



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



La importancia de la ética pública

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS

Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

ANA LAURA BOLAÑOS JUÁREZ

ASESOR DE TESIS:

DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

CIUDAD UNIVERSITARIA, INVIERNO DEL 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Dedicatorias

A mis grandes apoyos, mis padres, Ana Luisa Juárez Osnaya y Arturo Bolaños Pérez, gracias por su incondicional amor, inagotable paciencia, permanente motivación e infinitas enseñanzas. Deseo expresarles mi admiración, orgullo y respeto por ser mi motivo de vida.

A mi hermana Gaby, gracias por ser mi cómplice en la vida, hacer que desee ser una mejor persona cada día y encaminarme (de forma particular, sabes como) hacia una vida virtuosa.

A mi hermana Goretti, gracias por el apoyo y por ser mi ejemplo de responsabilidad.

A mis abuelos y tía, gracias por brindarme tiempo y cuidado, antes, ahora y siempre.

A Balder y Santiago deseando y construyendo para ellos un mundo mejor.

A toda mi familia por ser mi fuerza, base e inspiración.

A Damiel, Bithia, Lore, Rebe, Víctor, Memo, Gallo, Chafa, Sarahí, Mous y todos mis amigos y amigas a quienes considero mi familia extendida.

Agradecimientos

Deseo expresar mi especial agradecimiento a Ramiro Carrillo Landeros por su paciencia, generosidad y apoyo total y desinteresado en el asesoramiento de la presente tesis, su ayuda oportuna fue fundamental para la realización exitosa del trabajo.

Gracias a mis profesores revisores, Rosallina Ramírez, Ricardo Navarro, Manuel Quijano y Javier Hernández por sus comentarios y aportaciones a la investigación.

Gracias a todos mis profesores y profesoras de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por formarme una persona crítica y exaltar mi vocación de científico social.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater.

*“Un Estado es gobernado mejor por un hombre excelente,
que por una ley excelente”*

Aristóteles.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo Primero. Marco Teórico: aspectos generales. | |
| 1.1.- El Estado | 6 |
| 1.2.- Gobierno | 15 |
| 1.2.1 Constitución del gobierno en México | 17 |
| 1.3.- Administración Pública | 24 |
| 1.3.1 Estructura de la Administración Pública en México | 27 |
| 1.4.- Servicio Público | 28 |
| 1.5.- Bien y Bien Común | 30 |
| 1.6.- Ética y Ética Pública | |
| 1.6.1.- Ética | 35 |
| 1.6.2.- Ética Pública | 42 |
| | |
| Capítulo Segundo | |
| Diagnóstico: Reseña histórica de los gobiernos en México | |
| 2.1.- México Independiente | 49 |
| 2.2.-La República Restaurada 1867-1876 y el Porfiriato 1876-1910 | 51 |
| 2.3.- Caracterización de los gobiernos revolucionarios 1910-1928 | 56 |
| 2.4.- Proceso de institucionalización. Calles 1924-1928 y el Maximato 1928-1935 | 59 |
| 2.5.- Cardenismo. 1936-1940 | 62 |
| 2.6.- Industrialización. 1940-1958 | 65 |
| 2.7.-Desarrollo estabilizador 1958-1970 | 69 |
| 2.8.- Populismo 1970-1982 | 72 |
| 2.9.- Neoliberalismo como forma de conducción del gobierno 1982-2000 | 75 |
| 2.10.- Alternancia política 2000 – 2009 | 82 |
| | |
| Capítulo Tercero | |
| Pronóstico: Recuperación de los gobiernos virtuosos desde la ética. | |
| 3.1.- Capacidad política y administrativa del gobierno | 91 |
| 3.2.- Importancia del estudio de la ética en el servicio público para arribar al bien en la acción de Gobierno | 96 |

| | |
|---|----|
| 3.2.1 Recomendaciones sobre la ética en el servicio público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) | 99 |
|---|----|

| | |
|---|-----|
| 3.3.- Valores en el Gobierno: Respeto, Responsabilidad, Libertad, Justicia, Igualdad, Consenso, Conflicto y Negociación, Pluralidad, Honradez, Eficacia, Eficiencia, Sensibilidad, Tolerancia, Imparcialidad y Compromiso | 107 |
| 3.4.- La vida pública como parámetro de bien en la acción de gobierno | 116 |
| 3.5.- El bien en las decisiones de gobierno | 120 |

Capítulo Cuarto: Reflexiones finales. Modelo Propositivo.

| | |
|--|-----|
| 4.1- Retos del gobierno mexicano frente al bienestar y desarrollo socio- económico | 125 |
| 4.1.1 Construir un gobierno que tome como punto de referencia de actuación el valor de la justicia | 126 |
| 4.1.2 Construcción de una sociedad libre e igualitaria | 127 |
| 4.1.3 Participación ciudadana | 129 |
| 4.2.- Reconocer la importancia del estudio de la ética en el servicio público | 130 |
| 4.3.- Modelo propositivo | |
| 4.3.1 Infraestructura ética | 132 |
| 4.3.1.1 Compromiso político | 133 |
| 4.3.1.2 Gestión Institucional | 134 |
| 1.-Trasparencia | |
| 2.- Acceso a la Información | |
| 3.- Rendición de cuentas | |
| 4.- Órganos que vigilen (control fiscalización) | |
| 5.- Órganos que sancionen | |
| 4.3.1.3 Sistema ético integral | 140 |
| 1.- Profesionalización | |
| 2.- Educación ética de los servidores públicos | |
| I.- Formación permanente | |
| II.- Apego a la legalidad | |
| III.- Marco de actuación | |

| | |
|--|------------|
| 4.3.2 Replanteamiento de la toma de decisiones en el gobierno desde el enfoque ético | 149 |
| 1.- Conocer la razón de ser de las organizaciones | |
| 2.- Responsabilidad | |
| 3.- La lealtad política en la toma de decisiones | |
| 4.3.3 Reforzamiento del sistema de valores en la sociedad y la familia. | |
| 1.- La ética en la educación básica y en el nivel medio superior | 156 |
| 2.- La ética en la educación a nivel profesional | 159 |
| 3.- La ética en el sector empresarial | 162 |
| 4.- Valores en la familia | 165 |
| Conclusiones | 171 |
| Bibliografía | 183 |

INTRODUCCIÓN

El plano ideal de conducción de la sociedad donde se habla de equidad, igualdad, justicia y responsabilidad social es cuestionable en nuestra *realidad*. Si bien es cierto que crear las condiciones para arribar a un nivel satisfactorio de respuesta a las necesidades sociales se convierte en nuestro objetivo principal por alcanzar como estudiosos de las ciencias sociales, por otro lado existen obstáculos políticos, económicos, sociales y administrativos (que son inherentes a la conformación del Estado) para cumplir con dichos fines.

La capacidad de gobernar y por ende de llegar al bien en la acción de gobierno desde la reflexión sobre la importancia de la ética en el servicio público, evoca a hacer énfasis en la necesidad que tienen los gobiernos de responder con sensibilidad social y política; y de ser más capaces, eficaces y eficientes en las tareas sociales que les han sido encomendadas. Es un debate complejo, que si bien involucra un estudio mesurado, implica también nuevos paradigmas de acción, donde, el gobierno como satisfactor de demandas, debe perseguir primeramente el desarrollo humano como meta, para así lograr un entendimiento entre gobernantes y gobernados.

La importancia de estudiar la perspectiva para arribar al bien en la acción de gobierno, retomando el significado de la ética pública no es sencilla, pues involucra criterios de categorización acerca del bien y del mal, que podrían caer un tanto en la subjetividad. Sin embargo, por lo poco explorado del tema en nuestro campo de estudio, resulta imprescindible que se dé un precedente que, lejos de quedarse en la crítica, pretenda puntualizar y enfatizar los principios en el ser de un mejor gobierno en México visto y consensado desde la ética en el servicio público, donde, siempre se tenga al bien común como aspiración humana.

El futuro político y administrativo de nuestro país genera discusión desde diferentes ámbitos de la vida estatal, tales como el social, el académico, el político, e incluso el mediático no escapa de la crítica hacia la pugna de la construcción de un país más democrático, en donde, se pueda hablar de consenso, y responsabilidad y corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

Los campos de acción en torno a la problemática son tan variados como ideologías coexisten en el ser humano. La pretensión por lo tanto de la elaboración de esta tesis, es poder acertar a que específicamente, la viabilidad gubernamental pueda y deba ser retomada desde los principios éticos del servicio público para arribar al bien en la acción de gobierno. Asimismo este trabajo pretende considerar la importancia del gobierno como una institución que fortalece el equilibrio de los poderes públicos del Estado, coadyuvar con la labor de responder a las crecientes demandas públicas, a la expectación de mejor actividad pública, que aspira a nuevos desarrollos ideológicos y que tienda a gobiernos más legítimos y aceptados.

La presente tesis pretende ser una aportación en la línea de investigación de la ética en el servicio público, pero con un enfoque especial en la definición del bien en la acción de gobierno y la respuesta a evitar el mal en el mismo, así como dar a conocer diversos enfoques de la teoría ética aplicada a la acción de gobierno y la importancia de la ética pública.

El trabajo parte de la premisa de ver al Estado moderno como regulador legítimo de la autoridad que tiene la sociedad, tanto en su desenvolvimiento político, económico y sin lugar a dudas el social. El Estado moderno concebido como ente para propiciar el bien común sufre, una cierta regresión en cuanto a la centralización del poder y de una reducción del espacio público, lo cual trae, para sus ciudadanos situaciones de desigualdad social, una serie de desventajas e iniquidades en el plano económico, una deshumanización, pobreza, corrupción,

narcotráfico, y en general el panorama que resulta desalentador, coloca al Estado moderno en la crítica moral.

Los conflictos aquí mencionados pueden atribuirse a la incapacidad administrativa (tarea que corresponde al gobierno), pero sin duda, la crítica es hacia la insensibilidad de los gobernantes para responder y hacer suyo el desarrollo social, en consecuencia el énfasis se torna más hacia el plano moral que al político; pues si los gobiernos retomaran su autoridad moral se podría recuperar sus responsabilidades básicas, para así lograr panoramas más democráticos y legítimos, que consecuentemente se refieren al bien en las capacidades, decisiones y acciones de gobierno.

Un Buen Gobierno; refiriendo con ello al bien en la acción del mismo, alude a un despertar y un redescubrimiento de su sentido moral, de aquí la importancia de la ética pública. Es importante señalar que no se puede dejar de lado que los resultados deberán ser tangibles y que impacten necesariamente a la sociedad, es decir, lejos de quedarnos en la parte teórica, corresponde aquí valorar que las capacidades de buen gobierno deben referir a situaciones reales de bien común, tales como educación, vivienda, empleo y salud, que serían, entre otros no menos importantes, los parámetros de medición de un buen gobierno; es decir, que el sentido de la investigación coadyuva al desarrollo social no sólo a partir de fundamentos éticos y epistemológicos, sino desde la gestión pública y social para valorar un buen gobierno con relación a su capacidad de respuesta para con sus ciudadanos.

Actualmente se encuentran gobiernos que con frecuencia caen en la ingobernabilidad, donde, la capacidad política y de gobierno para responder a los beneficios e intereses públicos es insuficiente y cuestionada. Para evitar este panorama y recuperar la autoridad moral, es necesario orientar a los gobiernos a sus principios rectores de convivencia social dentro de un marco de justicia, igualdad y libertad. Para esta labor es necesario retomar el sentido y la

importancia sobre la reflexión de la ética en el servicio público como condición necesaria para su mejor operación.

México es el espacio geográfico de la investigación, que no se limita al orden federal, estatal o municipal, y por lo contrario se pretende una concepción más general, pues se considera que las características políticas y éticas de los gobiernos tienen un encuentro particular y común. Para su exposición, y debida confirmación o desconfirmación de las hipótesis, la investigación se divide en cuatro capítulos: el primer capítulo, es el marco teórico, en el cual, quedan contenidos los aspectos generales para poder entender el objeto de estudio; así como su importancia. Se analizan los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Servicio Público, Bien, Bien Común, Ética y Ética Pública.

En el segundo capítulo se considera una reseña histórica de los gobiernos en México, la delimitación de tiempo se hizo de acuerdo con la ubicación política de los regímenes mexicanos a partir del México Independiente hasta la actualidad, dividiendo en grandes períodos a fin de mostrar, con base en un orden cronológico de las acciones del gobierno y la ética del servicio público, un diagnóstico del por qué se ha caído en un gobierno desvirtuado o amoral.

En el tercer capítulo se estudia la importancia de la recuperación de los gobiernos virtuosos desde el mirar ético, para construir espacios justos, libres e iguales, enfatizando en temas como la capacidad política y administrativa del gobierno, la ética en el servicio público, valores en el gobierno y la vida pública. En el pronóstico se aborda la importancia de la ética pública y se plantean las condiciones para visualizar el panorama futuro y las recomendaciones para mejorarlo, especificando el rumbo que se debe tomar y desde donde partir para alcanzar los objetivos.

En el cuarto capítulo se expresan las reflexiones finales y se presenta el modelo propositivo, en el cual se pretende hacer frente al desarrollo y bienestar

social, la idea se presenta a partir de reforzar las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos, concientizar y responsabilizar a los servidores públicos por su toma de decisiones, ejercer controles, trabajar en la educación ética de los servidores públicos, reforzar los valores morales en la sociedad y específicamente en la familia. Las propuestas se apegan al ideal de Bien y Buen Gobierno, que sea virtuoso y que se aboque al interés general, pero que sobre todo se rija en un marco de justicia, libertad e igualdad.

La hipótesis central, con la que se inició el trabajo, plantea que los gobiernos recuperarán su autoridad moral a partir del recordatorio de sus responsabilidades básicas en los objetivos de bien común, visto desde el enfoque ético, que se entiende como disciplina transversal en todas las actividades humanas y en consecuencia el bien en la acción de gobierno, logrando panoramas más democráticos y legítimos, y alcanzar así la finalidad de organizar la voluntad colectiva a favor de la armonía, el desarrollo social y el bienestar. Se confirmó parcialmente, ya que la ética permite revalorar espacios comunes; sin embargo, no es garantía de evitar errores pero contribuye a reducir los efectos de las malas decisiones Estatales, además exalta y enaltece sus virtudes. El trabajo no se agota aquí, pone sobre la mesa de discusión puntos a desarrollar y profundizar sobre la ética pública y deja inquietudes para las reflexiones futuras.

Capítulo Primero

Marco Teórico: Aspectos Generales

1.1 El Estado

El Estado como objeto de estudio puede tomarse, entre otras, desde dos perspectivas: la jurídica y la política. La primera lo concibe básicamente como una corporación o una persona jurídica, ésta tiene una dimensión territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción. Desde la teoría jurídica se le atribuye un poder originario, autoridad soberana o simplemente soberanía, de ahí la ampliamente compartida noción dada por Jellinek y entendida como corporación territorial dotada de un poder de mando originario.*

Respecto a la acepción política del concepto, el Estado es la organización política de la sociedad. La concepción moderna de éste nació con Nicolás Maquiavelo, a quien muchos consideran el padre de la Ciencia Política, sin embargo, y a pesar de que Aristóteles nunca habló de Estado como tal en su obra *La Política*, si dejaba claro un precedente sobre esto, pues él dice que existía un orden supremo el cual conducía el actuar de la sociedad: la ciudad.

Es importante señalar esto ya que si bien no se atribuye el concepto de Estado a él, su concepción de una asociación en pro de algún bien es muy precisa. En relación con esto Daniel Moreno presenta en su obra *Clásicos de la Ciencia Política*, una traducción de *La Política* que refiere al libro primero y en donde se escribe:

* Jellinek afirma que la doctrina social del Estado tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado. Para fines de este trabajo, que se abocará a la concepción política, esta definición no fue ampliada, sin embargo, para mayor referencia véase Kelsen, Hans en *Teoría General del Derecho y del Estado*, pues allí se puntualiza que, “El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento (...) El Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y ese orden es el derecho”

“Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece bueno. Es claro, por lo tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política.”**

Una vez aquí presentado lo que podría ser un precedente de la acepción política del Estado, se procederá a abordarlo desde su concepción moderna a partir de la idea de Maquiavelo, quien le da el significado de autoridad, de preeminencia y sobre todo de poder político. En su obra *El Príncipe*, precisa las capacidades de un buen gobernante, es decir, de un buen político, tema que necesariamente será ampliado en este trabajo al apartado correspondiente a las capacidades de un Buen Gobierno, sin embargo, por el momento nos ceñiremos al Estado, en relación con él Maquiavelo plantea,

”Al adquirir un Estado, debe, el que lo ocupe, dilucidar acerca de todas las ofensas que le sea necesario hacer y ejecutarlas todas de una vez para no tener que renovarlas cada día y poder, no renovándolas, obtener la confianza de los hombres y así, beneficiándoles, granjearse su benevolencia... Un príncipe necesita que su pueblo le sea amigo; de lo contrario no tendrá remedio en la adversidad... Deberá un príncipe mostrarse amante de la virtud, llamado cerca de sí a hombres virtuosos y

* *La política, libro primero, capítulo I. Traducción de Patricio Azcárate. Colección Austral, Buenos Aires, 1941, en Moreno, Daniel, Clásicos de la Ciencia Política, México, UNAM, 1975. Cabe aquí señalar que esta nota al pie no la realicé de manera convencional sólo apuntando que otro autor lo mencionaba en la obra, pues consideré de suma importancia que la traducción hecha a la obra de La Política de Aristóteles es crucial para el entendimiento del desarrollo de la concepción de Estado, ya que no necesariamente el lector debe estar de acuerdo en que se puede tomar a Aristóteles como referencia. Sin embargo, esta nota pretende puntualizar que hay un precedente del Estado en la filosofía aristotélica de acuerdo a la traducción.

honrando a quienes sean excelentes en algunas artes.”¹

Se puede vislumbrar al Estado como una organización política, superior a la sociedad, quien lo constituye mediante un acto soberano y una decisión, que ocupa un espacio físico (territorio), y en donde existe autoridad para manejar voluntades. El Estado es un todo, en el cual se depositan las acciones, voluntades y aspiraciones de una comunidad. En esa persona dotada de poder político, a quien Maquiavelo llama Príncipe, y que podríamos apuntar como el titular del gobierno (el que dirige), se deposita la figura de quienes guían y dirigen: los gobernantes.

La concepción moderna de Estado con Maquiavelo marcó, sin duda, una nueva forma de mirar a la política, acerca de esto, Ramiro Carrillo, explica que, fue gracias a Maquiavelo que se pudo tratar a la política y a su objeto de estudio, el Estado, como algo tangible y real, mostrando en ella al hombre en toda su crueldad y crudeza. El significado de la preeminencia del poder político, que Maquiavelo plasmó en el concepto de Estado, es, quizá la contribución que más se le reconoce, aunque algunos aún dudan si se le debe atribuir a él; sin embargo, lejos de entrar aquí en este debate, corresponde decir que,

“La aportación indiscutible de Maquiavelo consistió en modificar el criterio medieval de la política y el Estado, para dar paso a la concepción moderna de ambos bajo circunstancias históricas concretas que modificaron el manejo ético de la política, con lo que la moral pública sufrió un grave deterioro y entró en crisis por el predominio de traiciones, crímenes y desaciertos entre los elementos constitutivos de la estructura del poder...”²

¹ *La mente del hombre de Estado*, compendio de máximas extraídas de las obras de Nicolás Maquiavelo, en la primera mitad del XVII, por un notable juriconsulto de Pontremoli. Reeditado, con adiciones y estudio preliminar de Gerardo Marone. Editora Interamericana, 1943; *El Pensamiento vivo de Maquiavelo*, presentado por el Conde Carlo Sforza. Editorial Losada, Buenos Aires, 1941. en Moreno, Daniel, *Clásicos de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1975.

² Carrillo Landeros, Ramiro, Tesis Doctoral, “Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública”. Apartado III, página 8.

