayor problemática habían tenido en su relación con la ciudadanía por la utilización de mecanismos y sistemas manuales obsoletos lentos e inadecuados.
4. <u>Apoyar las acciones de la administración para la prevención y el combate a la corrupción.</u>	● Se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas que conforman una verdadera estrategia de largo alcance en esta materia, y que, fundamentalmente, disponen de una mayor y mejor fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo-legal de las responsabilidades públicas y aplicación más estricta y escrupulosa de las sanciones administrativas y penales. <u>La premisa es clara: a mayor transparencia y sencillez menor corrupción.</u>
5. Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos.	● El propósito es abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población, para que el esfuerzo de la simplificación administrativa respondiera directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por los sectores. Nadie más que el usuario de un servicio público conoce el nivel de calidad y eficiencia con que se está prestando y nadie mejor para promover cómo podría mejorarse y hacerse en forma más sencilla.

Fuente: elaboración propia con base en el texto de José Juan Sánchez González.

Por otro lado, para lograr el propósito de acercamiento con la sociedad y mejorar la acción pública y el fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanía se estableció una estrategia basada en cuatro vertientes o líneas de acción que permitieron homogeneidad y cobertura suficientes en los programas de reforma administrativa.

Cuadro 5. Líneas de acción ejecutadas en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. (Carlos Salinas de Gortari).

LÍNEA DE ACCIÓN	COBERTURA
1. Desconcentración y Descentralización.	● Acercar la acción del gobierno a la ciudadanía, por lo que fue necesario incluir medidas de fortalecimiento a las oficinas regionales y entidades para el buen desempeño de sus funciones, mediante la delegación de

	facultades y la adecuación de recursos.
2. Desreglamentación. Administrativa.	<ul style="list-style-type: none"> Contempló la transparencia y facilitación derivada de la desreglamentación, mediante procesos de revisión y ajuste de los esquemas de gestión y tramitación en las oficinas públicas, logrando acortar los tiempos de revisión y autorización, suprimiendo instancias innecesarias y aumentando la eficiencia interna con la automatización y la mejora de los procesos.
3. Modernización Integral de los Sistemas de Atención al Público.	<ul style="list-style-type: none"> Esta acción se encaminó a buscar mecanismos que tendieron a aumentar la calidad de las respuestas en la atención al público. Se buscó mejorar la información al usuario, reducir las instancias a través de las ventanillas únicas y, en forma destacada, multiplicar los mecanismos a disposición del ciudadano, para que denunciaran irregularidades y se hicieran sugerencias de mejora e incluso se expresara sus reconocimientos.

Fuente: elaboración propia con base en el texto de José Juan Sánchez González.

En este programa se plasmaron compromisos orientados a eliminar trámites y requisitos innecesarios, para ahorrar tiempos y gastos al ciudadano.⁴⁹ Teniendo objetivos claros y puntuales: modernizar los procesos de trabajo, promover la descentralización de facultades, hacer más eficiente la atención de quejas y denuncias, eliminar normas innecesarias y obsoletas, acotar facultades discrecionales y estimular la participación social.

Cuadro 6. Aspectos relevantes en materia de ética pública, cultura administrativa y combate a la corrupción presentes en el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. (Carlos Salinas de Gortari).

SERVIDORES PÚBLICOS	CULTURA ADMINISTRATIVA	COMBATE A LA CORRUPCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> Se busco promover un cambio de actitudes en los servidores públicos. Cambio que debe estar basado en la idea de servir a la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> Se admite que la cultura prevaleciente es deficiente y no satisface las necesidades que el país requiere. Reconoce que es necesario trabajar para evolucionarla y convertirla en una eficiente, productiva y transparente. 	<ul style="list-style-type: none"> Por medio de la desreglamentación se busco hacer más ágiles y transparentes los servicios que prestaba la administración. Entre menos oficinas y trámites que tuviera que efectuar el ciudadano menos expuesto estaría a ser blanco de la corrupción. Se modifico la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Fuente: elaboración propia.

⁴⁹ <http://www.clad.org.ve/haro.html> (Activa 05 marzo 2007).

Sin embargo, el programa no satisface la necesidad de transformar la conducta de los servidores públicos ya que se limita únicamente a identificar a las actitudes como objeto de cambio pero no propone acciones precisas para propiciar ese cambio, mucho menos reconoce la importancia de conseguir esa transformación la cual, a su vez, es vital para reorientar la cultura administrativa hacia la esencia de su misión: servir a la sociedad. Al conseguir un viraje en la cultura administrativa, que anteponga el servicio a la sociedad ante un beneficio personal, la prevención de la corrupción y por lo tanto su combate se convierten en una tarea mucho más sencilla y real.

Se puede decir entonces que la debilidad del programa radica en: a) se limita a describir someramente los puntos que se requiere modificar para conseguir la modernización de la administración; b) no visualiza al factor humano como punto clave para conseguir esta modernización; c) nos dice qué se debe cambiar pero no propone acciones concretas, “nos dice el qué pero no nos dice el cómo”; d) considera que la mejor forma de prevenir y combatir a la corrupción es la aplicación de sanciones penales y administrativas más estrictas, no contempla los principios de la ética y de las profesiones como una opción.

A su llegada a la presidencia Ernesto Zedillo Ponce de León continúa tratando de responder a la necesidad urgente de transformar la APF. Pone en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública PROMAP, con el cual, no sólo se simplifican trámites, sino además se pretende modernizar la administración, identificando a la corrupción como un freno importante para conseguir este fin.

2.3 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PROMAP). (ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN)

El presidente Ernesto Zedillo propuso diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dichas modificaciones involucran distintas transformaciones, entre las que destaca el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual tendría como parte de sus atribuciones el contribuir a la modernización administrativa; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa; el manejo ordenado y transparente de los recursos públicos; **así como la coordinación de los sistemas de control y vigilancia que permita adoptar medidas para prevenir la corrupción.**

El 12 de abril de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el que se establecen sus unidades administrativas y las atribuciones de cada una de éstas. La Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), es la responsable del diseño del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública en el que se establecen compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.⁵⁰

Un propósito más de la puesta en marcha del PROMAP fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos mediante enfoques provenientes de la gerencia privada tales como: la planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos.⁵¹

⁵⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. PROMAP. Unidad de Desarrollo Administrativo. 1995-2000. pág. 4.

⁵¹ Sánchez, González José Juan. Reforma, modernización..., Op. Cit. pág. 368.

Los objetivos del PROMAP fueron los siguientes:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

El PROMAP pretendía hacer una evaluación profunda del funcionamiento de las instituciones, a través de diversos indicadores, para identificar las áreas y el tipo de capacitación que eran necesarias. Después se implantó un programa de acción para corregir estas deficiencias y proseguía una reevaluación. Con esto se buscó la mejora continua en los servicios públicos y funcionarios. El programa contó con cuatro subprogramas los cuales se establecieron a partir de identificar las principales dificultades que obstaculizaban la modernización de la Administración Pública, estos subprogramas tenían objetivos precisos los cuales intentaban lograr mediante líneas de acción que el mismo programa establecía.

En la primera etapa del Programa de Modernización de la Administración Pública, su aplicación se enfocó al establecimiento de bases de coordinación y al desarrollo de diversas acciones, que permitieron a las dependencias y entidades encauzar su proceso de modernización hacia el cumplimiento de los cuatro subprogramas que integraba el programa.

La segunda etapa del proceso de modernización se orientó a buscar estrategias que impactaran en el quehacer sustantivo de la entidad, permitiéndole definir sus acciones prioritarias, las cuales fueron:

- La orientación de la gestión pública a estrategias, procesos y resultados.
- Un enfoque sistémico al interior de cada institución, reconociendo sus características específicas.
- El diseño de un esquema general de modernización.
- El uso de planeación estratégica.
- El diseño de un Sistema Integral de Formación y Capacitación.
- La difusión de prácticas relevantes de administración dentro de las instituciones públicas.
- El Premio Nacional de Calidad y la Innovación en la Administración Pública.

Las acciones de modernización implementadas en este período permitieron sentar las bases de nuevos valores y conductas de administración moderna dentro de las instituciones públicas: calidad, servicios, resultados, indicadores, estrategias y procesos, fueron las nuevas categorías administrativas en la Administración Pública.⁵²

En el siguiente cuadro se enlistan los problemas a los que se enfrentaba la administración pública según el PROMAP, así como sus consecuencias, además se señalan los subprogramas diseñados por el mismo programa para combatir estos obstáculos y las líneas de acción propuestas para lograr la modernización de la AP.

⁵² http://jiu-web-a.jonesinternational.edu/courses/cm_adminPub/unidad1/1994-2000.pdf . (Activa 12 Febrero 2007).

Cuadro 7. Problemas, subprogramas y líneas de acción del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). (Ernesto Zedillo Ponce de León).

DIFICULTADES	CONSECUENCIAS	SUBPROGRAMAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
<p>✘ Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes de la ciudadanía frente a la gestión gubernamental</p>	<p>-Da como resultado en la interacción con el ciudadano, lentitud en la prestación de los servicios, un costo social elevado, existiendo molestia y desconfianza por parte de éste, aunado a la carencia de canales adecuados para que la sociedad exprese su opinión sobre el trato que recibe de las instituciones oficiales nos da como consecuencia, el deterioro de la imagen de las instituciones y de los empleados que laboraban en ella.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Participación y Atención Ciudadana</p>	<p>*Colaboración de la sociedad para expresar sus necesidades y propuestas contribuyendo a recibir una atención más eficiente, eficaz y oportuna y satisfactoria. *Utilización de un lenguaje claro y sencillo para informar a la población de los servicios que se ofrecen, así como los trámites y requisitos que deben cumplir. * Establecer estándares de calidad sobre los servicios que ofrecen las dependencias. *Promoción de una cultura sobre la calidad y mejoramiento continuo. *Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de los procesos administrativos.</p>
<p>✘ Centralismo</p>	<p>-De la federación respecto a los gobiernos locales. -De las dependencias globalizadoras con las dependencias coordinadoras del sector. -De las dependencias coordinadoras del sector hacia órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Desconcentración y/o Descentralización Administrativa</p>	<p>*Fortalecimiento del federalismo. Redistribuyendo funciones y recursos. Apoyados en la adecuación del marco normativo para una asignación eficiente de facultades y responsabilidades. *Simplificación de los trámites para el ejercicio presupuestario alentando la efectividad, eficiencia y economía. * Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades fortaleciendo la autonomía hacia los niveles técnico-operativos que son los responsables de la atención directa a los ciudadanos.</p>
<p>✘ Deficiencia en la medición y evaluación del desempeño gubernamental</p>	<p>-Resultado de la existencia de un fuerte énfasis en la normatividad y no en los resultados. La evaluación realizada no consideraba la eficiencia, la eficacia, ni la rentabilidad social, ésta solo se centra a verificar el cumplimiento del marco jurídico administrativo vigente, además de que la rendición de cuentas es limitada y no satisface a la opinión pública.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Medición y Evaluación de la Gestión Pública</p>	<p>Para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas alcanzando a su vez la confianza de la población, a través de mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción se requiere de: * Objetivos claros y metas cuantificables. * Creación de indicadores de desempeño. *Fortalecimiento de los órganos internos de control.</p>

<p>* Carenca de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos</p>	<p>-La carencia en la Administración de Recursos Humanos Públicos motivados por una falta de seguridad en el empleo, criterios uniformes que no consideraban la diversidad de funciones y las horas de trabajo, la falta de un sistema de capacitación, así como la ausencia de incentivos y reconocimientos a los Servidores Públicos.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público</p>	<p>Para impulsar a los servidores públicos a una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad, el PROMAP proponía las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Sistemas de selección que garanticen servidores públicos con los conocimientos necesarios. * Actualización de conocimientos y habilidades. Lo anterior estableciendo: <ul style="list-style-type: none"> -Acciones de capacitación. -Mejores perspectivas de desarrollo considerando perfil, méritos y calificaciones demostrados. Asignando estímulos económicos ligados a su desempeño. - Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, a través del conocimiento y asimilación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los valores y principios que los rigen.
--	---	--	--

Fuente: elaboración propia con base en Elaboración propia con base en el PROMAP y en http://jiu-web-a.jonesinternational.edu/courses/cm_adminPub/unidad1/1994-2000.pdf (Activa 05 Marzo 2007).