Al mirar a la política con la mayor crudeza, frialdad y objetividad, logró romper con todos los esquemas ideológicos de la Edad Media y pudo reflejar así un mundo en el que “El hombre público se mantenía neutral respecto a todos los ideales e irónico a todas las ideas heredadas acerca de la mortalidad. El mundo moral no le interesaba. Él estaba convencido de que todas las ideas pueden ser falsas como también ciertas.”³

Así es como a través de Maquiavelo se desnuda no sólo a la política, sino también al político ya que los aspectos morales de perfeccionar al hombre por medio del conocimiento para hacerlo sabio no eran más los estandartes, ya que éste miró más hacia la fuerza, inteligencia y voluntad como elementos necesarios para encaminar vigorosamente su actuar, sin detenerse en aproximaciones tendientes hacia el bien o el mal. Al respecto, se puede decir que,

“Al igual que Maquiavelo, las familias Medicis y Borgia, que en mayor o menor medida le sirvieron de referentes, han sido el blanco de la incomprensión y de numerosos ataques al considerarlos como prototipo de la corrupción, los abusos y la inmoralidad; cuando antes y después de estas familias existieron otras y diversos personajes que cometieron atrocidades similares o peores, pero como aquéllas actuaron de manera más abierta y por las características de una etapa de profunda transición, debieron manejarse bajo una actitud más franca y sin el velo de la hipocresía y el ocultamiento que caracterizó a la mayoría de sus predecesores; además, como protagonistas de la naciente moral burguesa su actuación causó el impacto histórico propio de esa transición que sacudió y conmovió a la sociedad de entonces, heredera y todavía proclive al ocultamiento y el manejo casi esotérico de los asuntos éticos y políticos, que en esta etapa

³Marcu, Valeriu, Maquiavelo, la escuela del poder, Buenos Aires, Argentina, Espasa- Calpe Argentina, S. A. , 1945, p. 45- 48 citado en Carrillo Landeros, Ramiro, Tesis Doctoral, “Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública”.

se manejaron de manera más llana y espontánea, y esto fue lo que Maquiavelo plasmó en su obra.”⁴

La moralidad del Estado fue entendida a partir de entonces desde otra perspectiva, ya no bastaba con saber que se tenía que alcanzar el bien sólo a través de las buenas acciones, sino que se incorporaba la idea de lograrlos cualesquiera que fueran los medios, de ahí la tan retomada cita del autor “El fin justifica los medios”, que da pie a las interpretaciones y juicios morales que se hacen de la política y de las acciones de los políticos.

Tomás Hobbes es un filósofo quien también aporta conceptos importantes sobre la Teoría del Estado, desarrolló su filosofía desde la perspectiva de un Estado de la naturaleza, es decir, desde un Estado ideal, donde, el hombre buscará acomodo natural para su propia supervivencia, cediendo parte de su libertad a favor de un orden superior, con la finalidad de dar por terminada la guerra contra todos y vivir en armonía.

Sin embargo, no descarta que la condición natural del hombre, egoísta por naturaleza, lleve a su miseria, viéndose por esto casi obligado a renunciar a su derecho natural y consensando aceptar a un soberano, quien representará la máxima autoridad en el Estado,* “Las pasiones que inclinan a los hombres a la paz son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable, y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo. La razón sugiere adecuadas normas de paz, a las cuales pueden llegar los hombres por mutuo consenso.”⁵ Así, los hombres que naturalmente se inclinan a la paz, verán necesaria la institución del Estado.

⁴Carrillo Landeros, Ramiro, Op. Cit. Apartado III, página 6.

* cfr. H. Sabine, George, Historia de la Teoría Política, México, Ed. FCE, 1992.

⁵ Hobbes, Thomas. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*. Traducción de Manuel Sánchez Sasto. Editorial Universitaria de Puerto Rico. Río Piedras, 1966 en Moreno, Daniel, Clásicos de la Ciencia Política, México, UNAM, 1975.

John Locke también parte del Estado de naturaleza, es decir, que para él existe una ley natural que en todo momento defenderá la vida, la razón natural de tal estado de cosas ocurre porque la naturaleza le otorga al hombre los elementos para su subsistencia, en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, dice Locke:

“Dios ha dado el mundo a los hombres en común; pero puesto que se los dio para beneficio suyo y para que sacasen del mismo la mayor cantidad posible de ventajas para su vida, no es posible suponer que Dios propusiese que ese mundo permaneciese siempre como una propiedad común..., si bien cada hombre tenía derecho a apropiarse de las cosas mediante su trabajo, cada cual para sí, en la cantidad que podía consumir, lo cierto es que esa apropiación no podía ser tan grande ni en daño de otros, mientras quedase idéntica abundancia para quienes fuesen capaces de emplear la misma laboriosidad.”⁶

Locke reconoce en las leyes naturales de los hombres, el derecho de trabajar para sí los elementos de la tierra, viviendo así en un mundo de orden y armonía, y sobre todo que, se actuará para obtener un beneficio propio pero nunca en perjuicio de otros; sin embargo, cuando esta situación fue rebasada por el crecimiento de la población, la escasez de recursos, la necesidad de emplear el dinero y dar valor a las cosas, fue entonces necesario que las comunidades establecieran “límites de sus distritos respectivos y regularon por medio de leyes, dentro de ellas mismas, las propiedades de los individuos y la de la sociedad a que pertenecían.” Por esto queda establecido que, con el Estado de Derecho habrá leyes reguladoras de la libertad individual siempre contrastada con la voluntad general para lograr así la equidad, es decir, se reconoce la igualdad de derechos.

En la misma corriente de pensamiento Montesquieu hablaba también de incorporar la necesidad social por la búsqueda de la organización en pro de una

⁶ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1961.p. 105.

unidad, el Estado. En *El espíritu de las Leyes*, sostiene que “La libertad sólo queda garantizada bajo un gobierno moderado, únicamente si hay la seguridad de que no se abusará del poder”⁷. Retomó las ideas de Locke pues enfatiza de él que la experiencia externa apunta a que los hombres investidos de autoridad abusan de ella, para lo cual se hace necesario que para que no se abuse del poder, se pongan límites a su naturaleza misma.

Respecto a estos límites Montesquieu formuló la teoría de la división o separación de poderes, pues, en todo Estado es posible encontrar tres clases de poderes: El poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil, a este último también lo denomina judicial. El legislativo es el encargado de producir las leyes. El ejecutivo se encarga de la defensa contra el exterior, de las relaciones con el extranjero y de la seguridad dentro del territorio. El poder judicial, por su parte es el encargado de resolver diferencias entre los particulares y en su caso castigar a aquellos que cometan un delito.

Para Montesquieu es elemental que los poderes sean ejercidos por personas distintas para que encuentren contrapesos entre éstos, es decir, si los poderes son ejercidos por la misma persona ésta tendrá en sus manos todas las decisiones y no encontrará oposición ni límites. Si los poderes se encuentran en una misma persona existiría una excesiva concentración de poder, provocando que las decisiones sean autoritarias. Refiere de manera correcta “el poder frena al poder” esta parece ser la frase más correcta para definir la razón por la cual se debe dar la división de poderes. Una vez descrita su teoría, resulta pertinente enfatizar que la división de poderes no significa una división como tal sino un contrapeso, es decir, el Estado mediante los tres cuerpos dará garantía de un equilibrio que conlleve a la libertad política, que a su vez refiere a la correcta aplicación y respeto de las leyes para con los ciudadanos.

⁷ Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*; traducción, introducción y notas de Demetrio Castro Alfin, Madrid, Istmo, 2002, p.51.

Rousseau aporta que, el hombre se constituye en un orden social que servirá de base a los demás, que sin embargo, no es un derecho natural sino que se funda en convenciones, es decir, de acuerdo de voluntades, a esto Rousseau dice:

“Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo... Este persona pública, que se constituye mediante la unión de todas las restantes, se llamaba en otro tiempo Ciudad-Estado, y toma ahora el nombre de república o cuerpo político, que sus miembros denominan Estado, cuando es pasivo, soberano, cuando es activo y poder, al compararlo a sus semejantes. En cuanto a los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo, y se llaman más en concreto ciudadanos, en tanto son partícipes de la autoridad soberana, y súbditos, en cuanto están sometidos a la autoridad del Estado.”⁸ *

Son los propios hombres quienes otorgan el poder de constituirse para preservar las libertades individuales sin alterar el bien común, siempre en pro de vivir en armonía, este planteamiento da una idea general de concebir al Estado como una organización política, como un ente intangible, es decir, su significado también puede denotarse en el sentido de moralidad.

Esta afirmación deviene de lo expuesto por Manuel Kant quien apuntaba que, “El Estado no es un bien mueble, sino un valor moral...un Estado no es un patrimonio, un haber, sino una sociedad sobre la cual ella misma y ella solamente

⁸ Rousseau, Jean- Jacques, *El Contrato social*, España, Ed. Tecnos, 1993, pp.14-15.

* Al concepto de Ciudad- Estado Rousseau hace una nota aclaratoria sobre el sentido de la palabra, pues dice que, se han confundido los conceptos de ciudad y Ciudad-Estado, así como de burgués y ciudadano. Añade que las casas son las que forman al ciudad pero que los ciudadanos forman las Ciudad- Estado. Esto puede aclararnos la connotación misma de la palabra Estado, que si bien los autores ya referidos (desde Aristóteles) no la citan literalmente, si nos dan la concepción de un todo como organizador y regulador de la vida colectiva, lo que en tiempos modernos ya reconocemos como Estado.

puede mandar y disponer.”⁹ Cuando se habla de un Estado moral, necesariamente conlleva a la temática del ser y del deber ser del mismo, temas que serán discutidos y analizados de manera más detallada en el tercer capítulo del presente trabajo.

Hasta aquí se han mencionado y descrito las definiciones de Estado como organización política; sin embargo, para concluir con dichas concepciones de Estado se agrega la visión del sociólogo Max Weber, quien aporta la idea que el Estado tendrá el uso de la fuerza legítima, de acuerdo con él, “El Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física...el Estado es la única fuente del derecho a la violencia.”¹⁰

Esta concepción sobre el Estado resulta imprescindible para la política moderna, pues se delega en él la conducción de la comunidad a través del poder para emplear los medios de violencia garantizando así su existencia y funcionamiento, es decir, cada vez que se convierte en el eje del orden justo y equitativo de las relaciones entre los hombres, lo que permite el ser de una vida política de la sociedad con reglas y funciones definidas.

En una línea de partir de lo general a lo particular, cabe preguntarse ¿Cómo funciona el Estado? ¿De qué instrumentos se allega para poder lograr sus fines? La respuesta se puede encontrar en la definición de su aparato como tal: el Gobierno y la Administración Pública. Es válido aquí presentar conceptos de Gobierno y Administración Pública que darán la pauta para elaborar el sustento de esta tesis con la finalidad de argumentar si en México existe o no el bien en la acción de gobierno, y en su caso y la manera de poder arribar a él, partiendo de sus principios básicos.

⁹ Kant, Manuel, *La Paz Perpetua*, Primera Sección; publicada en Revista de Ideas y Cultura, 21 de abril de 1959, núm. 13. Buenos Aires, p.31

¹⁰ Weber, Max *La política como vocación*, en el Político y el Científico, México, Ed. Coyoacán, 2004, p.19

1.2 Gobierno

Como definición de gobierno se puede decir que es el órgano principal de la estructura estatal que se dirige a un grupo de individuos con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales cuyas acciones emanan de un conjunto de órganos institucionales que se establecen de forma legal y cuyo objetivo es realizar la gestión política- administrativa de la comunidad para orientar a la nación y a sus individuos, los cuales a través del consenso eligen el tipo de gobierno que dará orientación política a la sociedad, coordina la voluntad pública y atiende las demandas para satisfacer sus necesidades.

Se puede agregar también que casi todos los gobiernos de diferentes sistemas sociales tienen funciones fundamentales: el mantenimiento de sus modelos básicos de gobierno y control; la adaptación a situaciones cambiantes, tanto en su ambiente físico como humano en relación con otros sistemas, la integración de sus tareas y funciones así como progresar para alcanzar sus objetivos, que trata de lograr a través de los servicios públicos, es decir, el gobierno se organiza para alcanzar sus metas, a través de la intención y el establecimiento de los medios de ejecución para lograr esos objetivos.¹¹

Respecto al gobierno Charles Jean Bonnin señala en su obra *Principios de la Administración Pública* que el gobierno es dirigente y vigilante más que actuante por sí mismo. Su acción es propiamente en la administración, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado.

Ramiro Carrillo define al gobierno:

“como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del

¹¹ Nota realizada a partir del texto de García Malo, Ignacio, *La política natural o Discurso Sobre los Verdaderos Principios del gobierno*, México, UNAM, 1978.

Estado, le compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación de orden; entre otras). Tales funciones de una manera más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y obedecen a la tradicional división de poderes...existe además de esta división la relativa a los niveles de gobierno, que también se representa con un enfoque tripartito en el que se hace mención de un gobierno federal, uno estatal y uno municipal.”¹²

Cuando se habla de gobierno, se debe de tener presente, casi obligatoriamente, sus formas, las tipologías clásicas como: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu, quienes toman como referente el número de gobernantes. Las tres formas de gobierno retomadas de *La Política* de Aristóteles son: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia gobierno de muchos. Maquiavelo en su obra *El príncipe* las reduce a dos: monarquía y república. Montesquieu regresa a una tricotomía pero diferente a la aristotélica: monarquía, república y despotismo.

El gobierno como tal es fuente de poder, y muchos han sido los estudiosos de las formas de poder, desde Platón, Aristóteles, Hegel, Montesquieu, Kant, Kelsen, entre otros; sin embargo, la diferenciación de sus teorías parte de su orientación política y el régimen que se propone seguir. Es necesario resaltar la necesidad de la existencia de una clase política, que entendemos como los gobernantes, es decir, los dirigentes del gobierno, que organice el poder, entendiendo primero el orden y sistema político, y partiendo de la interrelación de conjuntos y la cohesión de grupos, siempre velando por el bien común. A decir de esto, los gobiernos no necesariamente adoptan una sola forma de poder. Existen los gobiernos mixtos, los cuales pretenderán agrupar los diversos principios de las

¹² Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Ed. Limusa, 1989, p. 114

formas de poder para así adoptarlos y adaptarlos a las necesidades sociales, económicas y políticas de sus gobernados.

Sin importar la forma de gobierno, vista desde una tipología clásica, o como una adopción de unos y otros, como el caso de los gobiernos mixtos, el Gobierno será siempre la parte estructural del Estado; es decir, las acciones del Estado se realizan por medio de éste.

Se puede decir que es una estructura tangible y constituida, pues a diferencia del Estado que se palpa tan sólo como un ente, el Gobierno tiene instituciones por las cuales se llevan a cabo las acciones estatales. Por medio del Gobierno, se cumple entonces con la función de mantener el bienestar social, lo que da la pauta a saber cómo se va a administrar el Gobierno, o por medio de que aparatos realiza sus funciones básicas (ejecutiva, legislativa y judicial).

1.2.1 Constitución del Gobierno en México

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Título II, Capítulo I de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno que,

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los

Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”¹³

De acuerdo con la Constitución, las funciones del gobierno se dividen en tres funciones básicas, las cuales son: ejecutiva, legislativa y judicial. El artículo 50 señala que “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”¹⁴ Respecto al poder Ejecutivo los artículos 80 y 90 señalan respectivamente que,

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...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. ”¹⁵

El Poder Judicial, de acuerdo a nuestra Constitución, artículo 94

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Federal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a

¹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ed. SISTA, 2009, p. 29.

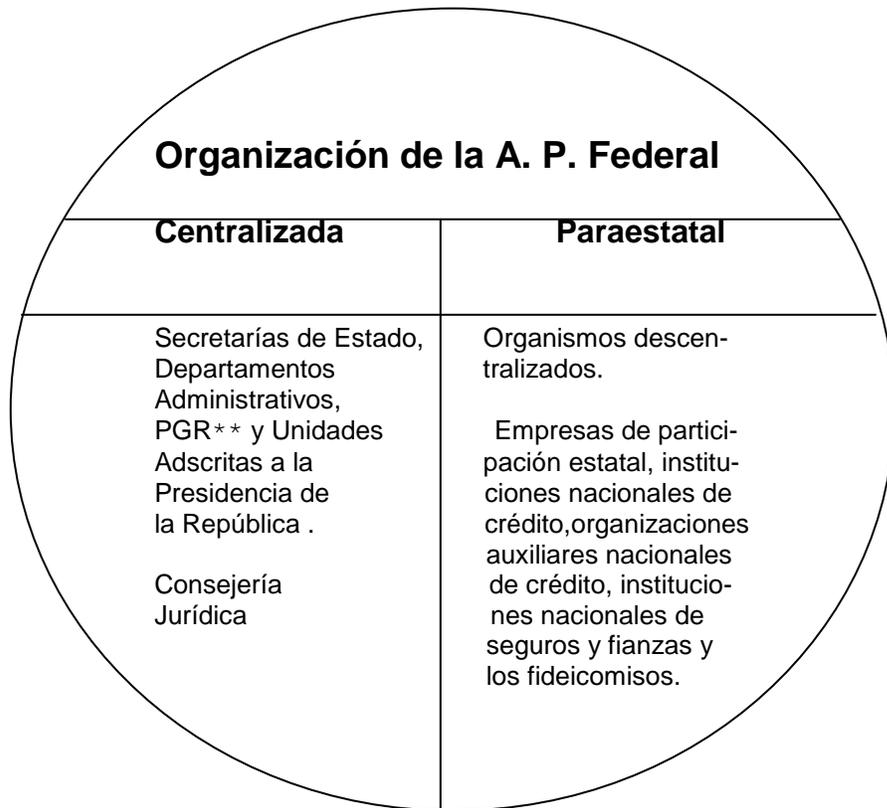
¹⁴ *Ibid*, p.36

¹⁵ *Ibid*, pp. 53-56.

cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.”¹⁶

Los siguientes diagramas pretenden presentar de forma esquematizada la constitución del gobierno en México, así como sus funciones básicas: ejecutiva, legislativa y judicial.*

Poder ejecutivo: Presidente



Leyes del ejecutivo: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes Federales (246).

Principales facultades del presidente:

- Promulgar y ejecutar las leyes del Congreso
- Nombrar y remover libremente a los secretarios
- Preservar la seguridad nacional

¹⁶ Ibid, p. 57.

* Diagramas de elaboración propia. **PGR se rige por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

- Disponer de la guardia Nacional
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷

Secretarías de Estado:

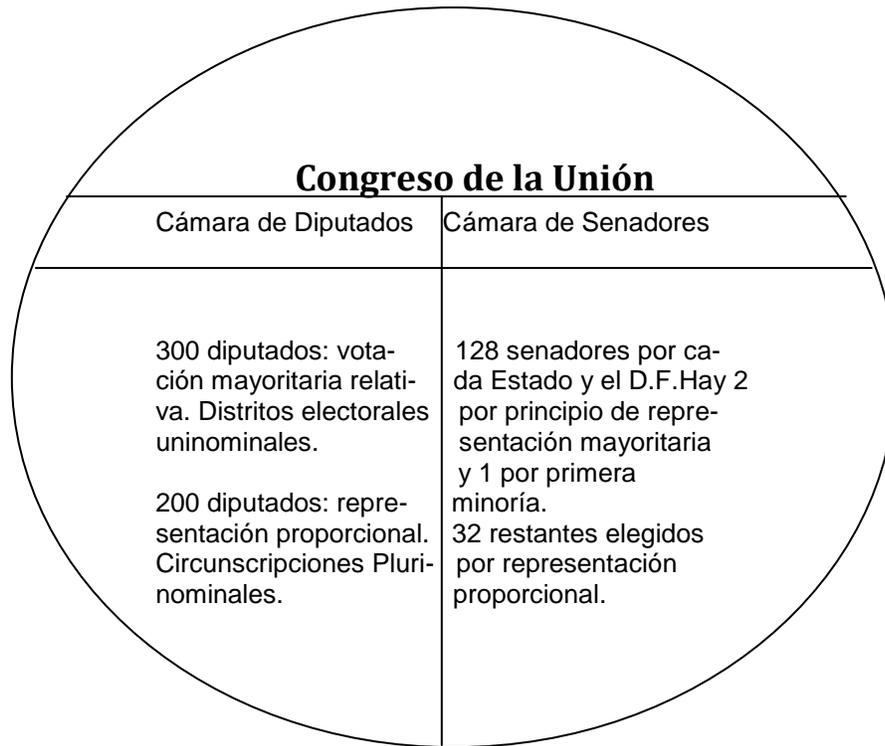
1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y crédito Público
7. Secretaría de Desarrollo Social
8. Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales
9. Secretaría de Energía
10. Secretaría de Economía
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
13. Secretaría de la Función Pública
14. Secretaría de Educación Pública
15. Secretaría de Salud
16. Secretaría de Trabajo y Previsión Social
17. Secretaría de la Reforma Agraria
18. Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
PGR

Las secretarías formulan, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.
Las secretarías establecen sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, materiales, contabilidad, fiscalización y archivos en término que fije el ejecutivo federal.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 89-93, México, Juriediciones, 2009, pp.85-88.

Poder Legislativo: Congreso de la Unión



Ley del legislativo: Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

El Congreso tiene 2 sesiones ordinarias: la primera inicia el 1º de septiembre de cada año y se puede extender hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo comprende a partir del 1º de febrero y se extiende hasta el 30 de abril. Cuando las cámaras atienden asuntos exclusivos de las mismas se puede convocar a periodos extraordinarios.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Iniciativa de Ley, etapas: iniciativa (Cámara de diputados, Cámara de senadores, presidente) discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de la vigencia.

Principales facultades del Congreso:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal.
- Arreglar los límites del Estado.
- Imponer contribuciones para cubrir el presupuesto.
- Aprobar empréstitos.
- Levantar y sostener las Instituciones armadas de la unión.
- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república.
- Establecer delitos y faltas contra la Federación.
- Establecer contribuciones: comercio exterior, energía, aprovechamiento y explotación de los recursos.
- Expedir leyes de planeación nacional del desarrollo económico y social.

Algunas facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

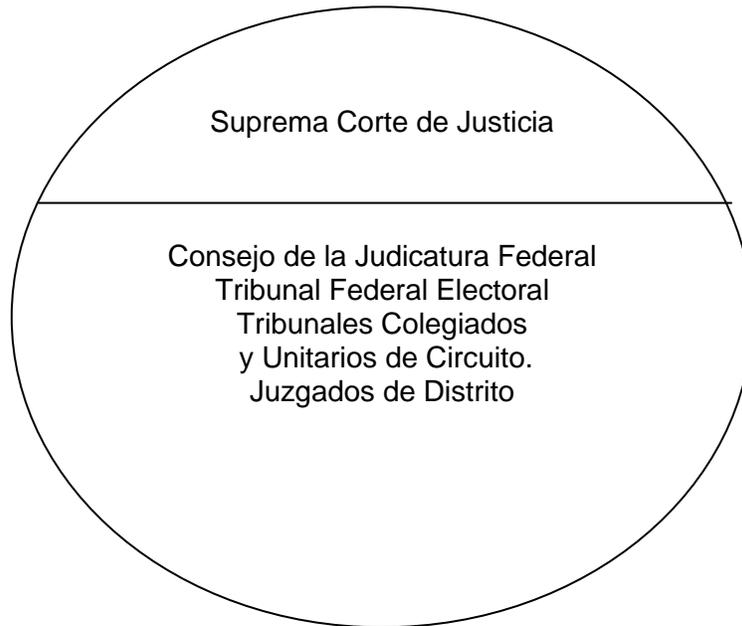
- Aprobar el presupuesto de egresos de la federación.
- Revisión de la cuenta pública.

Algunas facultades exclusivas del Senado:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal.
- Ratificar nombramientos de PGR, ministros, agentes diplomáticos, jefes superiores de ejército, armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- Designar ministros de la suprema corte de Justicia de la Nación.¹⁸

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 73-78, México, Juriediciones, 2009, pp.66-79.

Poder Judicial



Suprema Corte: 11 ministros y funciona en Pleno o en Salas.

Tribunal electoral: Una Sala Superior y Salas regionales.

Consejo de la Judicatura Federal: 7 miembros y funciona en Pleno o en Comisiones.

Art. 94. CPEUM. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

El poder judicial pretende la procuración de la justicia estableciendo los principios de equidad, legalidad, transparencia; y sobre todo por su competencia permite dirimir conflictos entre:

Federación y un Estado

Federación y un municipio

Poder ejecutivo y congreso de la Unión

Un Estado y otro

Un Estado y el D.F.

El D.F. y un municipio
Dos municipios de diversos estados
Dos poderes de un mismo Estado
Un Estado y uno de sus municipios
Un Estado y un municipio de otro Estado
Dos órganos del gobierno del D.F.

1.3 Administración Pública

El término de administración proviene del latín *administratio*. La palabra está compuesta por: *ad (a)* y *ministrare* (servir, cuidar); se utilizaba entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de *administratio* lo ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* “el que sirve o ayuda”. *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*: lo “mayor”. Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del magíster, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare*.¹⁹

Administrar significa hacer más con menos; sin embargo, administración pública significa administrar lo público, podemos agregar que lo público es lo conocido, el espacio compartido, en conclusión la administración pública se encargará de administrar lo que es colectivo, comunitario, para satisfacer así las necesidades de la sociedad.

Respecto a esto es importante poder aclarar la distinción de lo que corresponde a lo público, pues al ser el ámbito de la administración pública

¹⁹ López Álvarez, Francisco, *La Administración Pública y la Vida Económica en México*, México, Porrúa. 1956, pp. 22-23.

requiere estar bien delimitado. Ámbito privado y ámbito público se institucionalizan en el Estado, conformando así el espacio universal. El encuentro de estas dos esferas determina la actuación del ser humano, quien en referencia a esto, encuentra movilidad en uno o en otro espacio. Pero precisamente por esa movilidad y el contexto tan cambiante, ha sido difícil demarcar la frontera entre lo público y lo privado.

Ámbito privado alude al accionar del hombre en su espacio individual, es decir, lo que realiza para sí, sin relación con los demás. Ámbito público por lo contrario constituye a la vida dependiente del hombre con los demás, refiriendo así a la interacción social y su condición de lo colectivo. En las sociedades actuales el ámbito de estas dos esferas ha crecido a la par, tanto que cada día es más difícil separar las condiciones que definen cada una, asumiendo casi de facto que no existe una sin la otra, es decir, privado y público conforman un mismo espacio y se construyen para sí. Si el referente espacio privado son las acciones individuales, y el espacio público es el conjunto de acciones individuales que el hombre realiza hacia los demás, entonces entendemos que el espacio público se construye a partir del accionar privado; se entenderá con esto que sin privado no hay público y viceversa.

Una vez que ha quedado plasmado el ámbito de actuación de la administración pública, queda claro que su objeto de estudio es la sociedad, y por tanto debe de materializar para ella las acciones de gobierno. Si bien gobierno es el encargado de diseñar e implementar políticas públicas, debe voltear a mirar a la vida ciudadana, pues a ella se debe toda acción gubernamental.

Administración Pública, en palabras de Woodrow Wilson es el gobierno en acción. Si partimos de que el gobierno ejecuta las acciones del Estado; y el Estado es a su vez un ente que se materializa en la sociedad, entonces la sociedad será el sostén del sistema. Se deberán construir sobre ella los principios

rectores de la administración. Luis Aguilar Villanueva define a la Administración Pública como

“ ... la gran organización de acciones- normativamente reglamentada y estructurada- para la realización de finalidades que le son predadas y ordenadas autoritariamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones (planes, programas, acciones), que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo. La Administración Pública es un sistema de acción y una organización de actores inscrita en el Estado y al servicio del Gobierno del Estado.”²⁰

Pero en concepciones más elaboradas, y para fines de este trabajo, conviene bien aquí presentar que esas acciones, o en su caso como Luis Aguilar las define como planes y programas, irán encaminadas a las necesidades sociales y a la interacción que hay entre el Gobierno y su sociedad. La estructura de Gobierno y de Administración Pública, permiten buscar el bienestar social, en estos dos siempre se verá el medio por el cual se ejerce el poder político, es decir, que se organiza a la sociedad.

Para ampliar este desarrollo podemos referir a Ricardo Uvalle quien señala,

“La Administración Pública es el medio para dirigir a la sociedad. Por ello se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, **se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar.** Su tarea básica, se refiere a lo que es la sociedad y hacia donde quiere llegar... es el gran medio que permite al estado gobernar la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos de un país... Permite que el Estado mediante acciones de gobierno pueda dirigir mejor a la sociedad... es considerada

²⁰ AGUILAR Villanueva, Luis, en *Revista de Administración Pública*, México, 1999, p. 364.

como el gobierno de la comunidad tiene como meta, **conservar, transformar y preservar la sociedad aspirando a elevar sus condiciones y niveles de vida.**^{21*}

En suma la administración pública tiene como misión contribuir a crear las mejores condiciones de vida. Constituir, reformar o rediseñar las instituciones públicas; diseñar sistemas, estructuras y procedimientos relacionados con la atención de problemas y conflictos. Definir soluciones inmediatas de corto y mediano plazo para responder a necesidades públicas, conflictos políticos y expectativas de vida, desarrollar en suma las acciones encaminadas a generar el bienestar general.

1.3.1 Estructura de la Administración Pública en México

En México, la organización de la administración pública, se materializa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 90 que establece: la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.²²

Para regular la administración pública en México está la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual quedan comprendidos dos ámbitos de competencia: el centralizado y el paraestatal.

²¹ UVALLE, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, Estado de México, IPEM y UAEM, 1997. pp. 159-161.

* Las negritas son anotación propia para fines de resaltar conceptos para el entendimiento de los siguientes capítulos.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 2007, p.123.

1.4 Servicio Público

La identificación de la concepción moderna del Servicio Público tiene origen en el derecho público francés. El “pensamiento liberal del siglo XIX...consideró que el papel del Estado...consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios públicos que se encargaran de subsanar tales necesidades.”²³ La jurisprudencia francesa lo analiza bajo dos parámetros: a) cumplimiento de una misión de interés general y b) en condiciones del derecho común. Acosta Romero considera las siguientes teorías al respecto:²⁴

- 1.- Teorías que lo consideran como actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado y regulado.
- 2.- El servicio público como toda actividad de la Administración Pública.
- 3.- Teorías que consideran al servicio público como una parte de la actividad del Estado.

Confrontando este concepto con otros autores encontramos que, Duguit, Jeze, Posadas, Waline, también hablan de servicio público y lo describen de la siguiente forma: Duguit ve al servicio público como fundamento esencial del Derecho Público, por su parte Jeze lo categoriza en relación a la prestación y Adolfo Posadas lo concibe de acuerdo con la función administrativa que se resuelve completamente en servicios y añade su relación con la Administración Pública que es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines, que se presten o se utilicen.

Waline lo basa en cuatro puntos: 1.-El servicio público supone una obra de interés público, 2.-Iniciativa del Derecho Público, 3.- El servicio público supone una

²³ Martínez, Morales Rafael, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Oxford, 2004, p.297.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, México 2001, pp. 481-487.

empresa y una organización pública, 4.- El servicio público supone un régimen de Derecho Público y añade que el servicio público cumple con características básicas como son: a) Actividad técnica, b) Esa actividad satisface necesidades básicas, c) La actividad puede ser realizada por el Estado o por particulares (concesión), d) Implica un régimen jurídico: Derecho Público. Por otra parte, sobre los servicios públicos, es importante mencionar la clasificación de los mismos por Miguel Acosta Romero,

- 1.- Por su importancia: esenciales y secundarios
- 2.- Necesarios y voluntarios
- 3.- Por su utilización: Obligatorios o facultativos
- 4.- Por su competencia: Exclusivos o concurrentes
- 5.- Pueden ser federales, estatales o municipales
- 6.- Por razón de los usuarios: generales y especiales
- 7.- Por su aprovechamiento: singular y universal
- 8.- Por las necesidades que satisfacen: directos o indirectos
- 9.- Por su composición: mixtos, simples.

A manera de mencionar características generales y principales respecto del servicio público, tomando como referente a los autores anteriormente mencionados, los principios se pueden enunciar de la siguiente forma:

- 1.- Generalidad.- todos tienen derecho a usarlos de acuerdo con las normas que rigen su forma, condiciones y limitaciones del mismo.
- 2.- Uniformidad e igualdad.- todos tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones si cumplen con los requisitos determinados por la ley.
- 3.- Continuidad.- es imprescindible seguir la situación de los servicios prestados, hasta observar que, se haya cumplido adecuadamente con los fines pretendidos y no dejar labores a medio concluir.
- 4.- Obligatoriedad.- es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.

5.- Regularidad.- el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

6.- Persistencia.- que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes, esto es el servicio público debe existir mientras existan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado.

7.- Gratuidad.- el servicio público debe ofrecerse sin una idea de lucro.

8.- Calidad.- entendida como el conjunto de propiedades y características de un servicio que le confieren la aptitud para satisfacer necesidades explícitas o implícitas preestablecidas.

1.5 Bien y Bien Común

La concepción de bien no puede ser presentada como se ha hecho anteriormente con nuestros referentes teóricos: el Estado, Gobierno, Administración Pública y Servicio Público, pues es una concepción filosófica e indudablemente ha variado a lo largo del tiempo, y es tan amplia como ideologías en el mundo existen. Sin embargo, bien tiene una idea común: la plenitud del ser.

Platón inició la ética de la perfección personal, en su ontología, propuso ideas o prototipos, entre los que está el Bien, éste es lo más excelso, y está por encima de todo. Y refiere al Bien como lo más excelso pues “concebía como necesidad de hombres en quienes una adecuada preparación intelectual hubiera aguzado la percepción de lo que era la vida buena y que estuvieran, por ende, preparados para discriminar entre el bien verdadero y el falso y entre los medios adecuados de alcanzar el verdadero bien.”²⁵ Planteó también, una ética de la perfección personal, pero en sociedad, porque se requiere la vinculación con otras personas. De acuerdo a su trabajo, se dice que, también la polis se estructura según las tres almas: campesinos, que son su parte concupiscible, y su virtud es la fortaleza; y guardianes o gobernantes, que son la racional, y su virtud es la prudencia. Entre todos realizan la justicia de la polis, la cual la entiende como el

²⁵ Sabine, H. George, *Historia de la Teoría Política*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982, p.50.

mantenimiento de la paz y el orden público, que es a lo que aspira mantener el Estado,

“Puede definirse, pues, la justicia como el principio de una sociedad compuesta de diferentes tipos de hombres que se han unido bajo el impulso de su necesidad recíproca y que por su combinación en una sociedad y su concentración en sus diversas funciones han constituido un todo que es perfecto por ser el producto y la imagen de la totalidad de la mente humana.”²⁶

La idea en Platón de realizar el bien, lo justo, radica en que la sociedad tendrá el poder de conservarse y mantenerse según perduren sus principios; los cuales deberán referirse desde lo individual para así proyectarse en la sociedad, formando así un círculo virtuoso, ya que nadie deseará el mal para sí mismo. “Por tanto, todo lo que sea justo y equitativo en el alma individual lo es también en la sociedad concreta.”²⁷

Aristóteles planteó la idea del bien desde la felicidad, y señaló que, el fin último del hombre es la felicidad y que el hombre tratará de llegar a ella por medio del deber y de la ley, pero que, por encima de eso están las virtudes,

“siendo, pues, de dos especies, la virtud: intelectual y moral, la intelectual debe sobre todo al magisterio de su nacimiento y desarrollo, y por eso ha menester de experiencia y de tiempo, en tanto que la virtud moral es fruto de la costumbre...Si así es, pues, en todos los casos, la virtud del hombre será entonces aquel hábito por el cual el hombre se hace bueno y gracias al cual realizará bien la obra que le es propia.”²⁸

²⁶ E. Barker, *Greek Political Theory, Plato and His Predecessors* (1925), pp. 176 s. en Sabine, H. George, *Historia de la Teoría Política*.

²⁷ Muhammad, Abu.l., *Exposición de la “República” de Platón*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1987, p.53.

²⁸ Aristóteles, *Ética nicomaquea*, México, Editorial Porrúa, México, 2007, pp.23-29.

Las virtudes serán la forma de llegar a un punto medio que hacen de los hombres formadores de: valor, justicia, honestidad, amistad, templanza, magnanimidad, orgullo, aspiración moderada, dulzura, veracidad, agudeza y modestia. Los enumerados principios éticos, conducen casi siempre al ideal de justicia, en su obra *La Política*, Aristóteles estudia el bien de la sociedad y el régimen de lo justo, según lo requiera la comunidad.

“ Si existe un fin de nuestros actos querido por sí mismo, y los demás por él; y si es verdad también que no elegimos una cosa en vista de otra- sería tanto como remontar al infinito, y nuestro anhelo sería vano y miserable-, es claro que ese fin último será entonces no sólo el bien, sino el bien soberano...Desde el momento que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe hacerse y lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano...es cosa amable hacer el bien a uno sólo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y las ciudades.”²⁹

A lo largo de la historia muchos han sido los autores que retoman la concepción del bien en el hombre individual y en el hombre en sociedad, mas sigue siendo la ética griega la base del sustento de todo intento por definir el bien, el orden, lo justo, lo recto, la armonía, y en todo caso, como menciona Aristóteles llegar al fin último que es la felicidad, a través de la virtud.

Los virtuosos, según Santo Tomás de Aquino, buscan la prudencia, la templanza, la fortaleza y la justicia, de este último postulado deviene que se imparta en la vida social, es decir, se habla de dar a cada quien lo que merece, ya sea entre transacciones, entre circulación de bienes y en los comunes. Santo Tomás marca entonces un precedente de un bien pero que afecta la vida social, es decir, un bien común, que necesariamente se regirá bajo una ley que pretenda

²⁹ Ibid, pp.3-4.

equilibrar y que atienda a la virtud.

Ahora bien, cabe aquí desarrollar el Bien Común, el cual es un concepto que indudablemente está ligado al actuar del hombre, se puede decir que, casi todos los actos que el hombre realiza son susceptibles de recibir una calificación moral, es decir, que pueden ser calificados como buenos o malos. La ética, es el campo que refiere precisamente al estudio de la conciencia de esos actos, que determinan el comportamiento del hombre, tanto individual como colectivamente. Al respecto Felipe Aguilar dice:

“El bien común ha sido siempre una aspiración humana y un compromiso gubernamental; se anhela porque es la base para realizar y conservar la vida y la cultura de los pueblos. Su ausencia frustra el progreso y la significación humana. Promover esta aspiración tan alta es algo que le corresponde a los Estados modernos y lo que les permite su autoridad moral con la que pueden establecer una serie de normas y principios que regulen la convivencia social dentro de un marco de justicia, igualdad y libertad.”³⁰

En este bien común, se entenderá que en la búsqueda de los gobiernos por obtenerlo se implantan por ello capacidades que generen un buen gobierno, el cual se puede entender como

“El conjunto de prácticas políticas a través de las cuales se busca atemperar y ordenar los conflictos y las tensiones que constituyen la esencia misma de la historia, a fin de que estos no desemboquen en una lucha de todos contra todos. El arte del buen gobernar es por lo tanto saber individualizar la manera y la forma para mediar las diferencias naturales que existen entre los diversos y múltiples intereses presentes en la

³⁰ Aguilar, Hernández Felipe, *Moral pública en los procesos de Buen Gobierno*, México, Plaza y Valdez Editores, IAPEM, UAEM, 2000, p.30.

sociedad. El buen gobierno no es en tal caso un ideal abstracto sino una búsqueda concreta que se caracteriza por desarrollar, a partir de nuestras diferencias, modos de convivencia civil.”³¹

El plano ideal de conducción de la sociedad, donde se habla de equidad, igualdad, justicia y responsabilidad social es bastante cuestionable en nuestra realidad. Si bien es cierto que crear las condiciones para arribar a un nivel satisfactorio de respuesta a las necesidades sociales se convierte en el objetivo principal por alcanzar como estudiosos de las ciencias sociales, por otro lado se encuentran obstáculos políticos, económicos, sociales y administrativos (que son inherentes a la conformación del Estado) para cumplir con dichos fines.

La capacidad de gobernar y por ende de llegar al Buen Gobierno, nos evoca a hacer énfasis en la necesidad que tienen los gobiernos de ser más capaces, eficaces y eficientes en las tareas sociales que les han sido encomendadas, es un debate complejo, que si bien involucra un estudio mesurado, implica también nuevos paradigmas de acción, en donde, el gobierno como satisfactor de demandas, debe perseguir primeramente el desarrollo humano como meta, para así lograr un entendimiento entre gobernantes y gobernados. El desarrollo de estas ideas se ampliará en los siguientes capítulos; sin embargo, estos referentes pretenden bien abocarnos y darnos el marco teórico de acción.

³¹ Hernández, Chávez Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE, 1983, p. 9.

1.6 Ética y ética pública

1.6.1 Ética

La historia de la ética se remonta desde los pensamientos griegos, pasando por los presocráticos, Sócrates, Platón, Aristóteles, los epicúreos, los estoicos; la ética en el cristianismo con San Agustín, hasta la edad media con Santo Tomás, Guillermo de Ockham, y por supuesto los precursores de la edad moderna Hume, Kant, Nietzsche; y en la edad contemporánea, Apel, Habermas, Rawls, Hare. Conceptualizar la ética implica repasar pensamientos de los ya mencionados autores, para poder así llegar a un criterio, que si bien no podrá ser universal, si será el eje de referencia en el presente trabajo.