Con respecto a la capacitación de los servidores públicos, el diagnóstico general del PROMAP afirmaba que la misma no era sistemática y se carecía de un sistema de adiestramiento integral. Sin embargo, como en este periodo gubernamental se asentaban las bases para lo que posteriormente sería el servicio profesional de carrera, se tenía la idea de que una vez instaurado éste, se fortalecería la capacitación como inversión prioritaria para desarrollar aptitudes y habilidades técnicas y administrativas. “Capacidades y actitudes demandadas por el nuevo enfoque de calidad, al igual que promover el uso de

nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favoreciera los valores éticos”⁵³.

Cuadro 8. Aspectos relevantes en materia de ética pública, cultura administrativa y combate a la corrupción presentes en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). (Ernesto Zedillo Ponce de León).

SERVIDORES PÚBLICOS	CULTURA ADMINISTRATIVA	COMBATE A LA CORRUPCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ● Se reconoce que la profesionalización y la ética son instrumentos necesarios para conseguir un cambio efectivo en los servidores públicos. ● Lo anterior daría como resultado su dignificación elevando los niveles de confianza en la sociedad respecto de la AP en general. ● Se sentaron las bases para lo que sería el Servicio Profesional de Carrera. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Identifica que la cultura administrativa vigente es ineficiente en lo que a prestación de servicios se refiere. Continúa siendo centralizada. Enfoca toda su atención al cumplimiento de la normatividad y no al de los resultados. ● Reconoce que es necesario cambiar lo anterior logrando así una cultura eficiente, que de margen de acción a los gobiernos estatales y municipales y que genere un sistema de evaluación que la pueda calificar con base en los resultados obtenidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Explícitamente el PROMAP no enuncia ninguna acción dirigida a prevenir o combatir la corrupción, sin embargo al considerar a la profesionalización y el fortalecimiento de los valores éticos como elementos necesarios en la formación de los servidores públicos, se esta dando un paso significativo en la prevención y combate a la corrupción.

Fuente: elaboración propia.

No obstante y como ya se ha mencionado, el principal obstáculo para la reforma y modernización de la Administración Pública es el factor humano. A diferencia de los dos gobiernos anteriores (que aunque lo abordan lo hacen de manera sencilla), el de Ernesto Zedillo toma en cuenta este punto y lo incluye dentro del PROMAP, siendo esto su principal fortaleza, ya que el enfoque de cambio en el cual esta basado dicho programa comienza en el individuo, pero

⁵³ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.pdf>. (Activa 14 Enero 2007).

no solo eso, además, admite la necesidad que ese individuo tenga toda una formación profesional y ética, posea los conocimientos necesarios para ocupar un puesto dentro de la AP, y ostente una cultura en donde predomine la honestidad y la responsabilidad.

Sin embargo, pese a que el programa tenía más claro el panorama a afrontarse y los puntos a combatir, su instauración se vio frenada por diversos factores, siendo los centros de poder que mostraron resistencia al cambio, aunado a la inercia y conformismo de servidores que preferían responder a los requerimientos del jefe antes que a las necesidades de los ciudadanos, los primeros obstáculos a los que se enfrentó.

En relación al combate a la corrupción durante este sexenio se incrementaron las sanciones por incumplimiento de responsabilidades, además, se enfatizó en la implementación de acciones preventivas, mediante el fortalecimiento de los principios de la ética en los servidores públicos. “Pero a pesar de esas medidas, la corrupción siguió siendo sin duda uno de los principales problemas al interior de los aparatos administrativos y los casos que se llegaron a sancionar fueron limitados respecto del número de irregularidades existentes”.⁵⁴

El siguiente programa a analizar es el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental implementado en el gobierno de Vicente Fox Quesada.

⁵⁴ Cadena, Inostroza Cecilia. **Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro**. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. IV, núm. 14, 2003, 365-387. pág. 376.

2.4 MODELO ESTRÁTEGICO PARA LA INNOVACIÓN Y LA CALIDAD GUBERNAMENTAL (VICENTE FOX QUESADA)

El sexenio de Vicente Fox, desde su inicio, pretendió ser transformador orientando su gestión hacia modelos relativamente nuevos y renovadores, basados en conceptos como: innovación y calidad. La pretensión del gobierno foxista era romper con viejos prototipos de gobierno e implementar un “Buen Gobierno”⁵⁵ que diera respuestas a las necesidades y demandas de la sociedad y que además tuviera la capacidad de transformar la gestión tradicional.

El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad gubernamental fue el principal instrumento para alcanzar el propósito del “Buen Gobierno” y a su vez transformar a la administración pública. El modelo integra dos puntos importantes: la innovación que nos permite concebir nuevas formas de hacer las cosas; y la calidad total, la cual permite mejorar y optimizar lo que se ha hecho bien además de generar valor agregado a la sociedad.⁵⁶

La Administración foxista tenía como objetivo principal transformar el sentido del gobierno, lo cual puede ser posible, como se ha dicho, sólo si se logra sumar las voluntades de todos los servidores públicos. El modelo contempla este requisito y propone dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en el control, que inhiben la creatividad y la innovación, para dar paso a esquemas que faculten y fomenten la participación del trabajo en equipo, otorgando a su vez un margen de acción más amplio.

⁵⁵ Este concepto, según la oficina de la presidencia para la innovación gubernamental, se refiere a un gobierno que pueda generar los cambios profundos que permitan recuperar el tiempo perdido, y tenga la capacidad de respuesta suficiente para atender con prontitud las necesidades de la sociedad.

La agenda de Buen Gobierno, se ha basado en las siguientes líneas de acción: 1. **Un gobierno honesto y transparente.** 2. **Un gobierno profesional.** 3. **Un gobierno de calidad.** 4. **Un gobierno digital.** 5. **Un gobierno con mejora regulatoria.** 6. **Un gobierno que cueste menos.**

⁵⁶ <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/> (ACTIVA 25 JULIO 2007).

Cuadro 9. Elementos que integran el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental (Vicente Fox Quesada).

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
<p>1.LOS CLIENTES EXTERNOS A SERVIR</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● La sociedad mexicana: Razón de ser del gobierno, para que éste pueda atender las demandas y necesidades que la sociedad requiere es necesario contar con información confiable que refleje, dependiendo de las características, sociales, culturales, políticas, etc. Las necesidades reales de ésta. ● Los poderes (legislativo y Judicial): separación de poderes donde prevalezca un esquema de colaboración mutua y no uno de subordinación. ● Los órdenes de gobierno: Debido a la cercanía de los estados y municipios con los ciudadanos. El gobierno federal tiene que prestar más atención a éstos. Existe un creciente federalismo. Los resultados son el objetivo principal de este modelo. Cambiar los discursos por los hechos.
<p>2.EL ENTORNO Y SUS PRINCIPALES CARACTERISTICAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Competencia: para diseñar un modelo es necesario conocer quienes estan compitiendo por las inversiones, los recursos financieros, los talentos humanos, los accesos a áreas estratégicas, los espacios geopolíticos. La relación con la competencia necesariamente tendría que estar basada en reglas abiertas, transparentes, legales, éticas y orientadas a un esquema ganar-ganar. La competencia trae consigo a la competitividad y un gobierno competitivo es un factor estratégico para impulsar un país competitivo. ● Globalización: produce grandes presiones y demandas sobre los gobiernos. Ante todo, la globalización ha alterado la variedad y la intensidad de los temas en las agendas diplomáticas, económicas y políticas. Aunado a los avances que se han producido en periodos de tiempo relativamente cortos en materia de telecomunicaciones, tecnologías de la información, comercio electrónico, entre otros, han transformado radicalmente los patrones culturales, hasta hace poco definidos y sólidos al interior de cada país, obligando a replantear la relación del país con el exterior. ● Revolución de expectativas: resultado de la apertura de los medios de información el hombre puede conocer en tiempo real lo que pasa alrededor del mundo, como viven los hombres de otras culturas, de otros países. El conocimiento de otras formas de vida deriva en el cambio de expectativas acerca de cómo se desea vivir. El cambio de expectativas que ese conocimiento engendra, tiene serias consecuencias políticas, económicas, sociales y educativas para los países emergentes. ● Democracia: México tiene que ser reconocido como un país plenamente democrático, con reglas claras honestas y transparentes para que cualquier relación internacional de comercio y financiera considere a nuestro país como una buena opción para invertir.
<p>3.LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON UN PROPÓSITO BIEN DEFINIDO</p>	<p>Se debe tener claridad en los temas y resultados a los que se quieren llegar. En este conocimiento deben estar involucrados todos los actores en el proceso de transformación. Algunos elementos a considerar en la definición del propósito son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Visión y Misión compartidas: interés común en comprar un mismo futuro, eleva las aspiraciones de la gente, modifica la relación de los servidores públicos, alienta la experimentación y el deseo de correr riesgos y hace más fácil llegar a donde queremos. ● Demandas y prioridades sociales: La innovación del gobierno será exitosa en la medida en que sus acciones se vinculen y partan de la identificación de las demandas y necesidades de los

	<p>diversos sectores y segmentos de la sociedad. Las cuales a su vez deben ser traducidas en metas medibles y cuantificables.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Políticas de relación: líneas de acción para que el gobierno se relacione con los actores políticos, sociales, religiosos, militares. ● Posicionamiento: situar estratégicamente cual es el propósito central y trabajar en torno a el. ● Definición de clientes: es necesario conocer e identificar cuales son los clientes a servir así como las necesidades a satisfacer y dirigir todo el esfuerzo de la organización a cumplir este punto. ● Negociación de Metas: se tiene que enfocar la atención de todos hacia los resultados más importantes que se habrán de perseguir, desde los niveles más altos de gobierno, administración o institución.
<p>4.LOS CLIENTES INTERNOS A SERVIR: LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS NECESIDADES</p>	<p>El reto de forjar un gobierno innovador requiere invertir fuertemente en los servidores públicos. Un paso fundamental es conocer y diagnosticar sus principales necesidades y construir los procesos que conduzcan a su satisfacción. Algunos elementos a considerar son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Liderazgos de calidad: Los retos que el gobierno enfrenta, requieren de líderes que puedan crear el “SI”, después de tantas décadas de “no se puede”. El liderazgo de calidad se basa en atributos como honestidad, visión, innovación, competencia y generación de entusiasmo. El liderazgo habrá de ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional. ● Nuevos paradigmas: el líder además debe ser capaz de estimular la creatividad y compromiso de sus colaboradores, los cuales deben abrirse ante los nuevos paradigmas. ● Movilización y participación: Movilización es el proceso por el cual los servidores públicos son llevados a aceptar los cambios y a que estén dispuestos a actuar para efectuarlos. ● Facultación: Implica desplazamiento de autoridad y responsabilidad con lo cual las estructuras superiores lejos de debilitarse se fortalecen. En última instancia, es un asunto de confianza y libertad. ● Clima motivador y creativo: Es necesario transformar el sector público en un buen lugar de trabajo para las personas, en un lugar donde los servidores públicos enfrenten desafíos y aprovechen oportunidades. ● Desarrollo personal: Desarrollo personal es la disciplina del crecimiento y el aprendizaje personal. El desarrollo personal requiere de una plataforma de credibilidad y de confianza, y ésta sólo puede construirse desde un código de Ética vivido desde el ejemplo personal y desde la cotidianeidad. ● Seguridad e higiene: Por lo común están asociados con el orden, la limpieza, los aspectos logísticos, la disciplina, los horarios, los sueldos y salarios. Si el servidor tiene seguridad de conservar su empleo su actitud cambia favorablemente coadyuvando a la innovación y creatividad en el gobierno. ● Equilibrio familiar: se debe equilibrar la vida familiar con la vocación política considerando a la familia como un cliente más a servir.
<p>5.LAS ESTRATEGIAS PARA LA INNOVACIÓN Y LA CALIDAD</p>	<p>Las estrategias que ese gobierno sugirió fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Administración por calidad: con sistemas de control de calidad (ISO 9000) se alcanzan mejores resultados en cuanto a la satisfacción y la confianza de los clientes internos y externos de las instituciones y organizaciones.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Federalismo y municipalismo: estrategia de descentralización del poder, facultades y recursos. ● Tradición e innovación: equilibrio entre tradición e innovación. “Aprender y desaprender”. ● Gobierno abierto y transparente: todo lo relativo al gobierno y a su administración esté a la vista de todos los ciudadanos. ● Reformas jurídicas y normativas: deberá ser la innovación la que impregne el mundo de los reglamentos, las normas y las leyes. ● Unir a la retaguardia con la vanguardia: compartir el aprendizaje entre los diferentes niveles de gobierno. ● Benchmarking: “comparación” de procesos, servicios y resultados con los mejores resultados de otros gobiernos y organizaciones. ● Financiamiento emprendedor: Proyecto para Prestación de Servicios (PPS), involucra la participación conjunta de los sectores público y privado, donde se obtienen recursos extragubernamentales. ● Informática y telecomunicaciones: El secreto de la innovación en este campo es introducir sistemas de administración a la velocidad de Internet. ● Subcontratación de servicios: los procesos o servicios secundarios pueden ser delegados a otra organización jurídicamente permisible. ● Conectividad total: conectar e integrar a todos con todos, y a todo con todo. ● Encuesta valorativa: Su enfoque está basado en la visualización del Futuro, en los resultados positivos que queremos lograr a partir de experiencias históricas que han sido exitosas.
6.LOS MACROPROCESOS CLAVES A REDISEÑAR	<ul style="list-style-type: none"> ● Los macroprocesos claves son aquellos que más impactan en el funcionamiento y en el rendimiento del gobierno, así como en la satisfacción de sus usuarios y clientes. Para ser considerados como claves todos los macroprocesos deberán ser robustos, estructurados y sistematizados.
7.LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES A REDISEÑAR	<ul style="list-style-type: none"> ● Los organigramas y estructuras verticales centralizadas ya no funcionan. ● Deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, en red, matriciales y por proyecto, que satisfagan las cambiantes expectativas de la sociedad.
8.LA CULTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> ● Debe existir un cambio radical en la actual cultura administrativa. El cual debe sustentarse en valores y principios los cuales orientan la conducta para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. ● Estos valores y principios se tiene que agrupar en un código de ética que de cómo resultado un código de conducta. Estos códigos deben determinar la forma de operar y actuar de la institución. Son la brújula para la institución. ● Se debe contar con nuevos paradigmas para la reflexión, la acción y la transformación para innovar verdaderamente al gobierno.
9.LOS RESULTADOS A LOGRAR	<ul style="list-style-type: none"> ● Los resultados son la principal prueba para demostrar si un modelo es eficiente. Éstos deben ser evaluados, medidos y verificados por clientes y ciudadanos.

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental.

Además de la implementación del Modelo de Innovación y para responder a la necesidad de emprender acciones encaminadas a lograr una APF con un recurso humano profesional, que base sus acciones en valores y aleje del comportamiento de la corrupción se crearon los siguientes programas:

- Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF.
- Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

Cuadro 10. Aspectos relevantes en materia de ética pública, cultura administrativa y combate a la corrupción presentes en el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental (Vicente Fox Quesada).

SERVIDORES PÚBLICOS	CULTURA ADMINISTRATIVA	COMBATE A LA CORRUPCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ● Según el Modelo los servidores públicos son clientes con necesidades que deben atenderse. ● Reconoce que se debe invertir fuertemente en ellos si se quiere realmente innovar al gobierno. ● Asegura que es en el desarrollo personal donde se centra el crecimiento y aprendizaje los cuales deben cimentarse en un código de ética. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Octavo elemento del modelo. Admite la necesidad de cambiar la cultura prevaleciente por una que se base en valores y principios los cuales a su vez deben ser base para la toma de decisiones en las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ● En este modelo no se contemplan acciones para combatirla. Excepto en el segundo punto donde se establece cómo debe ser la relación con la competencia la cual tiene que basarse en reglas éticas, claras, abiertas y legales mas aún cuando se esta compitiendo por inversiones, recursos financieros o humanos.

Fuente: elaboración propia.

La corrupción habían rebasado por mucho las pocas acciones que gobiernos anteriores pusieran en marcha para combatirla. Los casos de corrupción en los que se veían involucrados diferentes actores de la vida política del país desacreditaban al mismo tiempo, tanto al gobierno como a su

administración. Resultaba evidente la necesidad de cambiar el lenguaje, la ruta y tratar de encontrar el origen del problema para abatirlo. Resultado de esto en los programas que se echaron a andar en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox aparece en escena el tema de la ética y la formación de valores como elementos necesarios en la construcción de un aparato administrativo que satisfaga de manera eficiente, eficaz y oportuna las necesidades de la sociedad, coadyuvando significativamente al desarrollo del país.

Sin embargo, cambiar el lenguaje y la retórica no es suficiente. Es necesario gobernar con el ejemplo, demostrar que los encargados de dirigir el país son capaces de cambiar su propia conducta. Asumiendo y cumpliendo las leyes que ellos mismos elaboran. Porque el combate a la corrupción no sólo es cuestión de leyes, sino de generación de actitudes, de formación de valores, de respeto a principios y de garantizar una educación con calidad.

En ese sentido además de la necesidad de programas gubernamentales de esta naturaleza hace falta el compromiso real de asumirlos y llevarlos a cabo. Se requiere, a su vez, del deseo político y social de realizar el cambio cultural pretendido. Desafortunadamente estos elementos fueron los grandes ausentes (lo siguen siendo), con la variante de que ahora el tema de la ética y la revalorización en el servicio público están en la mesa de discusión, adquiriendo la relevancia que realmente tienen. Se deben, entonces, encontrar los mecanismos para integrarlos decisivamente a la actuación real y concreta tanto de políticos y servidores públicos así como de la sociedad en su conjunto.

CAPÍTULO 3. LA ÉTICA PÚBLICA: COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA ADMINISTRATIVA.

“La ética no es, no puede ser, un feudo más en el concierto de los saberes, ciencias y disciplinas. Ofrece un lenguaje y un horizonte de integración de los diferentes saberes y oficios, unos tubos de calefacción por los que el calor se reparte y se evita la congelación de la vida bajo los fríos de una realidad convertida en fragmentos”.

Hortal

3.1 DIAGNÓSTICO SOBRE LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El fin de la Administración Pública es conseguir el bien común y el desarrollo de la sociedad para lograrlo se apoya en las instituciones y organismos, así como en su marco legal, el cual delimita su margen de acción. Requiriendo, a su vez, del trabajo y coordinación de los hombres que en ella trabajan. No obstante, aún cuando el objetivo de la AP sea el mismo desde su propio origen, el tipo de relaciones humanas mediante las cuales se puede lograr, se llevan a cabo a través de actitudes⁵⁷ las cuales pueden ir cambiando considerablemente. Como consecuencia de un cambio negativo en las actitudes se originan prácticas administrativas que impiden la modernización de la AP, imposibilitándola a responder adecuadamente para conseguir sus objetivos.

Entre esas prácticas la de mayor impacto negativo es la corrupción, pero de igual forma, se presentan frecuentemente la ineficiencia, la inercia, la falta de creatividad. Sin embargo, la corrupción por tratarse de una actitud se instala dentro del universo de la formación e integridad moral del servidor público, espacio que difícilmente puede ser manipulado por reglas y lineamientos impuestos, siendo imprescindible interiorizar normas de conducta y seguirlas

⁵⁷ Considerando éstas (las actitudes) como el producto final del proceso de socialización, son aprendidas en el seno social y condicionarán las respuestas del individuo hacia determinados grupos, sujetos, objetos, hechos y situaciones. Construyéndose y anclándose en cada relación interpersonal.

por convicción. Mientras que las otras se insertan en el ámbito de la profesionalización por lo tanto para su perfeccionamiento se requiere de una especialización, la cual al ser una técnica requiere solo de su aprendizaje.

Se menciono anteriormente (subcapítulo 1.2) que el servicio público requiere necesariamente de vocación y como tal, el servidor público mediante del ejercicio de su labor requiere percibir un ingreso económico digno, que garantice la satisfacción de sus necesidades básicas (vivienda, vestido, alimento, etc.), más la oportunidad de superarse personal y profesionalmente; sin embargo perder su vocación, convirtiendo la cuestión económica en la esencia y los fines de su actividad, da origen a la corrupción.

Respecto a lo anterior Leticia Santín menciona: "...lo que, en cambio, desvirtúa a cualquier profesión es el hecho de que quienes la ejercen cambien los bienes internos por los externos, es decir: olviden la meta por la que la profesión cobra sentido y legitimidad social, y busque únicamente dinero, prestigio o poder. En ese caso las profesiones tienden a *corromperse* de forma inevitable".⁵⁸

Aunque la mayoría de las veces la corrupción se origina por esa modificación de la esencia de la profesión, conviene tener presente que en algunas ocasiones las privaciones en las que viven algunos servidores públicos (principalmente los de menor rango) pudieran impulsarlos a la búsqueda de ingresos adicionales por vías alternas a las permitidas como opción última, rápida y segura, para cumplir con las exigencias del mundo material en que se vive.

La corrupción se percibe cada vez más como una conducta que obstaculiza el desarrollo humano (económico y social) y, por tanto, debe de ser cuantificada. Actualmente se llevan a cabo diversos estudios para medirla,

⁵⁸ Santín, del Rio Leticia. La ética de..., Op. Cit. pág. 13.

entre ellos se encuentra el **Índice de Percepción de la Corrupción 2007** que Transparencia Internacional⁵⁹ publica anualmente, el cual indica que en México la percepción del grado de corrupción esta situada en 3.5%⁶⁰. Esta cifra es alarmante, nos muestra dos aspectos realmente preocupantes. En primer lugar, que en servicio público se anteponen los interés particulares o de grupo antes que el bienestar social manifestando la pobre sensibilización de las autoridades políticas y los servidores públicos ante las necesidades de la sociedad, por otra parte y como consecuencia, la confianza que el ciudadano debía depositar en las autoridades e instituciones ha ido en detrimento.