En la ética socrática se puede distinguir un carácter intelectual y de introspección hacia el ser, es decir, se basa en dos imperativos morales: “Conócete a ti mismo” y “Nada en exceso”³². “Se trata de la confianza en la razón individual para encontrar la solución a los problemas que plantea la vida; se trata de la orientación antropológica que pone como centro de la reflexión a la persona humana.”³³ Al respecto Mauricio Beuchot agrega que el intelectualismo consiste en que, si alguien conoce el bien, no puede hacer el mal; por eso el hombre tiene que ser sabio.³⁴ Y agrega palabras del mismo Sócrates, “Sólo el ignorante es malo; el sabio siempre busca el bien”.

Platón, por su parte, tiene como eje de su ética al ser, por lo que se le ha atribuido que su ética es de perfección personal, en la cual propone ideas y prototipos, en los cuales se encuentra el bien. Esta perfección personal se adquiere a través de las virtudes. Platón se centra pues, en las virtudes, de las que estudia varias: la piedad, o respeto a los padres, a la patria y a los dioses (en el *Eufitron*), la amistad (*Lisis*), la prudencia (*Eutidemo*), la templanza o moderación

³² Gómez, Lobo A., *La ética de Sócrates*, México, FCE, 1989, p.43.

³³ Prieto, Fernando, *Manual de historia de las teorías políticas*, Madrid, España, Unión Editorial, 1996, p. 32.

³⁴ Beuchot, Mauricio, *Ética antigua*, p.12. Copias fotostáticas proporcionadas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. No se encuentra el registro de la bibliografía completa en la red de bibliotecas UNAM.

(*Cármides*), el valor o la fortaleza (*Laques*) y la justicia (*República*)³⁵; pero las cuatro virtudes que son el eje de sus ideas y pensamiento son: la prudencia, la fortaleza, la templanza, y la justicia.³⁶ Platón vincula esta ética personal con la polis, y su idea de justicia, pues su formación la estructura a partir de las tres almas: los campesinos, cuya virtud será la templanza, los guerreros, a los cuales corresponde la fortaleza y los gobernantes, quienes poseerán la prudencia.

Aristóteles es quizá la mayor referencia de la ética griega en el tiempo moderno, pues si bien continúa con el eudemonismo teológico (búsqueda de la felicidad y allegarse al bien), así como con las virtudes del hombre y en consecuencia alcanzar una vida virtuosa; también existe en su legado la concepción del deber ser y el principio de atender la ley conforme a la justicia legal,

“Lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y desigual...Así pues, en un sentido llamamos justo a lo que produce y protege la felicidad y sus elementos en la comunidad política...La justicia así entendida es la virtud perfecta, pero no absolutamente, sino con relación a otro. Y por esto la justicia nos parece a menudo ser la mejor de las virtudes; y ni la estrella de la tarde ni el lucero del alba son tan maravillosos. Lo cual decimos en aquel proverbio: En la justicia está toda virtud en compendio.”³⁷

La ética de Aristóteles respecto a la justicia; el cual es un pilar del presente trabajo por referirse este al bien en la acción de gobierno, se aplica en su obra *La Política*, en la cual estudia el bien en referencia a la sociedad y al régimen que a esta le compete, y al que aspira. La ética griega se basa en la doctrina de la razón, que conducirá al bien y consecuentemente a la felicidad. Este conocimiento de bien, siempre proyectado hacia la polis, en busca de un orden, armonía y mesura;

³⁵ Ibid, p.14.

³⁶ Cfr. Platón en el tratado primero de *La República*.

³⁷ Aristóteles, Op. Cit., p.79.

allegándose de las virtudes las cuales serán el término medio de las acciones, y que permitirán un equilibrio en la convivencia del cosmos. Esta idea que en nuestros tiempos comienza a retomarse, fue un tanto olvidada en el cristianismo, la edad media y moderna como a continuación se verá.

En el cristianismo la ética adquirió un nuevo sentido, que si bien es distante de la ética griega, se retomaron los conceptos fundamentales de ésta para darle un nuevo sentido. Para San Agustín la ética trató del soberano bien, al que tienden todos nuestros actos, al que buscamos por sí mismo y cuya posesión nos dará la felicidad. “Con San Agustín se da el paso a un iusnaturalismo teológico...El dato de la obligación coloca a la ley natural dentro del campo de la ética. San Agustín ha defendido...la existencia y la vigencia de esa ley ética natural objetiva que se manifiesta en la conciencia de cada hombre. La perversidad personal o colectiva nunca consigue borrar la ley natural impresa en el corazón de cada hombre.”³⁸

San Anselmo, filósofo de tradición agustiniana, por su parte planteó la eticidad en la ley y en la intención de la voluntad de adecuarse a ella. Esta ética estuvo asociada a la buena intención, así como también a la ley, pues según San Anselmo, una buena intención pretende seguir la legalidad, es decir, se supeditará a una buena conducta, entendiendo con esto, una conducta necesaria para alcanzar el bien.

Con la edad media, se dio el desarrolló de lo ético respecto del bien común. Santo Tomás de Aquino planteó la ética desde el bien común, es decir, él decía que el hombre busca la felicidad pero de manera objetiva y subjetiva, dejando en la mira objetiva la vida virtuosa y en la objetiva el disfrute de la misma. Tocante al bien común, conviene aquí agregar que, al igual que Aristóteles, Santo Tomás de Aquino se basa en cuatro virtudes:

³⁸ Prieto, Fernando, Op. Cit., p.115.

“La prudencia es la que inclina a buscar el bien, sobre todo en el caso particular; la templanza es la que inclina a buscar bien ese bien en uno mismo y en una relación a los demás; la fortaleza es la que da continuidad a esa búsqueda del bien, tanto individual como colectivo; y la justicia es la que lo hace real en la vida social, ya que inclina a dar a cada quien lo que le corresponde o lo que se le debe, ya sea en las transacciones particulares (justicia conmutativa), ya sea en la circulación de los bienes, sobre todo los comunes (justicia distributiva), ya sea en la impartición de la legalidad (justicia legal).”³⁹

La aportación de Santo Tomás será un referente único para este trabajo, pues su ética basada en la realización de la justicia y con esto el logro del bien común de la sociedad, el cual

“exige la existencia de una función directiva dentro de la sociedad, la existencia de una **autoridad**...Por tanto, la justificación básica del gobierno es su contribución al bien común: es un ministerio o un servicio a la comunidad. El bien común en último término es la felicidad de los miembros de la sociedad. Esta felicidad consiste en la vida virtuosa.”⁴⁰

dan un marco de referencia de la ética guiada a la consecución de la perfección humana, con una vida virtuosa y la felicidad del ser humano, en su vida personal y en relación para con la sociedad, generando así un círculo virtuoso deseado.

Por su parte, la edad moderna rompió con la ética de las virtudes, pues ya con Hume se percibió a la ética a partir no de la razón, sino de los juicios morales, es decir, supeditó la razón a los sentimientos, a los cuales definió como simpatía y utilidad. Respecto a lo que genera esa ética de la simpatía, tendiente al bien hacia los demás Hume dice “Parece que una tendencia al bien público y a la promoción

³⁹ Beuchot, Mauricio, Op. Cit., p.30.

⁴⁰ Prieto, Fernando, Op.Cit., 177.

de la paz, la armonía y el orden en la sociedad siempre nos coloca –al afectar los principios benevolentes de nuestra disposición- del lado de las virtudes sociales”⁴¹ Con esto Hume previó que no sólo hay un bien individual, sino que se insta a conseguir el bien común, esto es por esos sentimientos de simpatía y utilidad hacia con la sociedad.

Con la modernidad se dio paso también al pensamiento de Kant, quien prestó atención a la ley moral o imperativo categórico, el cual es esa ley moral del hombre que no se puede condicionar. En sus obras *La Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, *La Crítica de la razón práctica* y *La Metafísica de las costumbres*, la ética kantiana se basa en el deber. El deber desde la ética kantiana, es un imperativo *categórico*, un absoluto, no tiene condicionante alguna, es decir, no se sujeta a valores o formas, ya que él defiende la idea de una ética autónoma, que se basa, como ya se mencionó, en el deber; el cual siempre conducirá a la buena voluntad o intención recta, es decir, alude al deber por el deber, en palabras de Kant “es obedecer la ley porque se ama la ley”, de aquí que derrumbe la idea de ética de sentimiento dada por Hume, pues bajo la lógica de Kant el único sentimiento que cabe frente a la ley es el respeto.

Kant explica en la *Metafísica de las costumbres*, la división de la doctrina del Derecho y la doctrina de la virtud, un autor que aborda esta idea con precisión es Fernando Prieto, el cual explica que,

“...en cuanto a nuestro comportamiento exterior, nuestra libertad se encuentra protegida y dirigida por las leyes de la sociedad en que vivimos; la directriz fundamental del uso correcto de la libertad exterior es el principio de la legalidad, la conformidad de nuestras acciones exteriores con las leyes. En nuestras acciones interiores, en el querer de nuestra voluntad,

⁴¹ D. Hume, *Investigación sobre los principios de la moral*, V, 2; Buenos Aires: Losada, 1945 en Beuchot, Mauricio, *Op. Cit.*, 44.

la libertad recibe su sentido del principio de moralidad, el querer por el puro deber.”⁴²

Se puede decir que, la ética kantiana es un referente ético vigente, aún más cuando nos referimos a los asuntos políticos y de derecho, pues la combinación de la buena voluntad libre y el sentimiento de respeto por la ley, marca un precedente de los razonamientos éticos dedicados al deber ser desde el individuo para con la sociedad. En esta misma línea, Hegel, Marx y Stuart Mill centran el bien moral en la sociedad, y apuntan que todo lo que se haga para llegar a ese bien será moralmente bueno.

Se mostró que la modernidad dejó de lado el sentido valorativo de la ética; sin embargo, en la edad contemporánea con Richard Hare, Otto Apel, Jürgen Habermas y John Rawls, este sentido se volvió a recuperar y con el plus de hacer mirar a la ética con tintes universalistas, tratando de adecuar sus pensamientos teóricos a la realidad para así no alejar a los primeros de los segundos.

La característica principal de la ética contemporánea radicó en el juego del lenguaje y lo que con esto se puede lograr, ya que bajo esta influencia se ponderó la comunicación humana como fundamento de la ética, ya que a través de esta se ve la posibilidad de acercarse al consenso, a la aprobación y desaprobación, que bien se puede ocupar para una ética individualista y una colectivista como en el caso de la política, y de las actividades de las que se allega para cumplir con sus objetivos, en este caso tarea de la administración pública.

Richard Hare habló de juicios de valor que en todo momento implican una decisión del hombre, y siendo éste último el que ejecuta tales juicios, entonces se vuelve importante su imparcialidad, la cual logrará usando esa jerarquía de valores, pero sobre todo estimando la imaginación, pues esto conduce a “ponernos en el lugar de los otros”. Este juego del lenguaje en la ética permite

⁴² Prieto, Fernando, Op. Cit., p. 524.

también pensar en la capacidad de elección y cambio por parte de los individuos, pero siempre tomando en cuenta la naturaleza humana, la cual se ha definido como cambiante, a lo cual es necesario responder y ajustarse.

Dicho concepto de “ética comunicativa o dialógica” fue ampliado por Apel y Habermas, quienes insistieron en un discurso de razón y diálogo, en el cual deberá de existir la responsabilidad y la solidaridad. La racionalidad humana es el pilar de esta ética, pues a través de ella se puede argumentar en la parte discursiva y con esto llegar a un criterio que si bien no se entiende como universal, si puede llegar a ser general en una comunidad. Se define entonces que, esta ética no es de introspección, sino por el contrario se da hacia el exterior, en el discurso racional y con lo que se puede lograr con él.

En la edad contemporánea Rawls por su parte supone una ética que construya la democracia a partir de los valores, pero sobre todo centra su estudio en los grupos, en la información, en el consenso, tomando en cuenta que se deberá diferenciar tiempo y lugar, pues entiende no puede haber una ética de justicia universal, aunque esta sería deseable.

Se ha presentado la polarización del concepto de ética en la historia, a fin de poder encontrar uno que se asemeje más al concepto de alcanzar el bien en la acción de gobierno, tal y como se presenta en este trabajo. Si bien las concepciones oscilan desde el particularismo hasta el universalismo, además de las legalistas o de las virtudes, sin dejar de lado las relativas a las costumbres comunitarias y las racionalistas, la ética dialéctica o comunicativa; lo que aquí compete es darnos a la construcción del mejor entendimiento para crear un puente entre esta reflexión teórica y el conocimiento práctico, para alcanzar una moderación que nos permita su entendimiento y nos abra paso a desmenuzar lo que deriva de la ética y que aquí compete: la ética pública.

La ética es pues, una concepción filosófica de la conducta humana, es un intento racional de alcanzar el bien y de allegarse a una vida virtuosa, es decir, que implique que la acción humana se oriente al bien individual y colectivo, y que se logre a través de ella posicionarse en el otro para actuar de tal forma que esa acción sea benéfica para ambos y acercarse lo más próximo a la justicia. Hasta aquí se puede decir que, la ética alude a valores y virtudes morales que nos hacen prudentes frente a nuestras decisiones de lo que somos y lo que debemos ser.

1.6.2 Ética Pública

La ética como fuente de valores y fortaleza de la conciencia en la conducta de las personas, se conducirá siempre en la línea de lo colectivo, pues a pesar de que una persona representa un espacio en lo individual, su actuar quedará sujeto al trato con los otros. Se ha definido ya, que ese espacio en el cual conviven, es el espacio o ámbito público, el cual constituye a la vida dependiente del hombre con los demás refiriendo así a la interacción social y su condición de lo colectivo, es decir, por un lado el individuo existe para sí y por el otro interviene para la masificación de la sociedad.

La ética pública es un instrumento gubernamental y social clave para desarrollar las tareas de gobierno, ya que será un vínculo de lo que es y lo deseable entre gobernantes y gobernados, partiendo de que con la ética pública se formulen acuerdos y poder así arribar consensos. El concepto de ética pública refiere necesariamente al espacio de ejercicio de las acciones de gobierno; sin embargo, autores como Manuel Villoria sostienen que,

“se podría definir la ética pública como aquella que surge de un consenso superpuesto entre éticas diversas y razonables (Rawls, 1993), o como lo que está bien y mal para toda la colectividad, el patrón moral básico universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores

y prescripciones, compatible con la búsqueda razonable del bien y construido desde la deliberación y la búsqueda de consenso (Habermas, 1998). En suma, como aquella que acoge los valores básicos de las diversas éticas comprensivas y los desarrolla en un sistema institucionalizado, fundado en el respeto mutuo y la promoción de aquellos derechos que permitan la deliberación en condiciones de libertad e igualdad de personas libres e iguales.”⁴³

Pero la aseveración queda un tanto acotada, ya que deja fuera de la reflexión la acción de gobierno y de la administración pública, los cuales tendrán que ser abordados siempre que se hable de ética pública, ya que lo manifiesto de la ética pública es el espacio público. Respecto a esto, en términos de lo público, la ética ayuda a que esos espacios se fortalezcan, entendiendo que habrá una asociación que les permita consolidarse como sociedad y se tienda a lograr una vida virtuosa. La ética en el espacio público, es entonces un referente obligado para la administración pública en el marco del presente trabajo ya que,

“La ética pública es la que se relaciona con la administración, regulación y gestión de los asuntos públicos, pues comprende el espacio de las instituciones que tienen a su cargo la vigencia productiva y honrada de la sociedad civil. Los capítulos relacionados con los ingresos públicos, los presupuestos, los recursos fiscales, los programas y proyectos públicos, son del dominio de la ética pública, porque son instrumentos para la consecución de los objetivos de interés compartido. La administración de los bienes y los recursos públicos es una tarea que implica y exige responsabilidades crecientes, porque se relaciona con propósitos y acciones de gobierno que se canalizan al cumplimiento del bien común”⁴⁴

⁴³ Villoria, Manuel, *Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. Revista española de investigaciones sociológicas*

⁴⁴ Uvalle, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, p.149.

El énfasis en la importancia de la ética y naturalmente con especial atención en la ética pública, por ser la administración pública el centro de reflexión, proporciona argumentos que la colocan como un mecanismo de control contra el abuso del poder público, para acrecentar por parte de los ciudadanos, la confianza en sus instituciones; y del lado de la administración poder arribar al bien en la acción de gobierno, en este sentido, “la ética puede ser instrumental, puede ser sólo un medio para un fin, pero un medio necesario. La ética de gobierno es una condición sine qua non para una buena política pública. En este sentido, es más importante que cualquier política concreta, porque todas dependen de ella”⁴⁵ *

La ética pública aplicada al servicio público siempre referirá a la acción de gobierno, y como consecuencia natural esa acción debe en principio perseguir el bien común, y por lo tanto hace pensar que irá acompañada de una conducta imparcial y objetiva por parte de los que integran el servicio público, de esta manera,

“la ética asume dos planos: por un lado, apela a los valores generales que hacen posible la convivencia con los demás; y por otro, entiende que la virtud se expresa a título individual, debido que es una opción personal en referencia a los valores que cada quien decide adoptar. Así la ética, separada de códigos morales cerrados y rígidos, asumida como un sistema de valores que permite y regula la convivencia, y ubicada en la intersección entre la libertad de los individuos y la sociedad, no es ni remotamente un asunto ajeno a la realidad cotidiana”⁴⁶

La idea de subrayar la importancia de la ética en el servicio público para poder arribar al bien en la acción de gobierno, se fundamenta por la vinculación

⁴⁵ Thompson, en OCDE, *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*. Ministerio de Administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997, p.36

* Respecto al uso del concepto de política pública es necesario aclarar que debido a la traducción de policy a políticas públicas, se ha perdido en la traducción el sentido que aquí se pretende, pues no se puede apreciar que el concepto refiere más a la acción política, que a política pública.

⁴⁶ Merino, Mauricio, Los desafíos de una nueva ética pública en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE -SEP, 2006

que ésta tiene desde el gobierno para con los ciudadanos, y de poder lograr así una visión; que si bien no puede ser concebida como universal, si se puede decir que es de principios generales, ya que la vida pública nos da ese espacio común, en donde actúa la ética pública.

“Hoy, es necesaria una labor de moralización de la vida pública a través de una revitalización de los valores éticos de la sociedad y de la persona humana. Porque se han ido perdiendo muchos valores a pesar de que la democracia no dispensa a los ciudadanos ni de la necesidad de la Ética en su vida personal ni de las exigencias morales en el ordenamiento y desarrollo de las tareas públicas. Todo lo contrario. La democracia necesita como presupuesto una Ética fuerte para cumplir todas sus exigencias, tanto en el orden institucional como el social. Para la moralización pública parece ser necesaria una moralización de la vida personal a través del ejercicio de las virtudes morales porque no se debe olvidar que la vida pública es el marco en el que se desarrolla la existencia de los hombres y mujeres y es la consecuencia de sus acciones individuales y colectivas.”⁴⁷

Ya se ha aclarado con esto que la ética es fundamental para el actuar del hombre, ya sea desde su espacio privado o del colectivo, pero debido a que el tema de este trabajo alude a la ética pública, entonces será necesario ahondar un poco más sobre la eticidad de lo público, es decir, de la actuación del individuo con respecto del ámbito gubernamental, del cual se ha enfatizado con anterioridad que “constituye a la vida dependiente del hombre con los demás, refiriendo así a la interacción social y su condición de lo colectivo”⁴⁸, por lo cual necesariamente se reconoce que hay diversidad y pluralidad de ideas y opiniones. Esa pluralidad en la sociedad demanda una lógica de diferenciación, reconocimiento, correlación; que en su conjunto exigen un accionar institucional y social como complemento de

⁴⁷ Rodríguez Arana, Jaime, *Ética institucional. Mercado vs función pública*, Ed. Escuela Gallega de Administración Pública, Madrid, 1996, p.150.

⁴⁸ Referencia a idea ya planteada con anterioridad en el presente trabajo.

la construcción de espacios abiertos, lo que lleva a afirmar que es la ética pública materia obligada para regular esa convivencia diferenciada.

Para poder concebir la regulación del espacio público es de suma importancia tomar en cuenta que deben existir principios y valores que lo sostengan. Por tratarse del espacio de lo público, la eticidad aludirá necesariamente a los siguiente principios y valores dentro de las instituciones: respecto, honestidad, justicia, libertad, igualdad, responsabilidad, publicidad e inclusión⁴⁹, buscando así la convivencia pacífica de individuos, y el entendimiento entre gobernantes y gobernados; y si se contraviniera alguno de ellos, ese espacio público se corrompería, afectando así la vida de la colectividad, de aquí la importancia de la eticidad de lo público, la cual sólo se reafirma “cuando desde el espacio público se delibera sobre el contenido y la pertinencia de las leyes y de las políticas; de la forma en que se integra el poder y también sobre el modo en que se ejerce; de las responsabilidades que asumen quienes ostentan cargos de representación o de gobierno.”⁵⁰

El reconocimiento de principios y valores en el espacio público establece nuevos equilibrios, donde, si bien el ámbito privado se reconoce como el espacio de lo íntimo, se acentúa también que la libertad, expresión, canales de comunicación, petición y organización necesariamente se deben a lo colectivo. La eticidad de lo público deberá asumir inmediatamente que el modo integral de una sociedad plural comprende el entendimiento del ámbito gubernamental y los espacios ciudadanos; que hacen valer su derecho a la información, a la inclusión e integración de sus demandas y problemas privados hacia la enmarcación del espacio público.

⁴⁹ Sobre la enumeración de estos principios y valores, se ha decido mencionar sólo esos por considerarlos clave en el desarrollo de la argumentación del presente trabajo, y de los cuales ya se ha tratado su ponderación.

⁵⁰ Merino, Mauricio, Op. Cit., p. 38.

A pesar de que los dilemas a los que nos afrontamos como seres humanos se presentan en el día a día, en nuestro ámbito privado, lo que en la presente investigación corresponderá son los que afectan directamente al servicio público, ya que, “La ética pública no sólo importa por razones morales individuales, sino porque tras ella se encarnan las conductas que hacen posible cumplir propósitos compartidos en una sociedad democrática. La ética no es asunto cosmético: es la base que revela y afirma el sistema de valores que nos permite la convivencia.”⁵¹

⁵¹ Ibidem, p. 60.

Capítulo Segundo

Diagnóstico: Reseña histórica de los gobiernos en México

Esta investigación parte de la premisa de ver al Estado moderno como regulador legítimo de la autoridad que tiene la sociedad, tanto en su desenvolvimiento político, económico y sin lugar a dudas el social. El Estado moderno concebido como ente para propiciar el bien común ha sufrido, una cierta regresión en cuanto a la centralización del poder y de una reducción del espacio público, lo cual ha traído, para sus ciudadanos situaciones de desigualdad social, una serie de desventajas e iniquidades en el plano económico, deshumanización, pobreza, corrupción, y en general el panorama que resulta desalentador, coloca al Estado moderno en la crítica moral.

Los problemas aquí mencionados pueden atribuirse a la incapacidad administrativa (tarea que corresponde al Gobierno), pero sin duda, la crítica es hacia la insensibilidad de los gobiernos para responder y abrazar el desarrollo social, en consecuencia la problemática y énfasis se torna más hacia el plano moral que al político; pues si los gobiernos retomaran su autoridad moral se podrían recuperar sus responsabilidades básicas, para así lograr panoramas más democráticos y legítimos, que reflejen el bien en la acción del propio gobierno.

El arribar al bien en la acción de gobierno si bien alude a un despertar y un redescubrimiento de su sentido moral, no se puede dejar de lado que los resultados deberán ser tangibles y que impacten necesariamente a la sociedad, es decir, lejos de quedarnos en la parte teórica, corresponde aquí valorar que las capacidades de gobierno nos deben referir a situaciones reales de bien común, tales como educación, vivienda, empleo y salud, que serían los parámetros de medición de bien en una acción de gobierno; es decir, que el sentido de la investigación coadyuvaría al desarrollo social no sólo a partir de fundamentos éticos, sino desde la gestión pública y social para valorar un buen gobierno con relación a su capacidad de respuesta para con sus ciudadanos.

Actualmente encontramos gobiernos locales que cayeron en la ingobernabilidad, baste con recordar el caso de Oaxaca, donde, la capacidad política y de gobierno para responder a los beneficios e intereses públicos fue insuficiente y bastante cuestionada. Para evitar este panorama y recuperar esa autoridad moral, es necesario orientar a los gobiernos a sus principios rectores de convivencia social dentro de un marco de justicia, igualdad y libertad.

Una vez abordados los conceptos generales de la investigación, corresponde elaborar en este segundo capítulo el diagnóstico, en el cual se revisará el gobierno en México a través de su historia y sistema político, es decir, se hará a partir de la ubicación política de los regímenes mexicanos desde el México independiente y dividiendo en grandes períodos a fin de caracterizar y mostrar el funcionamiento de los gobiernos en México, a manera de llevar un orden cronológico de las acciones de gobierno, o en su defecto poder realizar un diagnóstico del por qué se ha caído en un mal gobierno.

2. 1 México Independiente

Después de la colonia, la vida política de México se caracterizó por una gran inestabilidad política que le siguió incluso hasta mitades del siglo XX y que trajo para el sistema mexicano prácticas de corrupción, que se arraigan aún en nuestros días.

El principal reto de la vida independiente fue darse a la construcción del Estado Mexicano, sin embargo, uno de los grandes problemas en esta etapa fue la carencia de bases institucionales sólidas que le permitieran dar este paso, pues era más predominante la lucha por alcanzar el poder político que el interés por conformar instituciones, y es que la lucha entre centralistas y federalistas, y su alternancia en el poder dificultaba dicha labor.

El proceso de construcción del Estado mexicano se caracterizó por la inestabilidad en la organización política y económica, experiencias que marcaron el aprendizaje de la libertad. Conservadores y Liberales mantuvieron una lucha constante, imponiéndose primero los conservadores con la dictadura de Santa Anna, fue hasta la constitución de 1857 que el grupo liberal triunfó sobre el centralismo y la dictadura, pasando así al principio de soberanía popular, a la participación de la población en la política y a la agrupación de los estados en una unión federal, al menos esto era lo que dictaban sus principios. Sin embargo, es en este periodo, en el cual surgieron contradicciones que llevaron al gobierno mexicano a producir vicios políticos y administrativos, que repercutieron en la vida del país.

Los vicios a los que se hace referencia anteriormente, se pueden traducir de la siguiente forma: políticamente, significaba un republicanismo minoritario, en el cual predominaba, la existencia del caudillismo y de facultades extraordinarias para el presidente; y administrativamente en el aspirantismo y la empleomanía. Ese exceso de vicios en la república, que se encontraba en desorden político, y que propició en ella la constante lucha de los partidos por alcanzar el poder, provocaron el deseo de la gente a aspirar a cargos públicos como forma de alcanzar un empleo lucrativo, en consecuencia se dio el fenómeno de la empleomanía. Respecto a esto, José María Luis Mora describe la vida independiente en México de la siguiente manera:

“La empleomanía es más común, más notable, y más radicada en México que en el resto de las antiguas colonias y ahora repúblicas, aunque en mucha parte depende de la ruina de las fortunas o de los medios de subsistir de origen primitivo, debe buscarse, y seguirá sin duda en el hábito que contrajeron los que componían la clase media mexicana, de no subsistir sino de la multitud innecesaria de empleos creados por el gobierno español que los venía dando con especialidad en las oficinas de hacienda. Los empleados públicos siempre son de quien los paga y carecen en

México, por lo común, de conciencia política o la sacrifican al sueldo. Una nación que ha caminado muchos años por la senda peligrosa de las persecuciones políticas, y que además se halla empobrecida por la acumulación de propiedades en un corto número de ciudadanos, por su falta de industria y por una multitud de empleos que fomenten el aspirantismo, es un campo abierto a las intrigas de la ambición astuta y emprendedora, y ofrece mil elementos para la organización de facciones atrevidas.”⁵²

Casi todo el siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad política, económica y administrativa. Hasta el porfiriato México vivió un periodo de paz, lo cual se logró a cambio de apaciguar la competencia política y mantener una red de lealtad entre sus colaboradores, lo que sin duda marcó un precedente de los actos de corrupción en la Administración Pública, debido a las lealtades personales. Sin embargo, fue en la República Restaurada, el periodo en el cual Benito Juárez se dio a la tarea de modernizar la Administración Pública.

2.2 La República Restaurada 1867-1876 y el Porfiriato 1876-1910

“La interpretación más común y patriótica de la política bajo la República Restaurada es que Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y el pequeño grupo de liberales decididos que los rodeaba, recibieron las riendas del poder de manos de una nación agradecida para que crearan una república unida y democrática.”⁵³

Esto último suena común, pues la República Restaurada de los liberales se basó en la Constitución de 1857, con la cual teóricamente se daba paso a una tendencia al Republicanismo, a evitar el centralismo, se planteaba un liberalismo económico y se pugnaba por las libertades y derechos del hombre, además se

⁵² Mora, José María Luis, *Ideas, retratos y ensayos*, México, UNAM. 1974, p. 34.

⁵³ Ballard, Perry Laurens, “El modelo liberal y la política práctica en la República Restaurada, 1867-1876” en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, abril-junio, 1974, p. 163

defendía la soberanía nacional. Sin embargo, contrastantemente con la realidad, la república enfrentaba una situación de déficit fiscal, poca apertura al comercio y por lo tanto la pobreza en su población.

La existencia de jefes políticos que controlaban zonas y regiones, a lo que posteriormente llamaríamos caudillismo, fue una práctica común en el gobierno juarista. Durante la República Restaurada se tendió hacia el centralismo como forma de mantener el orden y el poder a costa de todo. El regionalismo y caudillismo, no permitían el establecimiento puro del republicanismo, y es que este problema era alarmante y creciente ya que cada región se gobernaba de manera autónoma pasando inclusive sobre la autoridad federal, además los caudillos controlaban económica, política y socialmente ciertas regiones, lo que impedía al gobierno la inserción sobre éstos y perder así el control de dichas entidades.

Si bien es cierto que, modernizar la administración pública fue uno de los propósitos más importantes del presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición y que de ese objetivo se derivaron las Leyes de Reforma y las tareas que se propuso el gobierno de la República Restaurada: la administración pública concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha todas las reformas deseables y, en última instancia, como el medio para gobernar a la cosa pública, en la realidad, por las condiciones políticas y económicas ya mencionadas, la administración pública era más una maquinaria política que una responsabilidad cívica de servicio a la república,

“La intensa competencia por los puestos públicos era causa de que los burócratas que ya tenían un cargo dieran una lealtad política incondicional a sus jefes para asegurar su posición. Al contrario, los que aspiraban a un nombramiento estaban listos a dar su apoyo a los jefes de la oposición que prometían reformas burocráticas. Tales llamamientos eran tan amenazadores para los políticos que ocupaban ya un puesto, que éstos

exigían aún más obediencia y sumisión de sus subordinados. Así, el interés de los burócratas por su empleo los reunía alrededor de su jefe ejecutivo, tanto a nivel estatal como nacional, formando verdaderos partidos cuyo objetivo era conservar su puesto. Subsecuentemente la burocracia constituía el arma más efectiva para fortalecer el partido gubernamental en las actividades electorales. Ésta es la razón por la cual la oposición gubernamental en 1871, cuando controló el Congreso durante unas cuantas semanas, trató de limitar el papel de los funcionarios en las elecciones. Probablemente la promesa más efectiva que Porfirio Díaz hizo durante la insurrección de Tuxtepec fue cesar a todos los individuos que bajo Lerdo de Tejada eran funcionarios, dejando los puestos vacantes al alcance de los que pretendían un empleo público.⁵⁴

La lealtad política se hizo, desde entonces, una condición necesaria para ocupar los cargos públicos en México, sobreponiendo así los intereses de grupos al interés general y alejando a los servidores públicos de sus tareas y responsabilidades de velar por el bien común. Era claro que los que pretendían un empleo público debían obedecer fielmente las reglas y mandatos del grupo político en el poder, ya que su permanencia dependía de su lealtad. La burocracia se convirtió desde esas fechas en la forma de fortalecer al partido en el poder, pues por medio de la misma, era posible controlar los recursos públicos y con ello garantizar a su favor los procesos de elección y demás programas gubernamentales que ayudaran a su estancia en el poder.

Al hacerse cada vez más notorias las contradicciones de la República Restaurada con los principios liberales, las luchas entre facciones no se hicieron esperar, el primer intento por derrocar al gobierno de Juárez se dio por parte de Porfirio Díaz en 1871 por medio del Plan de la Noria, pero fue derrotado y Juárez continuaba en el poder dejando como sucesor a Lerdo, quien tiempo después en

⁵⁴ CFR Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Política Interior*, México. Ed. Hermes, 1970.

1876 fuera vencido por los liberales radicales por medio del Plan de Tuxtepec, el cual clamaba por su destitución debido a la violación de los principios liberales.

A su llegada al poder, el principal objetivo de Díaz para poder conformar un Estado Nacional era mantener en el país un estado de paz, esta fue la estrategia política más importante, la “pax porfiriana” trajo a México estabilidad política y social, además de que fue la mejor garantía para que existieran inversiones extranjeras en el país.

Díaz trató de conciliar o, en su caso, someter, a las fuerzas políticas del país para hacer del poder ejecutivo un poder fuerte. Lo primordial era mantener condiciones políticas a su favor, para lograrlo fraccionó al poder legislativo, quitó poder a los caciques pero les remuneró con poder económico. En cuanto al ejército lo modernizó e incorporó a la policía rural como elemento básico de seguridad. Uno de los vínculos más importantes llevados a cabo por esta política conciliadora con las partes, fue el de la Iglesia, a la cual dejó recuperar poco a poco sus posiciones. Logró abrir la Universidad Pontificia. Los obispos se relacionaron con el presidente y los secretarios, y los curas a su vez con los jefes políticos y presidentes municipales, se toleraba el enriquecimiento sacerdotal; su política no anticlerical le permitió a la Iglesia recuperar posición en la sociedad. Por lo que toca a las clases privilegiadas llegó a un consenso y permitió a la inversión privada la capacidad de enriquecerse rápidamente, ayudando también con esto a la economía del país. Respecto a la clase media, que era un sector difícil de procurar, Díaz les otorgó la capacidad de elegirse como funcionarios públicos sin que esto representara un riesgo a su política.

A pesar del acierto político, del lado administrativo; como todos los que habían llegado anteriormente al poder, su primera estrategia fue destituir de los cargos importantes a los que pertenecieran a la facción juarista y que representaran un peligro para el nuevo orden.

Esta última afirmación es relevante porque evidencia el mal entendimiento y uso del aparato gubernamental, es decir, deja ver que los empleos públicos eran de ocupación personal y una forma de pagar y/o cobrar favores políticos, lo cual vuelve a poner en el centro de debate que la falta de ética y compromiso en el servicio público en México, se debe además de la escasa cultura cívica, a una tradición histórica de malas prácticas políticas y de abuso de autoridad. Aunque entendido bajo este contexto histórico, en esos momentos era más importante mantener la paz y unidad nacional que darse a la tarea de afianzar las buenas prácticas administrativas.

Ya se dijo que políticamente Porfirio Díaz se caracterizó por la conciliación; administrativamente, la característica más enunciada en los últimos años del gobierno de Díaz, fue precisamente la búsqueda de una administración científica que hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos⁵⁵: “poca política y mucha administración”. En la práctica sin embargo; lo que ocurrió fue que el aparato administrativo del porfiriato se convirtió en el instrumento más acabado para hacer cumplir las órdenes del presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país.

Los relegados de la maquinaria porfirista no llegaron a saborear la paz, la libertad y el bienestar que trajo consigo la “pax porfiriana”. Las desigualdades eran evidentes y en un momento en el cual la política quedó relegada, “poca política y mucha administración”; era muy previsible que al no llegar el bienestar a la mayoría de los habitantes surgió un descontento mayoritario que se sublevó para poder incorporarse. La decadencia de Porfirio Díaz se explica por tres factores: primero ya no mantuvo la conciliación entre las clases media y alta, la crisis económica y la constante insatisfacción de Estados Unidos hacia el régimen. Surgió entonces la oposición de la clase trabajadora que contribuyó a la desestabilización del régimen, se manifestaron en huelgas y surgió un partido de

⁵⁵ CFR Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Política Interior*, México, Ed. Hermes., 1970.

oposición con tendencias anarcosindicalista. Con el surgimiento del nuevo partido la crisis Porfiriana fue inevitable y se evidenció el descontento de los trabajadores industriales, aumentó el ansia del campesinado a una rebelión y la clase media, y los científicos se sumaron a esta nueva reorganización del poder.

El centralismo, la poca flexibilidad política y la nula paridad entre crecimiento tecnológico y clases emergentes provocaron la inestabilidad e ingobernabilidad de los últimos años porfiristas, descontento que a fin de cuentas estalló en una revolución que tuvo como principio la formación de un Estado equitativo e incluyente.

En tal sentido, la presencia nacional de la administración pública contribuyó a la consolidación del Estado. Sin embargo, la forma en que Díaz consiguió su fortalecimiento administrativo trajo consigo no sólo la revolución de 1910, sino la conservación de las características, esquemas y funciones que resistieron al conflicto armado, y que propiciaron en el sistema político mexicano corrupción. *La estructura administrativa quedó instaurada como mecanismo clientelar y con ello perdió toda relación con los principios de responsabilidad pública.*

2.3 Caracterización de los gobiernos revolucionarios 1910-1928

El nuevo Estado post- revolucionario se volcó en la nueva ley fundamental que radicó en la constitución de un Estado fuerte, el cual tuvo preponderancia en materias tan trascendentales como la educativa, la relativa a la propiedad, laboral y en el control de un núcleo de poder como la Iglesia. En él se definieron las formas y funciones de los poderes, conservando la división en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; atribuyendo a cada uno de ellos facultades exclusivas, lo que resulta relevante, pues fue ahí donde surge el presidencialismo como nueva forma de gobernar.

El Estado post- revolucionario se organizó y dirigió con base en la

Constitución de 1917, donde un factor motivo de trascendencia, fue que en ésta Ley Suprema se confabulan las garantías tanto individuales como sociales, convirtiéndose así en la primera Constitución en incluir las últimas, lo que representaba ya por este sólo hecho la protección a las clases más desfavorecidas en todos los sentidos y bajo cualquier circunstancia, ya que significaba abrir al país a una forma de vida donde se respetara el Estado de Derecho. Las relaciones sociales con el gobierno (aún en formación) iban anexando a todas las clases sociales, al menos esa era la intención, lo que ponía en relevancia el interés político que se tenía y la flexibilidad de la que se disponía para que fuera de naturaleza inclusiva y además de su compromiso en el ámbito económico.

A pesar de que el Estado post-revolucionario contó con los principios de un nuevo equilibrio social y de que se organizó bajo la mira de una nueva Constitución, la falta de instituciones y principalmente la lucha violenta de las facciones por alcanzar el poder, evitaron que el poder perdurara y que el Estado se fortaleciera, por el contrario, las constantes luchas internas de los caudillos, (diversas facciones formaron organizaciones, que “se daban a sí mismas el nombre de partidos políticos, pero que en realidad eran grupos reunidos en torno a un caudillo, o en el mejor de los casos, agrupados por un interés en común, pero parciales, y carecían de una visión amplia sobre la organización de la política nacional”⁵⁶) hacían difícil la permanencia de un grupo en el poder, ya que cada sucesión presidencial estaba marcada y definida por la muerte del predecesor.

Así, se puede decir que administrativamente, la Constitución de 1917 estableció las bases para que México se erigiera un Estado fuerte, centralizador, con plenitud de injerencia legal en las cuestiones económicas, de propiedad, de trabajo, de educación e incluso de Iglesia. Sin embargo, el gobierno de Carranza no llevó a cabo suficientes medidas para poner en práctica las nuevas

⁵⁶ CABRERA, L., *La herencia de Carranza*, México, Ed. Privada, 1920, p. 51

instituciones y muchos artículos clave de la Constitución permanecieron sin reglamentación. Por su parte, Obregón fue más allá del terreno práctico y legal, pero todavía dejó sin terminar la consolidación del Estado mexicano. Calles, en cambio, desde el principio dio muestras de que en ello consistiría su gestión ejecutiva.

En la formación del nuevo Estado mexicano; se puede justificar (quizá) la falta de atención en el proceso de institucionalización, por las presiones políticas tanto al interior como al exterior, las que hicieron necesaria más atención al fortalecimiento político que al administrativo. Se puede decir que con los gobiernos revolucionarios hubo un avance en el replanteamiento de la forma de vida de los mexicanos, pues se pretendía proteger a los más desfavorecidos con la nueva Constitución. Sin embargo, la intención de un nuevo equilibrio social no fue suficiente para alcanzar esos objetivos, era claro que aún reinaba en México la lucha de facciones, el caudillismo; es decir, el interés de unos cuantos por mantener y beneficiarse con el poder, más que de responder a las necesidades generales.

La herencia histórica, política y cultural, que en México se había gestado, por las constantes luchas por alcanzar el poder y allegarse de sus aparatos administrativos para mantenerse en el mismo, sentó en la formación del nuevo Estado, un precedente de corrupción, falta de corresponsabilidad para con los ciudadanos, búsqueda del enriquecimiento personal y de grupos a través del aparato administrativo, en general, falta de compromiso por el bienestar general, lo que necesariamente lo coloca en la crítica moral, y además se convirtieron en una serie de malas prácticas, tan arraigadas, que en los gobiernos posteriores serían difíciles de romper.