Otro estudio realizado, dirigido por Transparencia Mexicana es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2005) realizado por medio de encuestas efectuadas en los estados del país, cuyo objetivo fue evidenciar los elevados niveles de corrupción en el ámbito nacional cuando un ciudadano tramita uno de los 35⁶¹ servicios que se consideraron. Dicho estudio arrojo datos alarmantes que demuestran la dimensión de las prácticas corruptas y los costos que generan en nuestro país.

⁵⁹ Transparencia Internacional es la organización de la sociedad civil que liderea la lucha contra la corrupción en el mundo.

⁶⁰ Cabe señalar que la percepción es según la ven los empresarios y los analistas del país. Y el porcentaje corresponde al grado de corrupción. El cual fue evaluado de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

⁶¹ Estos servicios son: 1) pago de predial; 2) solicitar una beca para pagar algún tipo de estudio; 3) recibir correspondencia; 4) conexión de teléfono; 5) obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial; 6) obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar; 7) recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO; leche, etcétera; 8) obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas; 9) Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos; 10) obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas; 11) obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de relaciones exteriores; 12) atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital; 13) introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etcétera; 14) ingresar a trabajar al Gobierno; 15) Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento; 16) obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el registro civil; 17) Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al registro público de la propiedad; 18) conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio; 19) obtener un crédito en efectivo para casa, negocio o auto en instituciones públicas como el INFONAVIT; 20) conexión o reconexión de luz a domicilio; 21) obtener una licencia o permiso de uso de suelo; 22) obtener agua de la pipa de la delegación o municipio; 23) obtener la licencia de conducir; 24) regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etcétera; 25) aprobar la verificación vehicular; 26) obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial; 27) llevar o presentar un caso en un Juzgado; 28) pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura; 29) Trabajar o vender en la vía pública; 30) evitar ser detenido en el Ministerio público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / lograr que se le dé seguimiento a un caso; 31) recuperar su automóvil robado; 32) pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo; 33) evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito; 34) estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos; 35) evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón.

Cuadro 11. Costos de la corrupción en México.

<p>✘ Se registraron más de 115 millones de actos de corrupción en el uso de 35 servicios públicos en los últimos 12 meses.</p>	<p>✘ En promedio las “mordidas” costaron a los hogares mexicanos \$177.40</p>	<p>✘ Lo anterior implica poco más de 19 mil millones de pesos anuales en pagos de “mordidas” de los hogares por el uso de los 35 servicios públicos seleccionados.</p>	<p>✘ Los hogares que reportan “mordidas” destinan el 8% de su ingreso a este rubro.</p>	<p>✘ Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo llega a representar el 24% de su ingreso.</p>
---	---	---	--	--

Fuente: elaboración propia con base en la información proporcionada en la página de internet: http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto_INCBG_2005.pdf (Activa 15 Enero de 2007).

Estos datos muestran la pérdida de vocación al servicio por parte de los servidores públicos, pero de igual forma comprueban que lo habitual de los actos corruptos los convirtiéndose en una costumbre, logrando que la propia sociedad considere aceptable que un servidor público pida y reciba un pago extra e impune por la prestación de un servicio.

La publicación registró 115 millones de actos corruptos, en un país de 110 millones de habitantes, lo que en promedio significa que al menos, una vez por año cada persona incurre en un acto de corrupción. Estas prácticas son tan comunes y compartidas por la mayoría de la sociedad que han llegado a ser parte de la propia cultura mexicana, muestra de ello es que ya no extraña, mucho menos indigna escuchar frases como: “el que no tranza no avanza”, “ladrón que roba a ladrón, tiene cien años de perdón” o “al ladrón lo hace la ocasión”.

Otro dato interesante es el hecho de que la corrupción esta presente en todos los estratos de la sociedad pero sin duda alguna lastima a los ciudadanos con un ingreso económico bajo, “...la población con menos recursos es

afectada de manera desigual por prácticas corruptas, porque los pobres disponen de menores recursos para participar en este “mercado alterno”.⁶²

Lo realmente peligroso de esta situación es que integrar este tipo de conductas en nuestra vida diaria, convierte, sin darnos cuenta, a la familia en la primera promotora de estas conductas, formando un clima nocivo donde se desarrollan las nuevas generaciones, educando desde la propia familia a los futuros ciudadanos, autoridades, servidores públicos en los principios equivocados. Cuando un padre de familia soborna, estando sus hijos presentes, a un policía de tránsito para que no lo infraccione por ignorar la luz roja en el semáforo, los está guiando, irremediablemente, al camino fácil que representa la corrupción. No es de extrañarse entonces que en un futuro esos niños se conviertan en un médico, político, servidor público, ciudadano y padre de familia corrupto.

No obstante los efectos negativos que la corrupción trae consigo, no son los únicos que obstaculizan el buen funcionamiento de la AP, la ineficiencia, la apatía, la falta de creatividad, son de igual forma rasgos característicos de la forma en como funciona el servicio público mexicano. Si bien, éstos no tienen la misma trascendencia que la primera coadyuvan, de la misma manera, a desacreditar la imagen del servicio público.

Cuadro 12. Principales causas que generan actitudes negativas en los servidores públicos.

OBSTACULO	CAUSAS QUE LO GENERAN
INEFICIENCIA	<p>La eficiencia es la capacidad de disponer de alguien o algo para conseguir un fin determinado. El servidor público dispone de su profesionalidad para conseguir el fin de la AP, desafortunadamente la ausencia de esta capacidad es muy común dentro del servicio público. Las causas principales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✘ La escasa profesionalización de los servidores públicos, la cual va desde su formación académica. ✘ Los múltiples trámites que se tienen que llevar a cabo para otorgar un servicio. Requiriendo de un sin fin de

⁶² http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_Ackerman.pdf (Activa 25 Julio 2007).

	<p>autorizaciones. Lo anterior es parte del origen de la corrupción, los ciudadanos prefieren pagar una “mordida” para agilizar su trámite y no esperar un tiempo prolongado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✘ La falta de cursos de capacitación que doten de instrumentos al servidor para perfeccionar su actividad, permitiéndole realizarla rápida y oportunamente. ✘ La actitud negativa que se muestra en la ejecución de sus actividades.
APATÍA	<p>La apatía es definida por el diccionario de la lengua española como la imposibilidad del ánimo. Los factores que la ocasionan son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✘ Enfrentarse a un clima laboral poco dinámico, con un ritmo de trabajo mecanizado, el cual inhabilita el ánimo emprendedor del servidor público. ✘ Una remuneración económica insuficiente para cubrir sus necesidades básicas (esto ocurre principalmente en los niveles operativo). ✘ No considerar al servicio público como la plataforma donde se puede conseguir un desarrollo personal y profesional.
FALTA DE CRATIVIDAD	<p>La creatividad es la capacidad de crear desafortunadamente la ausencia de esta capacidad es muy recurrente en el servicio público, siendo varios los motivos que la ocasionan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✘ La falta de sentido de pertenencia por parte de los servidores hacia la institución donde laboran. Produce la realización de una labor poco novedosa, sin creatividad. ✘ Lo riguroso de las estructuras jerárquicas en donde se le da un limitado margen de acción a los servidores públicos de niveles operativos, negándoles la posibilidad de ser innovadores.

Fuente: elaboración propia.

Esta situación genera que los servidores públicos profesionales, propositivas y con capacidades creativas, cualidades que al enfrentarse a un clima laboral contaminado irremediablemente se ven anuladas.

Una vez descritos los obstáculos que impiden el progreso de la AP, conviene ahora identificar los elementos coadyuvantes a modificarlos y convertir esas trabas en herramientas útiles que engrandezcan a la AP y al servicio público, dignificando a su vez al servidor público. Esos elementos, a mi consideración son: para abatir la corrupción, la formación e integración de referentes éticos en los servidores públicos es el único camino; y no existe

mejor arma, para acabar con la ineficiencia la cual a su vez se traduce en apatía y falta de creatividad, que la profesionalización.

3.2 LA IMPORTANCIA DE FORTALECER EL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La profesionalización y la formación de valores juegan un papel de primer orden en el desempeño de los servidores públicos, convirtiéndose en los dos pilares donde se apoya el cambio y la innovación de la administración pública, forzosamente, estos dos aspectos trabajados conjuntamente se convierten en la única base sólida capaz de sostener y hacer frente a los obstáculos que se oponen a la referida transformación.

Los dos principales frenos que deben combatirse son: la ineficiencia con la que actualmente operan algunos servidores públicos; y la corrupción derivada de la conducta negativa que presentan los servidores públicos al anteponer sus intereses particulares sobre el fin último de la administración pública, que es el bien y bienestar común no individual.

En ese sentido y respondiendo a lo anterior, la profesionalización nos ofrece la posibilidad de corregir la ineficiencia y contar con un servicio público profesional y eficiente capaz de atender oportunamente a las necesidades que la sociedad y el país demandan. Por su parte, la formación de valores en los servidores públicos puede cambiar su conducta, rigiéndola por los principios que recoge la ética, mejorando substancialmente su imagen (en una más transparente, honesta y profesional), hasta ahora desacreditada por distintos escándalos de corrupción en los que han visto involucrados.

Respecto a la profesionalización, la exigencia de contar con servidores públicos profesionales se deriva de la necesidad de garantizar a la sociedad la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas que operen con eficiencia; para cubrir ésta necesidad, actualmente se cuenta con la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) promulgada en el gobierno de Vicente Fox, la cual nació al reconocer la urgencia de capacitar y profesionalizar a los servidores públicos.

Esta ley tiene el propósito de “garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. De igual forma, el Servicio Profesional de Carrera sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del País”.⁶³

Cuadro 13. Subsistemas que integran la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC).

SUBSISTEMA	DESCRIPCIÓN
Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	Establecerá en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública Federal para el eficiente ejercicio de sus funciones.
Subsistema de Ingreso	Regulará los procesos de reclutamiento y selección a efecto de que la Administración Pública Federal cuente con personal calificado que tenga los conocimientos, experiencia, habilidades y competencias, así como los requisitos necesarios para incorporarse al Sistema.
Subsistema de Desarrollo Profesional	Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.
Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	Establecerá los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera serán inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal.
Subsistema de Evaluación del Desempeño	Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

⁶³ <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p483/R30.pdf> (Activa 10 Agosto de 2007).

Subsistema de Separación	Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.
Subsistema de Control y Evaluación	Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

Fuente: elaboración propia con base en la LSPC.

Es indudable que la LSPC tiene diversas bondades al ofrecer la posibilidad a la AP de hacerse de personas profesionales y capacitadas que contribuyan a convertirla en lo que la sociedad y el país necesitan. Sin embargo, ¿Quiénes son los encargados de formular y, al mismo tiempo, asumir y someterse al cumplimiento de ésta y todas las leyes? los hombres, los cuales si no cuentan con la integridad necesaria encontrarán los medios para no acatarlas y violarlas. Se necesita entonces de la otra columna sin la cual toda transformación no solo sería incompleta, simplemente no existiría: la formación ética.