2.4 Proceso de institucionalización. Calles 1924-1928 y el Maximato 1928-1935

Desde su arribo al poder el tema constante en el mensaje político de Plutarco Elías Calles, fue el de “las personas necesarias” y las instituciones. En su cuatrienio no pudo fortalecer la vía institucional, fue hasta el periodo del maximato que logró consolidarla.

Con la muerte de Obregón, Plutarco Elías Calles se impuso como “jefe máximo” y fue la figura que llevó el cauce de la política mexicana, quien intentó imponer una maquinaria a la cual se le llamó maximato, todo esto en la medida que cada uno de los presidentes lo permitió, esto, porque a pesar de que él no estuvo al frente de la presidencia tenía un poder fáctico, lo que le permitió tener y mantener el control del país; el periodo del maximato comprendió la presidencia de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

Al nombrarse jefe máximo, Calles pronunció que con la muerte de Obregón había desaparecido el último de los caudillos de la revolución, y que esto le planteaba al país la necesidad de encausarse institucionalmente para que no fueran los individuos quienes se convirtieran en piezas claves del poder, sino que los organismos políticos representantes de los distintos grupos revolucionarios debían nombrar por varias vías democráticas a los que habrían de representarles en el ejercicio del poder.

El inicio del proceso de institucionalización con Calles, es un hecho de importancia y relevancia en la política mexicana, pues por primera vez se considera la necesidad de agrupar el ejercicio del poder en un partido, para que a través del mismo se pudieran recoger los intereses de los diversos grupos, y que perduraran sin importar que una persona estuviese o no en el poder.

El Estado mexicano buscó por todos los medios, la estabilidad y

crecimiento, a partir de una estructura política fuerte. Sin embargo, fue hasta 1929, que la lucha revolucionaria logró la institucionalización con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), lo cual significaba darle un poder propio a la institución y así evitar el caudillismo y lograr con ello la transmisión pacífica del poder, lo que lo convierte en un paso relevante en la vida política del país, se entiende al partido como el mecanismo ideal para contener tanto la lucha armada e ideológica, y poder garantizar la estabilidad; de la cual se debe entender no sólo política, sino también administrativa. Esta situación resultó más benéfica para los gobernantes que para los gobernados, pues por medio del control los recursos de la administración pública si bien se garantizó la paz interna, esto significó que además de la continuidad también buscaran la permanencia, situación que provocó que la utilización de la maquinaria administrativa fuera más para fines políticos que para atención a los problemas sociales.

El surgimiento del PNR garantizó un clima de no violencia por la lucha del poder, aun cuando el Estado fuera rebasado por condiciones económicas, entendiéndose modernización, estaría preparado para incorporar el nuevo surgimiento de clases ya que las instituciones tendrían carácter permanente y una continuidad de la vida política en el país. *En la lógica de contener el desgajamiento de los grupos revolucionarios, dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción política- administrativa para lograr las metas de la revolución, se dio un alcance mayor al PNR con la capacidad de regular la vida social y superar las limitaciones de los regionalismos, dando así legitimidad al orden instaurado.* Fue garantía de estabilidad durante por lo menos cinco décadas, haciendo posible integrar a los sectores nacidos de la revolución e igualar (en la medida de lo posible), las contiendas electorales y las tendencias tanto políticas como sociales.

La nueva institucionalización garantizó la forma pacífica de transmisión del poder, evitando las crisis y vacíos que ocurrían cuando éste se renovaba, el PNR se convirtió en el centro de la política y logró la viabilidad para la estabilidad en tiempos de cambio constante, manteniendo por ende la incursión de las fuerzas

nacientes (siempre que no pusieran en riesgo los principios del partido).

Sin embargo, la principal función del Partido Nacional Revolucionario consistió en organizar y llevar a cabo las elecciones, tarea que antes estaba encomendada a la Secretaría de Gobernación, se comprendió que el PNR habría de controlar la política general del país, quedando a la cabeza del partido Calles “la idea federativa era indispensable, puesto que nadie podía romper los poderes locales de un solo golpe, resultaba evidente la intención centralizadora: se armaba una maquinaria nacional dominada de hecho por una sola persona”⁵⁷

Bajo la perspectiva, las condiciones pueden explicar la necesidad de contener la violencia en el ambiente político, de la creación del partido para garantizar la estabilidad, es decir, de la institucionalización; sin embargo, no se puede justificar que la utilización de la maquinaria administrativa se diera únicamente para organizar las elecciones y hacerse cada vez más fuertes políticamente, ya que se dejó en el olvido el bien común y las necesidades de la población quedaron cada vez más relegadas. Además de la utilización de los recursos administrativos para organizar las elecciones, también se hizo prácticamente una norma que dentro del servicio público se tuviera que mantener a personas de confianza para el partido, para que no representaran un peligro en sus objetivos; por lo que los aspirantes a cargos gubernamentales debían lealtad desde sus puestos al partido.

Este precedente resulta crucial en el entendimiento de la conformación del pensamiento político mexicano, el cual se aleja del principio ético de bien común, pues a pesar de que se tiende a la institucionalización, se arma con esto la maquinaria política y administrativamente necesaria para mantener las élites políticas y económicas, dejando de lado las necesidades sociales. Esta condición se logró sofocar sólo un poco en el Cardenismo, y se volvió a olvidar en el

⁵⁷ Meyer, Segovia, Lajous, Los inicios de la Institucionalización *en Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, p36.

desarrollo estabilizador.

2.5 Cardenismo. 1936-1940.

Al plantear anteriormente que el gobierno cardenista logró sofocar un poco el olvido de las condiciones sociales y el desinterés de los gobiernos para con el bien común, se debe aquí explicar que se puede entender por dos situaciones: la primera que tiene que ver con el compromiso personal, ético y moral de Cárdenas para con el país y la segunda es que recibe a un Estado estable políticamente, lo que le permitió que sus líneas de acción se pudieran encaminar a estabilizar la parte económica sin tener que dar prioridad a lo político.

Las líneas políticas de acción de Cárdenas son claras. El plan sexenal enfatizó el predominio del Estado, su función de instrumento equilibrador de la desigualdad, el papel esencial que desempeña como árbitro y guía del rumbo de la sociedad, su calidad de instancia primordial en los destinos nacionales. Más no se trata de un poder autoritario; Cárdenas lo entendió como responsabilidad compartida, producción de las necesidades locales, regionales o nacionales. “La identificación cardenista con el Plan sexenal no es pasajera ni accidental: se trata de un compromiso ideológico con quienes forman su base política inicial, con aquellos que defienden, en sus intentos renovadores, la vanguardia más avanzada de los regímenes de la revolución mexicana.”⁵⁸

El papel de Estado interventor marcó el rumbo político, administrativo, económico y social, predominando ante todo el orden y quedando olvidado el factor de la lucha armada, “para lograr los fines postulados por el gobierno cardenista tenían, casi todas, el denominador común de la iniciativa e intervención gubernamentales. Esto evidentemente se hallaba acorde con el principio básico del Plan Sexenal, estipulado claramente por la Comisión Dictaminadora del mismo

⁵⁸ González, Luis, “Los artífices del cardenismo” en *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1979, p171.

al fijar que el Estado mexicano debía asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades de la vida nacional”⁵⁹

Se puede denominar a la línea política de Cárdenas como nacionalista, se acercó a los grupos populares, es decir, a las masas; las cuales sentaron su base de apoyo más firme, dio respuesta tanto a campesinos y obreros en sus demandas dejando de lado los intereses burgueses lo mismo nacionales como extranjeros, pero astutamente mantuvo a sus dos principales grupos distanciados para que no intentaran siquiera sublevarse contra la figura presidencial. Por otro lado, también dio impulso a las pequeñas y medianas empresas para contrastar con la acción intervencionista extranjera; lo que en 1938 le permitió llevar a cabo la expropiación petrolera.

El estado benefactor de Cárdenas, se puede entender como un Estado incluyente, en el cual la justificación básica del gobierno será su contribución al bien común, significando esto el servicio a la comunidad. Se puede decir también del gobierno cardenista, que su conducción fue mayormente virtuosa, ya que supo llevar la práctica de un buen gobernante y en consecuencia de un buen gobierno, pues logró articular y mediar entre las diferencias de los diversos grupos para alcanzar una mejor convivencia, y no sólo eso, sino una mejor calidad de vida. Cumplir con dicho fin, no fue labor sencilla, de tal suerte que tuvo que lidiar con obstáculos políticos, económicos y sociales, que sin embargo, no fueron un pretexto para no basarse en los principios de equidad, igualdad, justicia y responsabilidad para con la sociedad.

Con Cárdenas se ejerció el poder presidencial. De igual manera hay que mencionar que las reformas cardenistas, sus medidas nacionalistas e

⁵⁹ Ernesto de la Torre Villar, Moisés González Navarro y Stanley Ross, *Historia documental de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964, vol.2, p.609 en Medin Tzvi, *Ideología y Praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Ed. Siglo XXI editores, 1997, p. 114.

independientes, *significaron un fortalecimiento del papel del gobierno en la sociedad mexicana*. Al respecto se puede agregar que en cuanto a las instituciones y al servicio público,

“Durante el Primer Consejo Nacional de la CTM en 1936, se resolvió organizar a los trabajadores al servicio del Estado, formándose el Comité de Organización y Unificación que junto al Comité Nacional de la CTM debía convocar a los trabajadores de las distintas dependencias gubernamentales para ir formando los sindicatos únicos y conseguir posteriormente la Federación de Sindicatos...en 1936 la Secretaría de Gobernación preparó un proyecto de ley de servicio civil, permitiendo la organización de los trabajadores en asociaciones...en 1938 el gobierno expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, extendiendo a los empleados del gobierno las provisiones de la Ley de Trabajo, inclusive los derechos de organizarse por sí mismos y de hacer huelgas; se hacía una salvedad con respecto a los trabajadores de confianza, los cuales no tenían derecho a formar parte de los sindicatos”⁶⁰

El primer intento por reconocer la importancia de los trabajadores al servicio de Estado, dentro de la administración; al dejarles organizar, estar protegidos por la ley, permitió que el gobierno se legitimara desde el interior así como también hacia su población. Esto significó que administrativamente el gobierno cardenista también estaba comprometido a cumplir eficaz y eficientemente, con las tareas sociales encomendadas.

Sin embargo, la crítica moralmente positiva que se hace del Estado interventor y del gobierno de Cárdenas no es aislada, pues desde el punto de vista de la filosofía política, se reconoce que cuando un gobierno persigue

⁶⁰ Política, año IV, núm. 78, p. XIII en Medin Tzvi, *Ideología y Praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Ed. Siglo XXI editores, 1997, p. 114.

primeramente el desarrollo humano como meta, es un gobierno virtuoso, pues pretende desarrollar dentro del mismo, valores que permitan formar gobernantes y gobernados comprometidos con el bien, cada uno cumpliendo cabalmente con sus obligaciones desde sus respectivas trincheras, y poder lograr así un círculo virtuoso de existencia.

A pesar de sentar el mandato cardenista las bases para la existencia de un buen gobierno, éstas no fueron suficientes, pues después del gobierno de Cárdenas no hubo continuidad del Estado benefactor, incluso quedaron también en el olvido los principios de equidad, igualdad y justicia. Esto puede explicarse porque las condiciones políticas nunca son estables y en los gobiernos consecuentes se presentaron otras emergencias por atender (la inminente crisis económica por la Segunda Guerra Mundial, entre otras cosas); sin embargo, se puede atribuir más el desinterés por lo bueno y lo justo, a la falta de compromiso personal de los gobernantes; es decir, que la concepción del bien en el hombre individual (gobernantes) no alcanzó para realizar el bien en el hombre en sociedad.

2.6 Industrialización. 1940-1958

En el periodo comprendido entre 1940-1958, en el cual gobernaron Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortínes, se llevó a cabo el proceso de industrialización. Al arribar al poder Ávila Camacho, lo primero que buscó fue la unificación de la sociedad, pues el marco internacional era el de la Segunda Guerra Mundial, así que el objetivo primordial se planteó a través de la industrialización. Esto implicó más apoyo a los capitalistas, tanto por parte de los obreros como de los campesinos, sectores que fueron sacrificados en esta nueva vía de dirección del país. La industrialización partió del reconocimiento por parte del Estado de la iniciativa privada como principal agente de la economía, además de que garantizó las exenciones fiscales, obras de infraestructura, control de movimiento obrero, sustitución de importaciones, proteccionismo comercial,

transferencia de recurso del campo a la ciudad, divisas* (en el campo hubo drástica reducción de reparto de tierras).

Por parte del sector obrero era claro que los gobiernos no tolerarían las reivindicaciones sociales ni el izquierdismo. El movimiento obrero se vio obligado a sacrificar su derecho de huelga para no afectar al sector empresarial. Las medidas legales y políticas llevadas a cabo por Ávila Camacho fueron de represión y conciliación al mismo tiempo. Legalmente la primera medida contra los obreros fue reformar la Ley de Trabajo y reducir su derecho de huelga, y llamarlos a sacrificarse por una actitud conciliadora que, según como promesa, a la larga les daría beneficios. También se creó la *Secretaría de Trabajo y Previsión Social con el fin de mantener un control más estricto sobre todos los trabajos*, y obviamente con el pretexto de que sería un órgano capaz de responder a las quejas de los trabajadores. En cuanto a los sindicatos se pretendía ejercer control sobre ellos, así es como en el gobierno de Miguel Alemán se da el fenómeno del *charrismo sindical, el cual respondía a que el líder sindicalista se pronunciara a favor del gobierno y no de los trabajadores*.

Con esta política anti-obrera, los conflictos mayores no se hicieron esperar, el movimiento ferrocarrilero y petrolero tomaron fuerza, a pesar de que los dos fueron controlados con una actitud autoritaria; *en el caso de PEMEX se destituyó a los encargados de dicho paro, se puso vigilancia del ejército en las instalaciones y se incrementaron los puestos de confianza para evitar que dentro de esta empresa trabajaran en puestos clave gente sindicalizada*.⁶¹

En esta lectura se evidencia la marginación de los obreros, a través del uso del aparato estatal, de sus instituciones y leyes, las cuales se aplicaron para el detrimento de los derechos de los trabajadores. Además de esto, se evidencia

* Dinero que entra al país, en el caso específico del período con este dinero se daba la posibilidad de innovar en tecnología y mejorar la planta industrial.

⁶¹ CFR. Medina, Luis, "Civilismo y modernización del autoritarismo" en *Historia de la Revolución Mexicana*, T.XX, El Colegio de México, México, 1982, pp. 112-135.

también el uso de la fuerza política para controlar el aparato administrativo, y en el caso específico de PEMEX, el de los servidores públicos. Por un lado el control del sindicato y por otro la ocupación e incremento de puestos de confianza en manos de gente leal al gobierno, significaba que continuaba la tradición histórica de mantener en el servicio público a gente fiel y leal al partido en el poder, y no a servidores públicos comprometidos con el país. Esta situación reinaba en cuanto a los obreros, mientras tanto en el campo también se hacía lo respectivo para cumplir con el propósito de apoyar la nueva línea de conducción: la industrialización.

Para llevar a cabo esta política capitalista en el agro mexicano en los años 1940-1952, se favoreció a la propiedad privada en especial a la “pequeña propiedad” por medio de una serie de medidas legales que la alentaban de la siguiente manera: en diciembre de 1940 se decretó la parcelación del ejido como medida para evitar hegemonías; así la parcela ejidal era la tenencia de la tierra dominante; lo que provocaba un movimiento campesino desunido, en cuanto al reparto de tierras el proceso legal fue más riguroso; por otra parte la distorsión de las autoridades estatales beneficiaban a los latifundistas de una zona determinada; también se alegaba la inexistencia de las propiedades solicitadas.

Los recursos de la agricultura permitieron importar bienes de capital que la industrialización requería. Con Ávila Camacho las tierras irrigadas con recursos del Estado se duplicaron. El modelo de desarrollo (favorable a la industria) terminó por depender de una base agraria. Durante la presidencia de Miguel Alemán, esta estrategia se consolidó. La inversión privada creció notablemente, en tanto que las grandes obras oficiales se multiplicaron. Las inversiones favorecieron al agricultor privado sobre el ejidatario, por considerarse el primero más productivo.

Es evidente que esta línea de acción en pro de la industrialización, sacrificó a la mayoría por el beneficio y enriquecimiento de unos pocos, con el pretexto de

unificar al país, y con la falsa promesa de un mayor beneficio a futuro, el cual evidentemente nunca llegó. Pero la realidad más cruda fue que la unificación era sólo un pretexto para poder imponer el predominio de élites, dejando así a los obreros y campesinos como la base de trabajo. Con esta lectura sobre las condiciones de marginación de campesinos y obreros, quienes representaban a la mayoría de la población del país, queda claro que el gobierno se alejó de su objetivo central de bien común y dejó de cumplir con la máxima de velar, proteger y trabajar por los intereses de los menos favorecidos, así como de maximizar sus expectativas bajo condiciones de igualdad de oportunidades.

Todos los sectores de la población, incluyendo a los movimientos obrero y campesino, estaban controlados desde todas las perspectivas y dirigidos por un gobierno autoritario. Esta etapa es quizá, y sin temor a que se refute lo contrario, la que marca la pauta en la forma de gobernar el país en por lo menos los siguientes cuarenta años. Tres son los elementos a destacar sobre el arraigo de malas prácticas en el gobierno, que se tradujeron en la preponderancia del interés de grupos y en el detrimento del interés general: el primero, el apoyo absoluto hacia la iniciativa privada como motor de la economía, por considerarlo más productivo y en consecuencia sacrificar el bienestar de la mayoría por el de unos cuantos; el segundo, el afianzamiento de un partido único en el poder, que no daba derecho de réplica ni de oposición, lo que conduciría a un autoritarismo; y el tercero, ver en el presidencialismo una forma de gobierno, en el cual la figura presidencial contaba con facultades metaconstitucionales, lo que le daba poder absoluto y entregaba la dirección del país y sus instituciones para beneficio personal de éste y de su partido.

Lo anterior, muestra el precedente de como el Estado mexicano se allegó de una maquinaria política y un partido imperante* que darían la posibilidad a sus

* Fue en este período que se transforma al PRM como PRI, el cual pretendía definir y alinear los nuevos estatutos, así como organizar las bases para consolidar al nuevo partido para que no fuera un partido de transición y que dominara la política mexicana; objetivo que finalmente fue cumplido por el predominio en el poder que tendría por lo menos cuarenta años más.

sucesores de actuar tan libre administrativa y políticamente, que en su seno se reflejarán décadas de autoritarismo, corrupción y un bien común que quedó en el olvido. De aquí el interés por plasmar en este trabajo, las condiciones históricas, económicas y políticas que han llevado al Estado mexicano y sus gobernantes, a alejarse de los principios éticos de un buen gobierno.

2.7 Desarrollo estabilizador 1958-1970

Ante la falla económica de sus predecesores, se entendió la necesidad de los presidentes Adolfo López Mateos(1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) por el saneamiento de la economía, convirtiéndose eso en el principal objetivo de los sexenios. A este período correspondió el modelo nacional de política económica que se denominó como desarrollo estabilizador, el cual trató de cubrir las necesidades internas apoyándose en las condiciones internacionales, por eso se debe entender, que para ese momento el mundo en la posguerra había superado al capitalismo para dar paso a un imperialismo que era controlado por los Estados Unidos. Una vez más, las condiciones internacionales y la necesidad imperante de reactivar la economía a cualquier precio, obligaron al gobierno a dejar en el olvido sus tareas sociales encomendadas para velar por el interés general, entregando los bienes del país a los extranjeros.

En dicho contexto internacional y en época de guerra fría, el papel de Estados Unidos fue fundamental, ya que rigió la mayoría de los mercados y estuvo en contra del comunismo, estableciendo en los países latinoamericanos medidas de control para evitar la tendencia del socialismo y que siguieran el ejemplo cubano. Una de las medidas fue la Carta del Este, que incluía la Alianza para el Progreso (ALPRO), que era un modelo económico establecido por los norteamericanos a los países de América Latina.

Con el modelo económico, con predominio del mercado, el Estado cedió parte de su dirección al mismo, y su actuación política era condicionada además

por fuerzas externas que en lo mínimo se preocupaban por el desarrollo y crecimiento de la nación mexicana, por el contrario el crecimiento de la economía se dio, sin embargo fueron sólo algunos los que gozaron de este beneficio pues la concentración de riqueza fue muy marcada en este periodo.