Por citar un ejemplo: la LSPC es clara al establecer el procedimiento a seguir para ingresar a la APF. Sin embargo si el compadrazgo o la compra de plazas siguen siendo las formas más recurrentes para ocupar un puesto dentro de la administración, se encontrarán los mecanismos para no acatar ese ordenamiento ya sea utilizando el poder (en el caso de que el “recomendado” sea amigo o familiar de un funcionario con un cargo importante dentro de la AP) o el soborno, corrompiendo a los encargados de seleccionar y aplicar los diferentes tipos de exámenes para que presten todas las facilidades de ingreso, adecuando, incluso, el puesto al perfil de su recomendado.

Es evidente que la conducta marca la diferencia entre cumplir o no las leyes. Fernando Savater en **Ética para Amador** nos dice que el único animal con capacidad de decidir sobre sus acciones es el hombre, elige hacer o dejar de hacer, es capaz de distinguir entre diferentes conductas la que habrá de seguir, ¿pero cuál es el factor o factores decisivos que nos hace elegir entre una conducta corrupta y negativa o una transparente y honesta?. Sólo la ética,

la integración de los valores además de principios a la conducta de los servidores públicos harán que éstos sean capaces de apegar sus comportamientos, conocimientos, además de sus habilidades a los fines de la APF. La ética actuará como el pegamento que adhiere las capacidades, el profesionalismo, las habilidades y conocimientos del recurso humano a alcanzar los objetivos de la Administración.

Respecto a la formación de valores, el Código de Ética de los Servidores Públicos de la APF⁶⁴ es uno de los lineamientos con los que se cuenta hasta el momento para guiar la actuación de los servidores públicos pero, de igual forma, se limita a enunciar los principios rectores del servicio público. Sin embargo hace falta iniciar procesos de formación que desarrollen nuevas habilidades del talento humano en busca del sentido y el gusto por los valores para trascender el individualismo, la indiferencia, la apatía y la ausencia de sentido de pertenencia, características del ejercicio de las funciones públicas.

Un buen comienzo podría ser la formación desde la universidad, con temas de esta materia; en los planes de estudio se deben incluir asignaturas dedicadas a analizar el tema de la ética generando patrones de conducta y comportamiento en los alumnos (futuros servidores públicos). Sin embargo, como lo menciona Hortal⁶⁵ la ética propuesta en la universidad no puede consistir en un discurso intimista para intentar salvar la buena conciencia; debe tratarse de un discurso público que nos deje ver en que consiste ser un buen profesional, cuáles son los límites y derechos a respetar, los compromisos a asumir si olvidar los deberes a cumplir.

⁶⁴ Los principios que enmarca este Código de Ética son los siguientes: 1) Bien común; 2) Integridad; 3) Honradez; 4) Imparcialidad; 5) Justicia; 6) Transparencia; 7) Rendición de cuentas; 8) Entorno cultura y ecológico; 9) Generosidad; 10) Igualdad; 11) Respeto; y 12) Liderazgo.

⁶⁵ Hortal, Alonso Augusto. **Ética General de las Profesiones**. Ed, Desclée De Brouwer S.A. 2002. pág. 20.

Catron y Denhardt citados por Manuel Villoria Mendieta, mencionan que los cursos de ética en los programas universitarios de Administración Pública deben lograr los siguientes objetivos⁶⁶:

Educar a los estudiantes en: 1) los valores democráticos; 2) el papel del gobierno al hacer frente a los problemas sociales; 3) los fundamentos éticos y filosóficos de los debates sobre políticas públicas.

Formar a los estudiantes en: 1) cómo reconocer y enfocar los problemas éticos; 2) el desarrollo y refinamiento de métodos apropiados de razonamiento ético; 3) la sensibilidad frente a las ambigüedades y matices de las situaciones éticamente conflictivas.

Socializar a los estudiantes en: 1) el respeto por el servicio público como una noble y necesaria empresa colectiva, que merece la máxima entrega e integridad; 2) la conciencia de la fuerte dimensión ética implicada en la toma de decisiones públicas; 3) la aceptación de las múltiples y conflictivas obligaciones del servicio público.

Resulta entonces evidente que se debe trabajar arduamente, en estos temas, con los estudiantes y aunque los cursos de éticas para los estudiantes de Administración Pública ya se imparten en las universidades públicas de nuestro país, todavía hay mucho quehacer y un arduo camino por recorrer; por ejemplo en FES Acatlan la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública se imparte desde que la propia facultad recibió a la primera generación el 17 de Marzo de 1975 exactamente 32 años atrás, no obstante la asignatura de Ética en el Servidor Público comenzó a impartirse aproximadamente en 2005. Lo anterior nos da una idea del rezago que se tiene en la materia.

Ya que, como lo plantea Augusto Hortal, "...el reto que plantea la enseñanza de una ética profesional en la universidad es ofrecer una verdadera ética reflexiva y crítica sobre el saber y el quehacer profesional pero entroncando con el pensamiento ético actual".⁶⁷

⁶⁶ Villoria, Mendieta Manuel. Ética pública..., Op. Cit. pág. 185.

⁶⁷ Hortal, Alonso Augusto. Ética general..., Op. Cit. pág. 15.

Porque es sólo a través de la labor diaria de la universidad, donde convergen el contacto con los profesores, con las disciplinas y con una metodología organizada del trabajo, donde el estudiante se pone en contacto con elementos de conocimiento y modelos de comportamiento que le dan una conciencia y sensibilidad frente a los problemas sociales, entrando en contacto con los elementos que le hacen descubrir el mundo de los valores y la dimensión ética de los problemas. Descubriendo la importancia de lo humano por encima de lo técnico-económico. Si la universidad logra lo anterior, estará contribuyendo a conducir a la sociedad a través de la cultura, a trazar grandes líneas de fuerza que indiquen la dirección donde puede aparecer un futuro para la sociedad. Esta aportación cultural será, sin duda, esencial para la formación de un buen profesional.

Además de la formación ética desde la universidad, ya en la práctica, en el servicio, se requiere que el servidor público reconozca e identifique los valores y principios rectores de la función pública, orientando su formación personal y universitaria a asumirlos voluntariamente como los principios que rijan su actuación. Logrando que la autorregulación se convierta en una practica constante de su conducta. Se necesitan servidores públicos con convicciones éticas, conocedores de sus obligaciones y de la lealtad de su actuación con la sociedad, con las leyes, con la institución, con su propia formación.

Otro aspecto importante, el cual conviene no olvidar, es el hecho de que la familia es el primero y más importante espacio de educación y de inducción de valores del individuo. En la familia se forjan los primeros valores y principios que han de regir el comportamiento del individuo dentro de la sociedad, es importante no perderlo de vista. Respecto a este tema Fernando Savater considera que el “valor de la educación” es un elemento estratégico puesto que “...la educación y, más precisamente, la educación ética son partes imprescindibles de cualquier formación humana. No se puede formar solamente a las personas desde el punto de vista laboral; formarles para que

sepan apretar botones o cumplan funciones más o menos gestoras, sin haberles formado la capacidad de convivencia y ciudadanía, que no surge naturalmente de las personas”⁶⁸. Sin embargo no profundizare en este tema ya que lo extenso y específico del mismo llevaría a otro estudio de las mismas dimensiones que el presente.

El compromiso es claro: “lograr un Gobierno que se desempeñe con altos niveles de eficiencia y eficacia, que actúe cotidianamente con valores y principios éticos, que entienda y atienda a la población y que sea capaz de aprovechar cabalmente los recursos que le ha confiado la sociedad”.⁶⁹

Resumiendo, se puede decir que profesionalizarse sin tener una referencia ética permanente es, en el mejor de los casos, un ejercicio de crecimiento intelectual individual sin sentido social y en el peor, el riesgo de transformarse en herramienta inconsciente de un proyecto individual y tendiente a la corrupción.

⁶⁸ Savater Fernando. Discurso pronunciado en la Universidad “Simón Bolívar” de Caracas, Venezuela, con motivo de Acto de conferimiento del Doctorado Honoris Causa. Jueves 29 de octubre de 1998. Para revisar el documento completo consultar la pagina de Internet:

http://www.analitica.com/bitblo/savater/education_etica.asp (Activa 14 Septiembre de 2007).

⁶⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006**. pág. 18.

3.3 VOLUNTAD POLÍTICA Y ÉTICA PÚBLICA ELEMENTOS BIFRONTES PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS.

La voluntad política es necesaria para que los políticos en su calidad de legisladores y teniendo las facultades necesarias, hagan jurídicamente efectivas: 1) las tareas encaminadas a promover la adopción de la ética en el servicio público y 2) las acciones dirigidas a sancionar los actos de corrupción tanto de los servidores públicos como de la sociedad en su conjunto. Asimismo la ética pública nos indica cuales son los principios aplicables y necesarios que se reclaman (que la sociedad reclama) de los servidores públicos y de los políticos.

No obstante la participación de los gobernantes en la construcción de una infraestructura de cambio, no se limita a la creación de leyes, se necesita, además, que sean, precisamente, ellos la vanguardia en la aceptación de la ética pública, reconociéndola como guía de sus acciones dando así muestra real de su predisposición al cambio.

Desafortunadamente se cree (justificadamente) que la política y la ética son conceptos irreconciliables y sin relación alguna, esta idea se sustenta en actos ilícitos, por demás numerosos, en los cuales se han visto implicados los que tienen como “profesión” la actividad política, considerándola al mismo tiempo como la vía más corta para generar una riqueza personal, observando a los cargos públicos como el vehículo ideal para “servirse” de la sociedad y no para servir a la sociedad.

Por otra parte la historia de la política y los políticos se vincula, generalmente, al ejercicio del poder, así cómo éste seduce a los hombres, los cuales suelen cometer e incurrir en diversos abusos, por el poder dejan de lado el compromiso con la sociedad de actuar con rectitud, olvidan que en ellos

recae el responsabilidad de dar la pauta de comportamiento que se requiere de las instituciones.

Por esa ambición de poder los políticos pierden de vista el fin mismo de su actividad, de la actividad de gobierno y ese fin no puede ser otro que "...realizar el bien común de la sociedad, generar las condiciones que hagan posible, a los hombres, a las familias y a las asociaciones, el logro de su propia perfección, mejorar la vida humana; que posibiliten el pleno desarrollo de todas las personas"⁷⁰. Alcanzar este objetivo requiere, obligatoriamente, de medios éticos que no tengan como único objetivo la consolidación y robustecimiento del poder.

Luego entonces y pese a lo que se considera, entre la política y la ética existe una relación muy estrecha, "...existen al menos dos tipos de relaciones: la primera que se desprende del hecho de que la política por ser una actividad humana, queda sometida a los dictámenes de la ética, como algunas otras actividades humanas; la segunda estriba en que ni la actividad ni las instituciones políticas son plantas sin tierra, sino que crecen sobre un substrato social, económico, ético y cultural que la política no crea, aunque puede, a su vez, influir sobre él. De esta manera, la ética resulta ser una importante base de la política."⁷¹

Villoría Mendieta plantea un debate distinto, respecto a la relación de la ética con la política y a cuál ética estarían sometidos los políticos. Plantea esta discusión preguntando ¿qué gobierno se elegiría? entre el que se sostiene y es eficaz, o aquel que actúa de forma éticamente irreprochable aunque sea ineficaz. Pregunta a la que responde diciendo que lo que se necesita es un "Buen Gobierno", "...el cual es capaz de mantener la legitimidad moral y democrática, promoviendo a su vez el desarrollo socioeconómico (Alcántara,

⁷⁰ Aylwin, Azócar Patricio. Ética y política. Ed. Andrés Bello. Chile 1991. pág. 17.

⁷¹ Choza, Jacinto. Ética y política en la sociedad democrática. Ed. ESPASA-CALPE S.A. Madrid, 1981. pág. 155.

1995)”⁷². Por otra parte, continua el autor, es preferible un gobierno ineficaz, pero honesto, que lo contrario. Siendo la democracia la encargada de sustituirlo, porque en un gobierno honesto los principios de la democracia son respetados y asumidos, luego entonces la transparencia en los procesos electorales esta garantizada, asegurando al ciudadano el respeto a su decisión de sustituir a un gobierno ineficaz.

Sin embargo, un gobierno deshonesto, por eficaz que sea, expande un cinismo sobre la acción política, el cual finalmente la deslegitima, habrá que recordar la importancia que tiene este concepto para cualquier gobierno, pues como lo describe Francis Fukuyama: “todo régimen capaz de actuar ha de basarse en algún principio de legitimidad,... puesto que la legitimidad es crucial incluso para la más injusta y sanguinaria dictadura”.⁷³

Aunque son distintos los enfoques con que se puede mirar la relación ética-política la conclusión es la misma: la ausencia del sustento ético en el ejercicio de la política da como resultado la falta de voluntad de los políticos para dar una batalla real y con posibilidad de vencer el vicio de la corrupción. La existencia de una verdadera voluntad política, que vaya más allá de discursos (principalmente electorales) es un reto difícil que debe superarse si se quiere cambiar radicalmente el mal desempeño administrativo y acabar con la corrupción. Actualmente es aceptable y necesaria la participación de la sociedad y de los medios de comunicación para alcanzar este fin. Sin embargo la voluntad política es el elemento faltante y sin el cual todo intento de cambio estaría trunco.

⁷² Villoría, Mendieta Manuel. *Ética pública...*, Op. Cit. págs. 71-72.

⁷³ Fukuyama, Francis. **El Fin de la Historia y el último hombre**. Ed. Planeta. Argentina 1992. págs. 44-45.

Transparencia mexicana⁷⁴ considera ineludible la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, argumentando que “cuando un gobierno está interesado en reducir la corrupción, la sociedad civil puede ser un socio activo. Puede reforzar la voluntad política, ayudando a que se logren los resultados deseados, aumentando la confianza pública en el proceso. De esta manera, se alienta a los líderes políticos a que sigan el camino de la reforma”.⁷⁵

Pero, cuando es el propio gobierno el que no está interesado en ese cambio, cuando los políticos dirigen sus propósitos y energías al logro de objetivos distintos, destinados principalmente a obtener beneficios personales, los cuales se obtienen fácilmente bajo el cobijo de la impunidad y la corrupción. ¿Cómo se puede dar la voluntad de cambiar algo, si esa misma situación que se pretende modificar los beneficia?. Bajo esta condición ¿cuál sería el proceso y participación de la sociedad?. Un buen comienzo sería:

- Exigir la elaboración de un marco legal con bases éticas en el cual se delimiten, detalladamente, las pautas de comportamiento de los funcionarios públicos y de los gobernantes. Estableciendo, a su vez, las consecuencias de su inobservancia.
- Reclamar reformas que tengan metas claras, que se puedan medir cuantitativa y cualitativamente. Creando los mecanismos para que el ciudadano pueda vigilar constantemente el propio proceso de reforma, exigiendo que el gobierno rinda cuentas.
- Demandar iniciativas que mejoren la transparencia en las actividades del gobierno.

Sin embargo la noción de que no se puede hacer nada si no hay voluntad política en la cúspide para combatir la corrupción, puede ser una idea

⁷⁴ Organismo de la sociedad civil que promueve políticas públicas y actitudes privadas en contra de la corrupción y a favor de una cultura de integridad, promoción de la legalidad y rendición de cuentas. Transparencia Mexicana es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/> (Activa 20 Septiembre 2007)

⁷⁵ <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo5.pdf> (Activa 20 Septiembre 2007).

equivocada y muy alejada de la realidad. Al respecto Transparencia Mexicana señala: “La voluntad para combatir la corrupción se puede encontrar en muchas partes: distintas ramas del gobierno, la oposición política, los organismos oficiales de vigilancia, la sociedad civil, las organizaciones internacionales e instituciones tanto del sector público como del privado. Juntos, pueden formar una base de apoyo político muy poderosa, y proporcionar cierto liderazgo”.⁷⁶

Debido al peso que la voluntad política tiene para conseguir la meta planteada, se debe trabajar arduamente por crear esa voluntad la cual no debe reducirse sólo a eso, sino debe concretarse en un compromiso de quienes detentan un cargo público.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁷⁷ indica lo siguiente: “el compromiso de los responsables políticos a favor de la ética del servicio público debe ser real, coherente y efectivo. Los responsables públicos tienen el deber un nivel elevado de rectitud en el ejercicio de sus funciones oficiales. Ahora bien ¿cómo se demuestra este comportamiento? de muchas formas: con el ejemplo y con medidas de naturaleza política como puede ser el establecimiento de dispositivos legislativos e institucionales que refuercen los comportamientos y sancionen los actos reprobables, o facilitando medios y recursos suficientes para las actividades relativas a la ética en el conjunto de la AP así como evitando, lo cual no es fácil, la instrumentación de las reglas y leyes en esta materia con fines políticos exclusivamente.

Asimismo ésta organización señala las siguientes recomendaciones como punto de partida para la orientación ética en el servicio público.⁷⁸

⁷⁶ <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo5.pdf> (Activa 20 Septiembre 2007).

⁷⁷ La OCDE en Rodríguez, Arana Jaime. La dimensión..., Op. Cit. pág. 339.

⁷⁸ <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044121.pdf> (Activa 10 Junio 2007).

1. Las normas de ética para el servicio público deberán ser muy claras.
2. Las normas de ética deberán plasmarse en el ordenamiento jurídico en una disposición concreta.
3. Una conducta ética debe ser exigida a los empleados públicos.
4. Los empleados públicos tienen derecho al conocimiento de sus derechos y obligaciones, cuando se les exige explicaciones por sus actuaciones indebidas.
5. Debe existir un compromiso y un liderazgo político, que refuerce y apoye la conducta ética de los empleados públicos.
6. El proceso de toma de decisiones, debe ser transparente y permitir la investigación.
7. Las líneas generales o maestras de la relación entre sector público y sector privado deben ser claras.
8. Los directivos públicos deben de tener y fomentar una conducta ética.
9. Las políticas de gestión, los procedimientos y las prácticas administrativas deben incentivar una conducta ética.
10. La regulación y la gestión de los recursos humanos, deben motivar una conducta ética.
11. Deben establecerse mecanismos adecuados de responsabilidad para el servicio público.
12. Deben fijarse procedimientos y sanciones disciplinarias adecuadas, a fin de castigar las conductas irregulares.

Cada gobernante deberá tomar la decisión de participar o no, en la construcción de un servicio público basado en la ética, necesidad apremiante que la sociedad exige sea satisfecha, asimismo, ésta, deberá asumir la responsabilidad de exigir acciones éticas por parte de los servidores públicos y de las autoridades y vigilar el cumplimiento de las acciones encaminadas a conseguir este fin.

Sin embargo esta decisión debe ser en última instancia, del ejercicio de la virtud Aristotélica de la prudencia, o capacidad de conectar los principios generales a la realidad concreta. A efecto de facilitar dicha labor de elección surgen los denominados códigos de conducta⁷⁹. Pero como el problema de la corrupción no solo se presenta en el ámbito de gobierno y del servicio público, siendo, igualmente, participe de ella la sociedad, es necesario contar con una ética en todas las esferas que convergen en el país, es un requisito indispensable. Este punto se examinara más ampliamente en el subtema siguiente.

⁷⁹ Es importante marcar la diferencia entre un código de conducta y un código de ética, la cual radica en: el primero establece cuál debe ser el comportamiento del individuo, mientras que el segundo sólo enuncia y define los principios y valores rectores que deben sostener el comportamiento de los individuos. Por otra parte, actualmente la APF cuenta con el Código de Ética de los servidores públicos de la APF. Cuyos principios fueron descritos anteriormente (subcapítulo 3.2).

3.4 ÉTICA: INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

"En el mundo tal cual es, mundo al revés, los países que custodian la paz universal son los que más armas fabrican y los que más armas venden a los demás países; los bancos más prestigiosos son los que más narcodólares lavan y los que más dinero robado guardan; las industrias más exitosas son las que más envenenan el planeta; y la salvación del medio ambiente es el más brillante negocio de las empresas que lo aniquilan."
Eduardo Galeano

La corrupción es el reflejo mismo del individualismo, de la búsqueda de un beneficio personal, en donde ignorar las leyes y normas establecidas es lo común, lo de siempre. Esta práctica ha penetrado todo el entramado social, llegando a ser parte importante de la cultura mexicana. Los pocos que no se han visto ante una situación en donde la disyuntiva de actuar ilícitamente o éticamente es tan aplastante, que poco valen los referentes legales existentes (máxime si la sanción por la violación de éstos se puede evitar con otro acto ilegal), se encuentran dentro de una inercia total, por creer que todo esfuerzo por cambiar la situación resultaría inútil y sería como nadar contra corriente.

La corrupción a logrado involucrar a todos los actores de la sociedad: 1) Los ciudadanos recurren a estas prácticas porque es preferible pagar una "mordida" que esperara largas horas o incluso días para que le gestionen algún trámite, o porque es más cómodo sobornar al servidor público ante la violación de una norma, que asumir la sanción (la cual le costaría más tiempo y dinero) que se desprende del acto mismo; 2) Por su parte, los servidores públicos que observan a su profesión desde la óptica del lucro, recurren a la corrupción como vía corta para obtener el mayor provecho y ganancias de la "venta" de servicios; 3) Los políticos hacen caso omiso ante este problema ya que ellos mismo se benefician de la situación (en un ambiente de impunidad en donde todos son partícipes quien puede exigir cuentas claras). Cómo se puede reclamar la erradicación del problema y tener intención de hacerlo, cuando eso que se pretender eliminar, me es útil; 4) Por último, los empresarios la utilizan

de igual forma para obtener alguna ventaja. Teniendo a funcionarios o políticos como aliados (gracias a “pequeños obsequios” o “ayudas” en campañas electorales) adquieren concesiones o derechos para no respetar las reglas del juego.

Para visualizar ampliamente los efectos de la corrupción en áreas estratégicas para el desarrollo de todo país, en los siguientes cuadros se muestran algunos de los principales:

Cuadro 14. Efectos de la corrupción en el crecimiento económico.

ÁREA DONDE SE PRESENTA	EFECTOS
En el crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Lo restringe desalentando las inversiones extranjeras directas. Según un estudio del FMI, las distorsiones generadas por la corrupción, en este ámbito, tienen como resultado una reducción de las inversiones y del crecimiento económico. ✘ La construcción de infraestructura, la edificación y equipamiento de hospitales así como la prestación de servicios de salud o educación, por mencionar algunos de los servicios que el gobierno esta obligado a prestar a la sociedad resultan más costosos en países con un índice de corrupción elevado pues las “comisiones” ilegales aumentan los costos y reducen la eficiencia económica y la productividad. ✘ Otro aspecto que afecta de manera preponderante a la economía es la relación viciada autoridad pública-sector empresarial. ✘ La corrupción afecta las decisiones empresariales, aumenta el precio de los productos (porque hace más caro producir). ✘ Instauro monopolios poniendo en desventaja a la pequeña y mediana empresa, aumenta, así la tasa de desempleo por las empresas y negocios que quiebran por esta situación.