La Alianza para el Progreso estableció que con base al desarrollo estabilizador en México, se aumentara la producción tomando como punta de lanza la industrialización, se abriera el campo a las empresas transnacionales para llevar asuntos en la industria estratégica. El ALPRO marcó el precio de los productos, pago de los salarios, número de empleados a las empresas, dirección de los sindicatos, política de ingreso en los países, costos de la producción y cantidad de las importaciones y exportaciones, todo en relación al gobierno norteamericano que buscaba su expansión económica. La Alianza para el Progreso, definió la gestión gubernamental, tarea que era competencia exclusiva del gobierno mexicano, el cual lejos de tomar la dirección del país, lo entregó a cambio de beneficiar al grupo en el poder.

Así, las medidas económicas establecidas en el ALPRO y dictadas también desde instituciones como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional, marcaron la política económica del desarrollo estabilizador, a los cuales Díaz Ordaz pronunció sus propios objetivos, los cuales eran:

1. Alcanzar un crecimiento económico de por lo menos 6 por ciento en promedio anual;
2. Otorgar prioridad al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interno,
3. Impulsar la industrialización y mejorar la eficacia productiva de la industria;
4. Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como entre distintas ramas de la actividad;

5. Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional;
6. Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias asistenciales, la seguridad y, en general, el bienestar social;
7. Fomentar el ahorro interno; y
8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias.⁶²

El desarrollo estabilizador se caracterizó por un crecimiento económico; sin embargo,

“El hecho es que ciertamente se alcanzó un crecimiento económico sostenido, pero no menos cierto es que ese crecimiento fue altamente concentrado. La riqueza producida fue acumulada por el sector externo de la economía a costa del interno; por el sector privado en desmedro del público; por la industria en detrimento de la agricultura; por la ciudad en menoscabo del campo; por el capitalista en perjuicio del trabajador; en fin, por los más ricos a costa de los más pobres.”⁶³

El desarrollo estabilizador marcó una época en el gobierno mexicano, en la cual se inició con la política imperialista, y si bien hubo un auge y crecimiento económico éste tuvo un alto costo social, pues las masas no fueron consideradas en la repartición de la riqueza que el modelo había generado. La situación laboral era pésima: salarios mal pagados por el exceso de demanda de la fuerza laboral, contención de aumento en los salarios por la política antiinflacionaria, una migración importante del campo a la ciudad, debido al abandono del primero, es decir, por el desarrollo del país a favor de la industria, se sacrificó al pueblo, que finalmente era el que producía la riqueza pero que no la disfrutaba.

El Estado mexicano dejó en el olvido el bienestar común, las necesidades mínimas de la población (vivienda, salud, empleo, alimentación y educación)

⁶² Fernández Christlieb, Paulina, Bejar, Luisa, La década de los sesenta, p. 117. Artículo tomado de fotocopias proporcionadas en la clase de Sociedad y Estado en México de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

⁶³ Ibidem, p.128.

fueron sacrificadas para el enriquecimiento y beneficio de unos cuantos, dejando además como legado un fuerte endeudamiento hacia el extranjero, lo cual trajo una crisis económica y social en los siguientes años.

La crítica moral recae directamente en los gobernantes, pues la falta de compromiso y convicción por el servicio público, convirtieron al Estado mexicano en objeto del interés externo, creando un círculo vicioso en el cual se generaban cada vez más desigualdades e injusticias, que ya sea por la emergencia económica o política, siempre sacrificó a los más pobres y desfavorecidos por los más ricos.

2.8 Populismo 1970-1982

Siguiendo con la caracterización de los gobiernos mexicanos; corresponde el turno a los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, a quienes se atribuye la aplicación de políticas de Estado que ayudaron a contener el desenfreno y descontento social que se había generado con el desarrollo estabilizador. Sin embargo, el alcance de dichas políticas no fue suficiente para generar crecimiento y desarrollo en el país, pero sí alcanzaron para contener las necesidades inmediatas de la población.

Las medidas adoptadas en estas administraciones son conocidas como populistas, pues el gasto económico estuvo dirigido a las clases de baja esfera económica, que apoyaban políticamente al grupo en el poder, así se aplicó en desmedida el gasto público sin tomar en cuenta que a la larga esto provocaría un déficit en el sector público y que no habría productividad nacional, por lo cual se comenzó a gestar una crisis que tendría un largo alcance. La puesta en marcha de medidas paliativas contra la pobreza, demuestra que el interés del servidor público en ese momento no fue resolver el problema de fondo sino de forma, pues lo inmediato era no provocar descontento generalizado por parte de la población. El

panorama y condición de pobreza para la mayoría de la población mexicana no era distante al que reinaba incluso antes de la revolución, desalentador.

El populismo se caracterizó por;

“En lo económico presentó los siguientes indicadores: deterioro acelerado del poder adquisitivo de las masas: estancamiento de la inversión privada; aumento desmedido del gasto público a costa del creciente endeudamiento externo; desempleo y debilitamiento en el comercio internacional... Nuestro país siguió observando las mismas características del gran número de países subdesarrollados, es decir, exportador de materias primas, productos agrícolas y en menor cantidad de energéticos y, por el otro lado, importador de bienes industrializados, capital, etcétera.”⁶⁴

La política de masas requirió un fuerte gasto público y siendo la administración pública el brazo ejecutor del gobierno, entonces se hizo necesaria “la creación de un sinnúmero de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como también la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos; tales creaciones pueden calificarse de agregativas y espontáneas.”⁶⁵

El Estado tomó entonces el carácter de rector en la economía, y aplicó la política económica populista, que sirvió únicamente para contener los problemas sociales pues,

“La parte más verdadera de la verdad (sic), era para cada vez más mexicanos, que el crecimiento, la solidez monetaria, la solvencia crediticia y el control político eran muy convenientes para los negocios de los que ya eran ricos, aunque su horizonte para invertir fuera estrechado. Mientras

⁶⁴Fernández Santillán, José, *Política y administración pública en México*, UAM, México, 1989, p. 117.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 118

tanto, millones de mexicanos empobrecían en términos relativos o absolutos y apenas les quedaban alternativas inaceptables: quedarse en el campo sin recursos para producir o emigrar a la marginación y el desempleo urbanos; encontrar que después de una vida de trabajo para la industria o los servicios no solo no es real la oportunidad de que los hijos se desarrollen a través de la educación, sino que tendrán dificultades incluso para encontrar un empleo cualquiera; descubrir que el desarrollo y la proyección del país no dan, de hecho, para que el hijo de clase media triunfante, el profesionalista ya titulado, no esté destinado a otra cosa que a la proletarización y la enajenación y sometido también al fantasma del desempleo.”⁶⁶

Para 1976 el panorama no era alentador, y la sucesión presidencial se llevó a cabo en condiciones de fuertes presiones políticas internas pues existía una recesión económica, y un gran choque tanto con los empresarios, los obreros y los campesinos. Por todo lo anterior, en 1977, la reforma política persiguió la participación de las distintas fuerzas políticas en el Congreso, es decir, necesitaba una fuerza más para poder legitimarse ante la sociedad y que ésta tuviera representación en el Estado.

Por otra parte, el ejecutivo se reforzó económicamente a través de la Reforma Administrativa, la cual inició con Luis Echeverría pero tomó relevancia con López Portillo. Además de que aseguró la posición económica del ejecutivo, José Fernández Santillán añade, que la Reforma pretendió organizar al gobierno, adoptar la programación en el mismo, establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, fortalecer el pacto federal y el mejoramiento de la administración de justicia.

Sin embargo, “la forma cómo fue creciendo el aparato público agregativamente respondiendo a necesidades coyunturales y sin ningún plan

⁶⁶ Tello, Carlos, *La política económica en México 1970-1976*. Siglo XXI Editores, México, 1979,p14

preestablecido, lo que dio lugar a una pesada e irracional administración...aquello se había convertido en un verdadero laberinto burocrático y que estaba convirtiéndose en una barrera a la dinámica política y social”⁶⁷

Al intentar sofocar la crisis usando el gasto público, ampliando la administración, sin planeación ni fin determinado, lo único que se consiguió fue un aparato público administrativo obeso, que no cumplía con sus tareas ni sociales ni administrativas. Lejos de una administración pública coordinada en su personal, el servicio público se convertía en la forma de asegurar un buen empleo, es decir, los que ingresaban no se veían involucrados en las funciones de la institución, pues al seno de la misma ni siquiera estaban claros los principios a los que se debían.

Una vez más las exigencias económicas (la crisis petrolera y el endeudamiento con el extranjero) y políticas, se sobrepusieron en la agenda del gobierno a las exigencias de orden social. El crecimiento desmedido de la administración pública respondió a la necesidad de gasto público para efectos de atender a la política populista, y no de dar solución real a los problemas. La administración pública se convirtió desde entonces en un aparato burocrático lento y pesado, que responderá (todavía más) a las exigencias y necesidades de los grupos en el poder, que no al interés de la nación.

2.9 Neoliberalismo como forma de conducción del gobierno 1982-2000

Los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo marcaron la etapa política de mayor privatización, corrupción y autoritarismo en el Estado mexicano. Dichos gobiernos llevaron las disparidades sociales a su máxima expresión y adoptaron lo que se ha denominado neoliberalismo como forma de conducción de gobierno. La falta de apego al ejercicio del poder para lograr el bien común en estos sexenios, colocó al Estado mexicano en la crítica

⁶⁷ Fernández Santillán, José, Op. Cit., p. 134.

moral, pues estos gobiernos no acogieron el desarrollo y crecimiento de la sociedad como prioridad.

El sexenio de Miguel de la Madrid inició acompañado de una crisis que se acrecentó a lo largo de su gobierno. Su política pretendía restablecer la estabilidad financiera, controlar la inflación, fomentar la competitividad externa y disminuir la intervención estatal en la actividad económica; sin embargo, hasta el periodo de 1988 se establecieron las condiciones económicas para lograrlo. La crisis de 1982 evidencia que en el país existía déficit fiscal, fuga de capitales como consecuencia de una mala administración económica, y es que en ese momento se prestó más atención a la reforma política que al aspecto financiero, pero cuando finalmente el asunto político era más estable se hizo necesaria la reestructura económica.

Respecto de la política económica, en los años de 1983-1985 se dio el primer intento de estabilización, inició el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que pretendía reducir el déficit fiscal y devaluar la moneda para así detener la inflación. Se pretendía también aumentar la recaudación de impuestos y disminuir el gasto público. La necesidad de estabilidad exigió recurrir a la deuda externa, lo que acrecentó la deuda y la transferencia de recursos al exterior fue cada vez mayor; esta inestabilidad se tradujo en fuga de capitales. En 1984 se produjo una nueva crisis a lo que el gobierno respondió devaluando el peso para frenar la inflación. Al mismo tiempo las importaciones aumentaban por lo que se reducía el superávit comercial. El sector privado no tenía confianza en la estabilidad económica por lo que no arriesgaba en inversión, como consecuencia hubo un deterioro en la balanza de pagos.

Ésta era la situación económica prevaleciente en el país, con una crisis inminente y una deuda hacia el exterior que *comprometía la estabilidad del país y sus siguientes generaciones*, por otro lado se hacía alarde de los principios fundamentales de gobierno, los cuales fueron mencionados de la siguiente manera: nacionalismo revolucionario, democratización integral, **renovación moral**

de la sociedad, sociedad igualitaria, planeación democrática y descentralización de la vida nacional.

De la Renovación Moral, se decía “ha sido una urgente necesidad política y una enfática demanda popular que requiere del cumplimiento escrupuloso de nuestras leyes, de la intransigencia de todos frente a la inmoralidad pública o privada y de la reacción oportuna contra los fenómenos de corrupción en sus orígenes. Renovación Moral significa gobernar con el ejemplo.”⁶⁸ Fue la primera vez, que el gobierno abordó el tema de la “inmoralidad pública”, y es que el rechazo al enorme y pesado aparato burocrático se hacía constar cada vez más, por lo que fue necesario legitimarlo, al menos eso se pretendía en el discurso, ya que en la realidad los objetivos sólo eran letra muerta, intenciones plasmadas en papel y no en acciones.

La estrategia del plan de Renovación Moral consistió en la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública en diciembre de 1982, creando así la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), por medio de la cual se pretendió llevar a cabo la tesis de los principios de Renovación Moral de la Sociedad, los cuales suponían,

- 1) Vigilancia del Presupuesto Público, que se refiere lo mismo al ejercicio del gasto, como a la inversión. Para ello se conformaron los instrumentos y medios de control, la verificación de convocatorias y convenios de Obra Pública, Adquisiciones y Contratos.
- 2) Vigilancia y Evaluación de la Gestión Pública, referida al cumplimiento de normas jurídicas y disposiciones administrativas en las dependencias y entidades paraestatales.

⁶⁸ La Renovación Moral 1982-1988, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 9.

- 3) Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la conformación del Código de Ética, la vigilancia del cumplimiento de las responsabilidades, el control patrimonial y la revalorización de los servidores públicos.
- 4) Protección al Ciudadano. Relativa, por una parte, al sistema de Quejas y Denuncias, a las inconformidades y, por otra, al mejoramiento en los servicios públicos federales.
- 5) Simplificación Administrativa, que se inicia con el Decreto Presidencial para hacer más simple, ágil la relación entre gobierno y ciudadanos.⁶⁹

Con tales medidas, en teoría, se reconoció la necesidad de incorporar a la administración pública líneas estratégicas fundamentadas en el derecho para conducir a los servidores públicos en los valores que guiarían hacia el bien común tan deseado y pronunciado por Miguel de la Madrid en su primer informe de gobierno.

En este tema, el logro más importante del sexenio fue “El Seminario de Renovación Moral” del cual se derivó La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. Sin embargo, el Programa de Renovación Moral no se podía implementar sólo, se necesitaba una base política y económica sólida para poder llevarlo a cabo, lo que resultaba contradictorio con la realidad pues la situación era la siguiente: entre 1986 y 1987 el gobierno se vio en la necesidad de negociar con el sector privado para poder proyectarse hacia el exterior. Sin embargo, el problema de financiamiento no se solucionó por lo que México tuvo la necesidad de pedir financiamiento externo, acudiendo al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial quienes aumentaron los préstamos al país.

México encontró en la acumulación de reservas en el Banco Central la capacidad de responder a la estabilización y en 1987 se anunció el “Pacto de Solidaridad Económica” en el cual, sus actores fueron: el gobierno, representantes de los trabajadores, productores agrícolas y sector empresarial. Se firmó con el

⁶⁹ Ibidem, p. 13.

objetivo de lograr una reducción fiscal, política monetaria restrictiva y liberalización comercial. El pacto buscó una recuperación económica, con las reservas se daba una mayor credibilidad y confianza al sector privado de hacer inversiones en el país, la liberalización comercial comenzaba reduciendo los aranceles; se puede decir que éste se firmó para generar tres condiciones: disciplina monetaria y fiscal, solidez y realineamiento de precios.

El acuerdo mencionado antecede al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico anunciado con el presidente Carlos Salinas, en el cual el eje era la liberalización económica para atraer la inversión de capitales extranjeros, recuperar el “entusiasmo del sector privado”, buscaba también un acuerdo de libre comercio (TLC firmado por México- Estados Unidos – Canadá) para crear inversión. Aumentaron los flujos de inversión y la recuperación de los mercados financieros fueron evidentes. Sin embargo, a más de veinte años de iniciada esta reestructuración económica se sufren las consecuencias de un modelo que antepone el interés económico sobre el social. Las grandes empresas transnacionales fueron las más beneficiadas, se dejó que la economía fuera regida por el mercado y no por el Estado, y evidentemente el interés del sector privado no era el de crecimiento y desarrollo económico social, sino el propio. El control por parte del mercado injería en todos los ámbitos, para la población mexicana quien sufría los estragos no había oportunidad de empleo, educación, salud ni vivienda. Al dejar el gobierno la economía en manos del mercado dejaba también su papel rector de la vida nacional, del interés social. Así se encontraba el panorama, ante servidores públicos desinteresados por la buena práctica de gobierno.

La importancia de prestar atención en la ética en el servicio público quedó una vez en el olvido, ahora supeditada a las exigencias del nuevo modelo económico privatizador que predominaría aún con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Del primero se puede decir que por recuperar ese entusiasmo del sector privado, abrió paso a la liberalización de los mercados para lograr dicho objetivo e incluso se recurrió a la privatización de los bancos para poder enmendar las

fricciones con el sector privado y detener así la fuga de capitales y al mismo tiempo poder atraer la inversión extranjera al país.

En el sexenio de Carlos Salinas, de la Renovación Moral únicamente quedó la intención y muy superficialmente se creó el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática y el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual enunció en sus objetivos:

- *Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.*
- *Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.*
El esfuerzo del Programa de Simplificación Administrativa busca trascender el mejoramiento procedimental y mecánico del quehacer en las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales, cuya importancia es innegable, para incidir en un cambio de actitudes en los servidores públicos, que implique el convencimiento y acrecentamiento de la conciencia de su misión superior: servir a la sociedad.
- *Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.*
- *Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción.*
- *Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos.⁷⁰*

En el Programa de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal se mencionó tan sólo la intención de mejorar la capacidad responsiva de los servidores públicos, sin embargo, *no se sentaron las bases legales ni en prevención ni en sanción para cumplir con dicho objetivo.* La realidad

⁷⁰ Cfr. Vázquez Cano, Luis, “La simplificación administrativa” en *La administración pública contemporánea en México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 212-215.

mostraba a un México con un gobierno privatizador, quien vio en este modelo la forma más rápida y fácil de atraer la inversión extranjera al país, que si bien dejó mucha derrama de dinero, éste sólo se concentró en un veinte por ciento de la población, dejando en el olvido y en la más memorable de las crisis al resto del país.

El sexenio de Ernesto Zedillo inició con el panorama anteriormente mencionado, aunado a una crisis dentro del partido hegemónico que se evidenció con la muerte y asesinato de su candidato oficial anterior a Ernesto Zedillo. En tanto económicamente, la crisis se acrecentaba más, la deuda externa se volvía insostenible, *la corrupción dentro del servicio público se asociaba ya con los crímenes del narcotráfico, la carencia de servicios era aún mayor y la inmigración como producto de la crisis dejaba en algunas poblaciones del país lugares semi-despoblados.*

Respecto de lo administrativo, del gobierno de Ernesto Zedillo, destacó el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) el cual planteó como ejes lograr un gobierno eficaz y eficiente, con orientación al cliente y a resultados por indicadores. El programa también contenía subprogramas elaborados para la mejora de la administración pública, entre ellos se encontraban: la descentralización, participación y atención ciudadana, medición y evaluación de la gestión pública, dignificación, *profesionalización y ética del servidor público.* Estos conceptos y líneas estratégicas que se presentaron en el programa, fueron retomados (teóricamente) por recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y su nuevo modelo de Gerencia Pública, el cual planteó una visión de la administración pública y de la política con mejoras para hacerla eficaz y eficiente, pero supeditada al mercado.

Con la modernización de la Administración Pública Federal, desapareció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) para dar paso

a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, 1994). Con la reestructura, se pretendió dar nuevas atribuciones a dicha Secretaría con el fin de promover desde ahí el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de fungir también como órgano de control administrativo.

A pesar de este discurso y de los intentos por modernizar la actividad de la administración pública, el Estado mexicano, por la conducción hacia este modelo neoliberalista, seguía favoreciendo sólo a unos cuantos, por lo tanto dentro de su estructura de gobierno y en sus instituciones la corrupción seguía afianzándose e incluso volviéndose parte de la práctica gubernamental. Los servidores públicos seguían instaurados en el clientelismo y debiendo o cobrando favores a través de sus puestos.

A pesar de lo dictado sobre la ética pública, primero en la Renovación Moral y posteriormente en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, es lógico pensar que la práctica del bien en la acción de gobierno no se podía dar sólo a través de un Programa de mejora administrativa o de un Código de Ética, sino que debía ser consecuencia de un modelo incluyente en todos los sentidos para con la sociedad. En tal sentido esta última, cansada de un partido hegemónico que había dejado al país en bancarrota y a su población sin satisfactores básicos como salud, vivienda, empleo y educación, llegó a las elecciones del año 2000, esperanzada en un cambio, poniendo así todas sus expectativas en la alternancia política.

2.10 Alternancia política 2000 – 2009

Para el año 2000 el hartazgo, la inconformidad, la desconfianza y el descontento generalizado de la sociedad hacia el partido hegemónico que había gobernado al país por más de cincuenta años, era cada vez mayor. Si se suman a esta circunstancia las tensiones y rupturas políticas dentro del Partido

Revolucionario Institucional (PRI), la falta de un candidato fuerte del partido, la afianzada y reconocida lucha de los grupos de oposición política en el Congreso y una nueva visión de mercadotecnia política, el resultado más esperado y pensado, en cuanto a esperanzas y expectativas fue la alternancia política.