Cuadro 15. Efectos de la corrupción en el poder judicial.

ÁREA DONDE SE PRESENTA	EFECTOS
En el poder judicial	<p>✘ Genera impunidad y adultera la integridad pública. Los funcionarios y jueces que aceptan sobornos fortalecen el control y la influencia de los elementos delictivos y corruptos de la sociedad. Asimismo se origina un clima de duda e incertidumbre para aquellos que recurren a la justicia, especialmente los pobres y las personas más marginadas de la sociedad.</p> <p>✘ Un Poder Judicial eficaz es la base de todo, su contagio elimina la disposición de fiscalizar las cuentas públicas y de contener la corrupción.</p> <p>✘ Instituciones de buena calidad, especialmente el poder judicial, las instancias de rendición de cuentas, son indispensables para el desarrollo, al determinar la eficiencia de los servicios y políticas públicas, tanto en el área económica como social.</p>

Cuadro 16. Efectos de la corrupción en los ingresos del gobierno.

ÁREA DONDE SE PRESENTA	EFECTOS
En los ingresos del gobierno	<p>✘ La corrupción disminuye la base tributaria, porque es más fácil pagar una “mordida” que pagar el impuesto. Por dos razones principales; la primera tiene que ver con el costo de los impuestos que la mayoría de las veces es más elevado que la “mordida” a pagar; la segunda es por los trámites engorrosos a seguir para efectuar el pago de los impuestos.</p> <p>✘ Principalmente los desvía y disminuye. La corrupción en los organismos que generan ingresos para el gobierno, significa que haya menos dinero para el presupuesto gubernamental y, en consecuencia, menos fondos para responder a las necesidades de la sociedad y, en especial, las de los pobres.</p>

Cuadro 17. Efectos de la corrupción en la asignación de los recursos públicos.

ÁREA DONDE SE PRESENTA	EFECTOS
<p>En la asignación de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="544 348 1421 590">✘ Los asigna inadecuadamente. La corrupción en el proceso presupuestario reduce importantes gastos para el desarrollo y para la formación de redes de seguridad social. Desvía los ya limitados fondos que se disponen para sectores sociales prioritarios a áreas que sólo benefician a unos pocos. <li data-bbox="544 659 1421 900">✘ Esta asignación inadecuada es uno de los factores que ocasionan la pobreza, la cual, es indudablemente un asunto de privación de alimentos, de vestido, de participación en la sociedad, de derechos económicos y sociales, de pertenencia a una sociedad. <li data-bbox="544 970 1421 1211">✘ Es posible observar estadísticamente, gracias a estudios serios como los realizados por Transparencia Internacional como los países con mayores índices de percepción de la corrupción son los que poseen mayor número de habitantes pobres. <li data-bbox="544 1281 1421 1415">✘ Luego entonces, cuando relación autoridad política-sector empresarial esta viciada los ingresos y recursos van a los bolsillos de los que materialmente más riqueza acumulan. <li data-bbox="544 1484 1421 1675">✘ La corrupción hace que cuantiosos recursos destinados al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más pobres se desvíen hacia el enriquecimiento de funcionarios públicos y empresarios inescrupulosos.

Cuadro 18. Efectos de la corrupción en los derechos humanos.

ÁREA DONDE SE PRESENTA	EFECTOS
<p>En los derechos humanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="544 380 1404 514">✘ Viola los derechos humanos. Un estado corrupto crea un círculo vicioso en el que el estado pierde rápidamente su autoridad y su capacidad para gobernar en pro del bien común. <li data-bbox="544 583 1404 821">✘ La corrupción hace posible la censura a los críticos, la subversión de la justicia y la impunidad en los abusos de los derechos humanos. Cuando reina la corrupción, los derechos humanos y las libertades más esenciales forman parte de la amenaza y los contratos económicos se vuelven impredecibles. <li data-bbox="544 890 1404 1182">✘ En un contexto de corrupción las personas, en primer lugar van perdiendo la posibilidad de ejercer libremente sus derechos. Luego, el acceso a oportunidades de trabajo o de educación se va limitando o cerrando. Finalmente, quedan excluidas o marginadas de los beneficios de los servicios públicos, de las políticas fiscales o del crecimiento económico. <li data-bbox="544 1251 1404 1440">✘ La corrupción crea obstáculos directos para el acceso a los servicios públicos y el alcance pleno de los Derechos Humanos, afectando proporcionalmente a los pobres en términos de costo y oportunidad.

Cuadro 19. Efectos de la corrupción en la sociedad.

ÁREA DONDE SE PRESENTA	EFECTOS
En la sociedad	<p>✘ En México la sociedad ha ido percibiendo a la corrupción como un fenómeno cotidiano y hasta cierto punto “normal”. Pero lo realmente preocupante de este fenómeno es que se esta integrando como un elemento esencial de la propia cultura mexicana</p> <p>✘ Si bien la sociedad concibe a la corrupción como una actitud negativa, ésta aún no ocupa un lugar preponderante en las preocupaciones sociales, sin embargo si es observada como uno de los principales responsables de la difícil situación económica, la inseguridad, el desempleo, la violencia y la deficiencia en la prestación de los servicios públicos.</p> <p>✘ En los últimos años ha venido surgiendo una tolerancia ciudadana frente a la corrupción, en especial en el campo político, que a decir de la opinión pública, es la que está más ligada al fenómeno y a la responsabilidad en la calidad de los servicios públicos.</p>

Fuente: elaboración propia con base en lo expuesto en las páginas de internet:
 -http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_Spanish.pdf (Activa 03 Octubre 2007).
 -<http://revistaprobidad.info/tiki-index.php?page=CorrupcionDerechosHumanos> (Activa 21 Noviembre 2007)
 -<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/rincon.pdf> (Activa 15 Agosto 2007)

Pero si, como se dijo en párrafos anteriores, la gran mayoría esta involucrada en el problema, y se “beneficia” de alguna manera de él. Pareciera, entonces, que no existe conflicto alguno. Sin embargo “la evidencia confirma en todo el mundo que la corrupción repercute de manera desproporcionada en los pobres. “Ésta obstaculiza el desarrollo económico, reduce los servicios sociales

y desvía las inversiones destinadas a programas de infraestructura, instituciones y servicios”.⁸⁰

Evidentemente la afirmación anterior es cierta, la corrupción y todas sus consecuencias laceran significativamente a quienes tienen menos recursos para invertir y participar en ella.

Como causas actuales que favorecen la corrupción pública, podrían citarse entre otras las siguientes: a) la falta de valores; b) una mayor fragmentación y diversidad de intereses sociales; c) la excesiva concentración de poder en algunos sectores de la sociedad; d) el individualismo y el egoísmo; e) el consumismo; f) la falta de control y de transparencia en los asuntos públicos; g) la desmoralización y las bajas retribuciones del sector público. Este problema es real y esta presente en el día a día de las sociedades, de los países, superando por mucho los esfuerzos, hasta ahora, realizados para frenarla.

En la búsqueda por encontrar nuevos mecanismos que logren mejores resultados, aparece la ética como propuesta. Si bien es cierto, en algunos momentos la idea de que la trinchera más poderosa para combatir la corrupción es la conducción ética de los actos, parece un discurso por demás ingenuo porque “la realidad derriba nuestras buenas intenciones”.

Además si las leyes-normas que son obligatorias no son acatadas, menos posibilidades tiene el “razonamiento ético”⁸¹ de ser aceptado y asumido.

⁸⁰ http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_Spanish.pdf (Activa 03 Octubre 2007).

⁸¹ Adela Cortina dice al respecto que la cuestión ética no es de modo inmediato “¿qué debo hacer?”, sino “¿por qué debo hacerlo?”. La cuestión ética consiste en hacer concebible la moralidad, en tomar conciencia de la racionalidad que hay ya en el obrar, en acoger especulativamente en conceptos lo que hay de saber en lo práctico. La ética trata de esclarecer si es acorde a la racionalidad humana atenerse a la obligación universal expresada en los juicios morales. Precisamente porque la tarea de la ética consiste en esclarecer el fundamento por el que los juicios morales se presentan con pretensiones de necesidad y universalidad, su objeto estriba en la forma de la moralidad. No es su objetivo introducir nuevos contenidos morales, sino proporcionar aquel procedimiento lógico que permita discernir cuándo un contenido conviene a la forma moral. Discernir la forma en virtud de la cual un contenido deviene moral, es problema de la ética. Justificar racionalmente las pretensiones formales de la moralidad, mediante juicios que sólo la realidad moral descubre, es la tarea que confiere a la ética un lugar entre los saberes

Condición por demás necesaria, pues el verdadero combate a la corrupción es aquel que logra un cambio profundo de actitud intelectual, de reconocer que la ley se cumple por convicción y no sólo por obligación. En este sentido no hay otra opción posible más que apostarle a la ética, puesto que ésta se trata de la libre elección de comportamientos (después de un proceso de reflexión) por la simple convicción de saberlos benéficos para cada quien y para la relación con los otros.

El bien de hombre es el fin último de la ética "...El interés por el bien de los hombres concretos, motor objetivo de la ética inveteradamente, ha ido expresándose de modos diversos en el curso de la historia, pero son dos las grandes preguntas que traducen la preocupación ética: la pregunta por el bien positivo ¿qué **podemos** hacer para ser felices?, y la pregunta por el sustento indispensable del bien positivo ¿qué **debemos** hacer para que cada hombre se encuentre en situación de lograr su felicidad?"⁸²

Si bien el tema de la ética actualmente esta presente en casi todos los discursos de políticos y actores públicos, no se puede estancar ahí, se tiene que pasar al siguiente plano, al de los hechos concretos. Planeando, impulsado e implementando estrategias que favorezcan el cambio de actitudes. La ética nos ofrece la posibilidad de reflexionar antes de hacer "lo que todo mundo hace", incluso nos obliga a reflexionar sobre las normas morales, actualmente, establecidas. "La ética tiene, pues, por objeto el deber referido a las acciones buenas que se expresa en los juicios denominados "morales".⁸³

La erradicación de las conductas y prácticas corruptas, requiere de la enseñanza de la ética, pero además de la enseñanza se requiere educar y formar desde edades tempranas en los principios que enmarca la ética, el

como saber autónomo. En suma, el objetivo de la ética estriba en hallar, si la hay, *una razón suficiente de la forma moral.*

⁸² Cortina, Adela. **Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica.** Ed. Tecnos. Madrid, 2000. pág. 22.

⁸³ Ibidem., pág. 32.

propio Savater señala: “Creo que la educación es el momento adecuado de la ética. De hecho, el propio Aristóteles, cuando escribe la Ética a Nicómaco, la concibe como algo de lo cual hay que hablar a los jóvenes (hasta que tengan la edad suficiente para entrar en el mundo de la política), como una preparación necesaria para entrar en el mundo de la ciudadanía”.

La necesidad de comenzar con este proceso desde edades tempranas surge porque es casi imposible cambiar los comportamientos de las personas que actualmente tiene en sus manos la dirección del país, pues ya cuentan con un concepto formado (y que ha “echado raíces” en la conciencia misma del individuo) de los valores guías de su vida, con esos individuos, en el terreno de la ética, no hay mucho que hacer.

Se me ocurre pensar que con estos personajes, los cuales forman parte de toda una generación, una buena opción sería (si realmente se quisiera limitar su margen de acción, reduciendo lo mas posible los espacios donde se pueda infiltrar la acción corrupta), implementar un marco legal con obligaciones claras y con sanciones bien definidas en el momento de incumplirlas.

Por ello, el proceso de transformación de las actitudes negativas y de integración de la ética, requiere de la participación activa de las próximas generaciones desde su inicio. Ya que la educación de las nuevas generaciones sobre la ética es un paso importante para fortalecer la integridad pública y evitar la corrupción. Sin embargo, por el desarrollo mismo de la sociedad (que beneficie e incluya a todos sus sectores), el inicio de esta transformación no se puede postergar, la situación actual del país lo exige.

CONCLUSIONES.

La necesidad de transformar la Administración Pública, hasta ahora ahogada por sus limitaciones, es un tema que forma parte de diversos debates y que ha tomado relevante importancia en los últimos años. Muestra de ello son las recomendaciones hechas por la OCDE para combatir la corrupción que incluyen acciones encaminadas a fomentar la ética en el servicio público. Otro ejemplo, pero a nivel de nuestro país, son los programas que sexenio tras sexenio, se vienen implementando con objeto de conseguir este fin.

Entonces el problema de erradicar las prácticas administrativas que frenan la transformación de la AP, es una preocupación no sólo de nuestro país, sino de la mayor parte de los países. En México esta preocupación cobro más fuerza a partir del gobierno de Ernesto Zedillo, incluso, el programa gubernamental de su gobierno, dedicado a la modernización de la AP, incluyo aspectos poco tratados en programas anteriores tales como la dignificación y profesionalización del servidor público.

Sin embargo estos proyectos no han logrado los resultados esperados ya que, la mayoría de las veces se han limitado a la elaboración de un marco legal, sin tomar en cuenta que lograr un cambio real en las acciones del hombre, del servidor público, requiere, más que lineamientos legales, una formación de valores que le permita cumplir la normatividad, mediante la reflexión del por qué es conveniente cumplirla logrando, de esta forma, a proceder por convicción más que por obligación. Ese es el verdadero combate a acciones negativas como la corrupción, aquel cuyo resultado final se traduce en un cambio profundo de actitud intelectual. El servidor público se transforma así no en un posible corrupto o corruptor, sino en funcionario digno y orgulloso de la tarea que realiza para atender los intereses de la sociedad.

Y es que, se ha equivocado la formula, cualquier cambio que se pretenda, debe iniciar desde dentro, por la interiorización del por qué se necesita ese cambio, ya que si bien los factores externos (como las leyes y reglamento) cuentan, no son determinantes.

Por lo tanto, mas que necesitar una ley que delimite y sancione las acciones de los servidores públicos (debo aclarar que no esta de más o que es innecesaria), se necesita un mecanismo bien diseñado que combine la mejora del servicio público mediante la formación de valores que den lugar a la acción honesta y eficaz de quienes trabajan en ella. Para conseguirlo se requiere de un esfuerzo sistemático y consistente de la población y sus autoridades. Este esfuerzo debe darse, desde la educación en la familia y los centros educativos, pasando además por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como la simplificación administrativa y de procesos y la participación activa y permanente de la sociedad.

La necesidad de una ética pública que rija el desempeño del servidor público es prioridad. Desafortunadamente, en ese sentido, los programas gubernamentales, hasta ahora realizados, no han logrado satisfacer esta demanda. Posiblemente porque ni siquiera se cuenta con una definición clara de los valores que se persiguen dentro del servicio público; y es que no se puede pretender instaurar una cultura ética fuerte si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratan de fomentar y los que se deben de impedir. Si no existe un consenso y un acuerdo en qué es lo correcto, resultará extremadamente difícil que lo pongamos en práctica.

Un buen comienzo sería dar la batalla por una ética basada en la responsabilidad como primera condición en un proceso de cambio. Esto implica la recuperación de los valores que se proponen desde la perspectiva del bien común, la equidad y la inclusión. Ya que el éxito, para esta ética, es inseparable de la extensión creciente del número de personas que mejoran sus condiciones de vida, con los beneficios que ésta trae consigo por ejemplo la

disminución de los actos corruptos que anteponen un beneficio individual ante el de la colectividad.

Con lo expuesto anteriormente, se pueden formular las siguientes conclusiones:

■ El éxito de las instituciones públicas dependerá en gran parte de que su personal realice las labores de acuerdo con las normas establecidas, y persiguiendo siempre el fin último de la AP, pero al mismo tiempo efectuándolas lo más profesionalmente posible suministrando creatividad y ánimo a su labor. Es importante considerar que las personas, en el transcurso del tiempo, adquieren experiencia y conocimientos en el desempeño de sus funciones y si estas habilidades son explotadas adecuadamente contribuirán decididamente al desarrollo de la AP.

■ No obstante para que los funcionarios desempeñen su labor óptimamente, se requiere, en primer lugar de una profesionalización y contar los principios y valores imprescindibles para realizar dignamente su actividad, por ello es importante un rigurosa selección del personal que ocupará un cargo público.

■ Se debe admitir que debido al papel de gran trascendencia para el desarrollo del país que desempeña la Administración Pública, es necesario realizar esfuerzos por modernizar sus estructuras y racionalizar sus procesos internos, por tal razón hoy más que nunca debe impulsar acciones de esta naturaleza para ponerse a la vanguardia del cambio administrativo.

■ Sin embargo, para conseguir una transformación real de la AP se necesita algo más que discursos y buenas intenciones. Es indispensable la participación de la sociedad y la voluntad política

para diseñar e implementar los programas que sean necesarios para consumir este hecho.

■ Para que se logre instituir una ética pública en la administración es necesario trabajar bajo dos líneas: por sistema y por cultura. La primera se refiere a la coerción que debe imponer el marco legal para que los servidores públicos realicen su labor bajo los principios que se le exigen. La segunda tiene que ver con la parte actitudinal con la que se tiene que ir trabajando desde la formación académica de los que pretenden ocupar un cargo en la administración pública. Lo idóneo, indudablemente, centrar los esfuerzos en la cuestión cultural.

■ Es necesario llevar a cabo laboratorios y talleres en el servicio público, que complementen la formación ética que se pudiera lograr en el ámbito académico

■ Si la ética logra ser vista como algo más que un discurso de buenas intenciones, para ser considerada como el instrumento estratégico que hace falta para la renovación de la AP y del servicio público, se esta en posibilidades de librar el bache que representa la corrupción.

La discusión esta abierta, entrar en ella no puede dejarse para otro momento. Los que en un futuro pretendemos ser parte del aparato burocrático, tenemos el compromiso de participar activamente en la construcción de una AP digna, que este a la altura de las necesidades que la sociedad demanda sean cubiertas, en donde no tengan cabida labores mecanizadas sino creativas; donde no haya lugar para actividades ilícitas sino legales y transparentes.

La sociedad tiene que comprometerse a vigilar la actuación del gobierno y el desempeño de la AP, pero además debe ser conciente de que no puede

exigir algo que no este dispuesta a ofrecer. Si ella sigue practicando e incitando la corrupción, no existirá programa gubernamental que pueda combatirla exitosamente.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFIA:

- Aylwin Azócar, Patricio. **Ética y política**. Ed. Andrés Bello. Chile 1991.

- Cadena Hinostriza, Cecilia. **Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro**. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. IV, num 14, 2003, 365-387.

- Camps, Victoria. **Virtudes Públicas**. Ed. Espasa Calpe. Madrid 1990.

- Choza, Jacinto. **Ética y política en la sociedad democrática**. Ed. ESPASA-CALPE S.A. Madrid, 1981.

- Cortina, Adela. **Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica**. Ed. Tecnos. Sexta edición. Madrid, 2000.

- Flores Caballero, Romeo. **Administración y política en la historia de México**. Ed. Fondo de Cultura Económica- INAP, México.

- Fukuyama, Francis. **El Fin de la Historia y el último hombre**. Ed. Planeta. Argentina 1992.

- Guerrero Orozco, Omar, **La Teoría de la Administración Pública**, ED. Harla,

- Guerrero Orozco, Omar. **Principios de Administración Pública**. Exposición realizada en el Aula Máxima de la Escuela Superior de Administración Pública. Santa Fe de Bogota, septiembre de 1997. Editada por la ESAP.

- Hortal, Alonso Augusto. **Ética General de las Profesiones**. Ed, Desclée De Brouwer S.A. 2002.

- Jiménez Castro, Wilburg. “**Administración Pública para el desarrollo**” (Instrumento para la superación de la crisis social y económica). Ed. Limusa. Tercera edición. México 1987.

- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. **Deontología Jurídica: Ética de Abogado y del Servidor Público**. Ed. Porrúa. México 2005.

- Polo Santillán, Miguel Ángel. **La morada del hombre: ensayos sobre la vida ética**. Ed. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fondo Editorial. Lima 2004. pág. 37.

- Rabotnikof, Nora. **El Espacio Público y la Democracia Moderna**. Cuadernillo 1, ensayos del IFE.

- Ríos Elizondo, Roberto. **El Acto de Gobierno**. Ed. Porrúa, México 1975.

- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. **La dimensión ética**. Ed. Dickinson. Madrid 2001.

- Sánchez Gómez, Narciso. **Primer curso de derecho administrativo**. Ed. Porrúa, México 1998.

- Sánchez González, José Juan. **Reforma, modernización e innovación de la Administración Pública en México**. Miguel Ángel Porrúa grupo editorial-Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, México 2004.

- Santín, del Río Leticia. **La ética de las profesiones**. Mimeo, México, 2000.

- Savater, Fernando. **Ética para Amador**. Ed. Ariel. España 1991.

- SECODAM. **PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000**. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Unidad de Desarrollo Administrativo.
- SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006**.
- Villoria Mendieta, Manuel. **Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa**. Ed. Tecnos. España 2000.

PÁGINAS DE INTERNET:

- **Boletín Probidad No. 29** 11 de marzo de 2002. <http://www.probidad.org> (Activa 13 Mayo 2006).
- <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html>. (Activa 15 Diciembre 2006).
- <http://www.respondanet.com/spanish/Etica/eticagubernamental.htm> (Activa 10 Mayo 2006).
- http://www.atlatl.com.mx/docs/MFranco_Etica.pdf (Activa 10 Mayo 2006).
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/67/doc/doc26.pdf> (Activa 10 Junio 2007).
- http://www.fastskills.biz/courses/cm_adminPub/unidad1/1988-1994.pdf (Activa 13 Febrero 2007).
- <http://www.clad.org.ve/haro.html> (Activa 05 marzo 2007).
- http://jiu-web-a.jonesinternational.edu/courses/cm_adminPub/unidad1/1994-2000.pdf . (Activa 12 Febrero 2007).

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.pdf>. (Activa 14 Enero 2007).

- <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/innovacion/> (ACTIVA 25 JULIO 2007).

- http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_Ackerman.pdf (Activa 25 Julio 2007).

- <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p483/R30.pdf> (Activa 10 Agosto de 2007).

- http://www.analitica.com/bitblo/savater/education_etica.asp (Activa 14 Septiembre de 2007).

- <http://www.transparenciamexicana.org.mx/> (Activa 20 Septiembre 2007)

- <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo5.pdf> (Activa 20 Septiembre 2007).

- <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044121.pdf> (Activa 10 Junio 2007).

- http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_Spanish.pdf (Activa 03 Octubre 2007).

- <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/CODIGOETICA-DOF.pdf> (Activa 18 Noviembre 2007)

- <http://buscon.rae.es/drael/> (Activa 20 Diciembre 2007)