En tales condiciones, en el 2000 se dio la alternancia política en el Estado mexicano, pues fue electo el primer presidente que no provenía del PRI; Vicente Fox Quesada del PAN, comenzando lo que muchos en ese tiempo denominaron “el camino a la democracia”, pues además muchas fueron las promesas del entonces “Gobierno del Cambio” respecto a elevar la calidad de vida del pueblo mexicano. Este discurso pronunciaba al iniciar su gobierno.

En los últimos 20 años, la idea y la práctica de la gobernabilidad se han transformado radicalmente en el contexto global. La ruta de esta evolución es clara e irreversible: el modelo anterior es reemplazado por formas propias de la democracia participativa. Las y los líderes gubernamentales, en todo el mundo, están incorporando los ideales democráticos en la manera en que sus gobiernos sirven a sus ciudadanos.⁷¹

El sexenio de Vicente Fox se propuso un cambio radical en el gobierno y en la sociedad, el medio por el cual pretendió poder lograrlo se realizó a partir de su Agenda Presidencial del Buen Gobierno en México, que se basó en lo siguiente:

1. **Un gobierno honesto y transparente** para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.
2. **Un gobierno profesional** que cuente con las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, para garantizar que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que, siendo

⁷¹ Muñoz Gutiérrez, Ramón, *Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 69.

políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad de un país.

3. **Un gobierno de calidad** que satisfaga, o incluso supere, las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan.
4. **Un gobierno digital** para posibilitar que desde la comodidad de su casa, oficina, o desde un Centro Comunitario Digital e- México, en pro de la eficiencia y el valor del tiempo, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece.
5. **Un gobierno con mejora regulatoria** que garantice a la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad, rapidez y bajo costo.
6. **Un gobierno que cueste menos** para reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad.⁷²

Sobre los dos primeros puntos se puede decir que se materializaron de diversas formas, por ejemplo: se creó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), así como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Servicio Profesional de Carrera (con sus respectivos reglamentos).

También se desapareció la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para crear la Secretaría de la Función Pública (SFP), a la cual se le atribuyó la tarea de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente⁷³, con lo cual las acciones gubernamentales debían enfocarse, entre otras cosas, a inhibir y sancionar prácticas corruptas dentro de los órganos y entidades de la Administración Pública Federal, pero sobre todo se dio mucha

⁷² *Ibíd.*, p.72.

⁷³ Misión de la Secretaría de la Función Pública, enunciada en su portal de internet www.funcionpublica.gob.mx

difusión desde un principio al Código de Ética con el que se debían comprometer todos los servidores públicos, en ese Código se contempla:

- **Procuración del bien común.** El servicio público es patrimonio de todos los mexicanos, y sólo se justifica y legitima cuando se procura el bien común por encima de los intereses particulares.
- **Integridad de los funcionarios públicos.** Las acciones y las palabras deben ser honestas y dignas de credibilidad, fomentando siempre una cultura de confianza y verdad.
- **Honradez.** El cargo público no es para obtener ganancias personales; no es ético aceptar prebendas de personas u organizaciones que impliquen faltar a las responsabilidades de bien común.
- **Imparcialidad.** El funcionario no debe privilegiar de manera indebida a personas u organizaciones.
- **Justicia.** Todo funcionario debe poner el ejemplo de apego y observancia de la ley.
- **Transparencia.** La sociedad tiene derecho a conocer la información gubernamental sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por la ley.
- **Rendición de cuentas.** Participar en la mejora continua de la gestión gubernamental teniendo como principios fundamentales la optimización de los recursos y rendición de cuentas.
- **Entorno cultural y ecológico.** Poner en práctica una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa del entorno cultural y ecológico del país.
- **Generosidad.** Actuar siempre con una sensibilidad, compromiso y preocupación especiales por los niños, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y en general todas aquellas personas que menos tienen.
- **Liderazgo.** Cada funcionario debe promover y apoyar estos compromisos con su ejemplo personal.⁷⁴

⁷⁴ *Ibíd.*, pp. 75-76

Sin embargo, con la aparición de un Código de Ética no se modificaron las prácticas de corrupción arraigadas en el gobierno casi por herencia histórica, política y cultural. Además los actos de corrupción no sólo se llevaron a cabo en los servidores públicos de base y de confianza, sino que fueron prácticas que se produjeron y se reprodujeron desde el liderazgo del gobierno.

En el gobierno de Vicente Fox se evidenció el uso de la administración pública como recurso para agrandar y enriquecer a empresas familiares, quedando supeditados los intereses públicos a los particulares y poniendo en duda la integridad, honradez e imparcialidad, valores que tanto había difundido a través del Código de Ética, señalando que su incumplimiento no sería permisible durante su mandato. Respecto a la Transparencia y Rendición de Cuentas, la creación del IFAI no sólo no respondió a la tarea encomendada sino que ha causado molestia por el manejo a discreción de la información, la cual se denomina como clasificada o reservada, según convenga a los intereses; y añadiendo a esto que siendo el órgano garante de la transparencia no cuente con un Servicio Profesional de Carrera, con lo cual al interior de éste se siguen las prácticas de favoritismo y clientelismo.

El Código de Ética, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Servicio Profesional de Carrera sirvieron para legitimar por parte del gobierno, legal y socialmente, que había un intento de desechar prácticas de corrupción; sin embargo, es imposible generar y afianzar acciones de buen gobierno si desde el liderazgo del mismo no se predica con el ejemplo.

México transcurrió el primer sexenio de alternancia de partido en el poder sin cambio para su población, sin mejora en salud, vivienda, empleo y educación; con estas condiciones y casi con la misma expectativa que se tuvo a principios del sexenio de alcanzar la democracia a través del mencionado cambio de partido en el poder, se llegó a las elecciones de 2006 esperando que así se pudiera mejorar la situación. Sin embargo, la alternancia política no se logró, el partido en

el poder desplegó la maquinaria política y administrativa para mantener a toda costa su permanencia en el mismo.

Después de las tan controvertidas elecciones presidenciales de 2006 y tras una disputa en el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) arribó Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de México. Convirtiéndose en el presidente más deslegitimado de los últimos tiempos, pues “haber ganado oficialmente” con sólo el dos por ciento más de la preferencia de los votantes y ante millones en descontento por la forma en que se llevó a cabo el conteo de votos por el Instituto Federal Electora (IFE), no lo convertía en el presidente más aceptado. Políticamente, se puede decir que la sociedad mexicana se tornaba más demandante y participativa, por lo cual existieron tantas muestras de rechazo por el papel de las instituciones electorales ante la duda de la contienda electoral, esto se tradujo en protestas que a la fecha no cesan, y en las cuales se hace hincapié en la nula legitimidad de la estancia del presidente.

La situación evidenció aún más que la población mexicana desconfía de su gobierno, sus servidores públicos, instituciones y leyes; y vuelve a poner sobre la mesa el tema de la importancia de revalorar la ética pública para llevar a cabo mejores acciones de gobierno. Sin embargo, iniciado el sexenio de Calderón la promesa era de “el presidente del empleo”, por el contrario, sobre este tema las líneas de acción a tres años de iniciado su gobierno han sido pocas, casi nulas; y por otra parte la salud, vivienda y educación son temas que tampoco han figurado en la agenda presidencial como una prioridad.

El gobierno de Felipe Calderón ha destinado el mayor presupuesto al combate del narcotráfico y la inseguridad, situación que ha generado no sólo violencia al interior del país sino más inseguridad. Además la lucha por la contienda presidencial de 2012 se ha convertido en la prioridad, olvidando el gobierno así el principal valor al que se debe; el bien común.

En el gobierno de Felipe Calderón no se han implementado líneas de acción respecto a la ética en el servicio público, simplemente se continúa en la línea teórica al respecto, con el ya mencionado Código de Ética, la Ley de Servicio Profesional de Carrera y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. Sin embargo, se ha señalado que,

“México, es incluido anualmente en diversos índices y estudios que miden el combate a la corrupción, destacando en el presente año el estudio realizado y publicado recientemente por el Banco Mundial denominado ‘Governance Matters VIII: Governance Indicators 1996 - 2008’ el cual tiene una periodicidad anual y tiene como propósito medir la gobernabilidad de un país a través de seis indicadores agregados o dimensiones...Dentro de estas dimensiones podemos encontrar un indicador agregado denominado ‘control de la corrupción’ el cual dentro de esta metodología tiene como objetivo evaluar el grado en que el poder público es utilizado para beneficio particular y el nivel de ‘captura del estado’ (sic) que prevalece en cada país.”⁷⁵

Los datos que en el estudio se muestran no son alentadores para México pues se cuenta con calificación no aprobatoria, situación que resulta preocupante ya que mide “el grado en que el poder público es utilizado para beneficio particular y el nivel de captura del Estado”. A pesar de estos datos el informe de labores insiste en mencionar avances al respecto, como los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad, además de la creación de la Comisión Técnica, de la Comisión de Fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Testigos Sociales, las Contralorías Sociales sumando la mención de algunas publicaciones a través de las cuales se ha fomentado la cultura de la legalidad.

⁷⁵ Fuente: Tercer informe de labores, Secretaría de la Función Pública, p.135.
<http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/incipio> Fecha de visita: 2 de septiembre 2009.

Sin embargo, el problema de la falta de ética en el servicio público no se resuelve con el establecimiento de un Código de Ética y/o conducta o en programas que nadie está dispuesto a cumplir, principalmente desde el liderazgo del gobierno. El servicio público sigue siendo fuente de riqueza personal para los que ahí laboran. Contratos, información, presupuesto y recursos públicos en general siguen siendo manejados a discreción alejándose así de toda posibilidad de bien en las acciones de gobierno.

La discusión de la importancia de la ética en el servicio público no sólo debe quedarse en buenas intenciones, y tampoco sería necesario recurrir a la instauración de Códigos de Ética y de Conducta y programas pensando que por sí solos generarán resultados, sino que se hace necesario arribar al bien en todas las acciones de gobierno, es decir, que en cada una de ellas se imprimiera respeto y compromiso para abrazar el crecimiento y desarrollo social, logrando así el bien común.

Alcanzar los ideales de justicia, libertad e igualdad desde la toma de decisiones a partir del estudio de la ética, no como un parámetro de valores ni como ética específica, sino como adopción sistema de vida que permee en el servicio público, no es tarea sencilla; sin embargo, es labor del siguiente capítulo mostrar un pronóstico del tema, las expectativas, hacia dónde se dirige y poder así proponer hacia dónde se debe y se quiere llegar; desde dónde partir y cómo hacerlo.

Capítulo Tercero

Pronóstico: Recuperación de los gobiernos virtuosos desde la ética.

El diagnóstico anterior coloca al Estado mexicano en la crítica moral, pues no responde al compromiso de acoger y hacer de suyo el desarrollo y crecimiento social. A través de la historia de los gobiernos en México se puede observar que su capacidad política y administrativa va en decadencia con su población, esta última muestra una desconfianza que se generaliza desde el ámbito político, social, económico y administrativo, lo que inevitablemente involucra a sus instituciones y en general al servicio público.

La falta de sensibilidad para atender al bien común, que debería verse reflejado en la vida pública; educación, empleo, salud y vivienda, responde entre otras cosas a una tradición histórico-cultural con prácticas de corrupción que permean en la vida nacional por la nula perspectiva ética, en la cual se antepongan las prácticas de bien común antes que las de individuos o grupos.

La recuperación de los gobiernos virtuosos es imprescindible para la construcción de espacios más justos, libres e iguales. Imprimir el bien en la acción de gobierno requiere del reconocimiento de valores tales como el respeto, honradez, eficacia, eficiencia, sensibilidad, tolerancia, imparcialidad y el compromiso para con los demás; como valores, que se deben dar al interior del Estado, podría convertirse en una forma de vida que se produzca desde el seno de su acción y que se reproduzca en su sociedad, logrando así que el alcance del estudio de la importancia de la ética en el servicio público, coadyuve a la formación de un mejor país. El pronóstico pretende dar el planteamiento de esas condiciones que permitan visualizar primero, el panorama futuro y las recomendaciones para mejorarlo con el rumbo que se debe tomar y desde dónde partir para alcanzar los objetivos.

3.1 Capacidad política y administrativa del gobierno.

La injerencia de una visión más ética desde el gobierno debe permear en todas las acciones del mismo. Al Estado le corresponde a través del gobierno dictar la forma de conducción ética desde el servicio público, es decir, dictar las medidas que permitan lograr mejores acciones de gobierno y consecuentemente una sociedad más libre, justa e igual. Es una misión política y administrativa crear las mejores condiciones de gobierno, reformar o rediseñar las instituciones públicas; sistemas, estructuras y procedimientos relacionados con la atención de problemas y conflictos. Definir soluciones de corto y mediano plazo para responder a necesidades públicas, conflictos políticos y expectativas de vida. En este sentido, el bien en la acción gobierno debe producir y reproducir capacidades de buen gobierno.⁷⁶

El sentido ético al que se debe el Estado requiere precisar líneas sobre su capacidad política y administrativa que coadyuven a su estructuración ética y a la necesidad imperante de responder al bien común. En la línea de lo político y administrativo es importante considerar que el gobierno debe definir y aplicar estrategias de acción, en las cuales siempre se ha de tomar en cuenta que existe una intencionalidad, orientada a producir resultados e influir en acontecimientos. Este tema es el punto de partida de la ética en la acción de gobierno, para evitar que sus decisiones sean arbitrarias y poco o nada apegadas al bien común.

La capacidad política y administrativa del gobierno en el futuro deberá responder a acciones básicas, que Yelhezlk Dror entiende de la siguiente manera, 1.- Concentrarse en asuntos importantes, no en lo urgente y en lo presente; es decir, darle importancia a los problemas estructurales (calidad de vida, educación, salud, empleo, vivienda), que es lo que finalmente le permite la viabilidad a un país.

⁷⁶ Cfr. Dror, Yelhezlk, *El profesionalismo del arte de gobernar*. Lectura proporcionada en fotocopias en la clase de Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- 2.- Lo complejo exige el tratamiento de fondo con problemas relacionados con la desigualdad social, crisis políticas, es decir, relacionar lo político con lo administrativo.
- 3.- Hay que entender la naturaleza de los procesos sociales como son y los procesos siempre en movimiento continuo (acciones, actividades y formas de conducta en un país).
- 4.- Previsión del futuro se define por cuatro elementos: necesidades de un país, contingencias, oportunidades para actuar y definir diversas opciones.
- 5.- Cuando se gobierna tanto en la política y la administración de recursos existen contratiempos, restricciones, situaciones inesperables. Los planes y programas son hoja de ruta para orientar acciones de gobierno, pero no contemplan crisis y desastres que modifican la situación de los hechos.
- 6.- Toda acción de gobierno tiene acciones institucionales, hay ventajas y desventajas que implican comportamientos de las instituciones, en la administración de recursos, ejercer y retener el poder.
- 7.- Los políticos y los administradores públicos forman parte del arte de gobernar, ejecutan acciones y decisiones que se toman colectivamente.⁷⁷

México sufre sexenios de crisis que sin duda son un factor para que los grupos en el poder aseguren su estabilidad (el gobierno de pocos) por medio del servicio público. Se evidencia que no tienen capacidad política y administrativa para actuar en panoramas de cambios, transformaciones, crisis, turbulencias, incertidumbre, el ejercicio del poder sigue sin incorporar ni definir un curso de acción para situaciones adversas, en las cuales se pongan en práctica soluciones creativas, con conciencia y beneficios para la mayoría, y se presta para el caso contrario de la toma de decisiones inerciales, que además de caracterizarse por la falta de sentido común, responden a intereses de los grupos en el poder.

⁷⁷ Véase Yelhezlk, Dror, *Prolegómenos para las ciencias de políticas* en El estudio de la Políticas Públicas, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 119-147.

El fortalecimiento de la capacidad política y administrativa del gobierno asegura la aceptación del orden político, social, económico y el entendimiento con sus gobernados, además de que incrementa la confianza en su gestión, garantizando corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados. Si se logra tal cometido, la gobernabilidad y el entendimiento producirán condiciones de bienestar social, asegurando la autodeterminación del Estado generando mejores condiciones en el plano económico, político y social; lo que implicaría mayor calidad en la vida pública: educación, salud, empleo y vivienda, sólo por mencionar algunos.

La construcción de gobiernos más capaces no se da espontáneamente, es un proceso en el cual los servidores públicos necesitan de liderazgo para convocar grupos y organizaciones, con el fin de construir acuerdos. Éstos deben reconocer la pluralidad que hay en la sociedad. La eficacia de los gobiernos más capaces consiste en resolver los problemas públicos y financiar de modo sano los costos del proceso; *partir del respeto a los individuos y su necesidad de inclusión a una mejor vida.* La construcción se debe ver principalmente como un proceso continuo y de seguimiento, porque es la única garantía de que sociedad y gobierno no se consuman en sus conflictos, ya que muchas veces por el desentendimiento de éstos se hacen más grandes hasta tornarse insostenibles.

La construcción de gobiernos más capaces no es tarea sencilla, se deben considerar aspectos políticos y administrativos, que se describen con lo expuesto por Dror; sin embargo, es preciso hacer mención que en cada una de las labores se deberá trabajar sobre el plano ético, para acercarse cada vez más al bien en la acción del gobierno.

La capacidad política del gobierno se relaciona directamente con el poder, Norberto Bobbio escribe que, “El poder se entiende entre la interacción y comportamiento entre dos individuos u objetos en donde cada uno desempeña un rol diferente: dominación y subordinación. El poder de A implica la no- libertad de B: la libertad de A implica el no poder de B.” La anterior expresión no es más que la del poder político, es decir, el que se da entre gobernantes y gobernados, se

identifica con el ejercicio de la fuerza cuyo uso será una condición necesaria, pero no suficiente. La importancia de la argumentación radica en que las diversas acciones de poder que lleve a cabo el Estado, a través del gobierno, se legitimarán muchas de las veces bajo este principio, violentando a los gobernados y todo límite ético en las diversas acciones.

En la tipología del poder señalada por Bobbio⁷⁸, lo subdivide en económico, ideológico y político; es decir, de la riqueza, del saber y de la fuerza. En el primero lo primordial es contar con suficientes bienes que respalden ese poderío, en el ideológico se marca la pauta para códigos de conducta existentes en una sociedad y el político corresponde al Estado. Su importancia se plasma en la capacidad de mantener débiles y fuertes; lo que significa dividir permanentemente a los individuos de manera que en el ejercicio del poder siempre existan gobernantes y gobernados.

El ejercicio del poder implica que un gobierno se legitime o no, de ahí que si se enfoca desde el espacio ético, tendrá más legitimación, aceptación y confianza de sus gobernados, no sólo en el plano político sino que además trascenderá al plano administrativo, a sus instituciones y como consecuencia al servicio público. La legitimidad de un gobierno y su relación con el poder resulta de particular importancia en el presente estudio, ya que la detención del mismo obliga a los subordinados a cumplir lo establecido, sin que esto signifique que ese poder sea legítimo. Se debe entonces seguir una serie de principios que garanticen el bien común; y que se limite el uso de la fuerza para hacer efectivas las decisiones políticas y una verdadera representatividad.

La capacidad administrativa del gobierno, estará a cargo de la Administración Pública, quien desarrolla tareas para generar condiciones de gobernabilidad y aceptación. La trascendencia de la acción de gobierno en cuanto a lo administrativo, radica en que implica una decisión para dar cumplimiento a los

⁷⁸ Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp.117-125.

objetivos de la política, desde la coordinación de grupos, hasta las tareas de dirección pública, lo que necesariamente refiere a recursos y apoyos económicos, la tarea administrativa no es labor sencilla, pues el uso de recursos públicos para cumplir con su tarea involucra toma de decisiones en función de circunstancias políticas y lealtades institucionales. Con estas variables el panorama se torna complicado, pues la mayoría de las veces se responde a intereses de grupo y no en el bienestar común.

El desarrollo de la capacidad administrativa es una función esencial para alcanzar el bien en la acción de gobierno. Ampliando el análisis se puede agregar que la capacidad administrativa se debe enfocar a aspectos básicos como: lealtad institucional, ética en la acción administrativa, atención al público usuario, rendición de cuentas y evaluación pública, entre otras que procede considerar.

- La lealtad institucional implica un compromiso de los servidores públicos en el orden político y legal vigente, así como la atención al cumplimiento con su ética de responsabilidad y su compromiso con la eficacia.
- La ética en la acción administrativa hace necesario una relación concordante entre valores y acciones, es decir, congruencia entre los valores que se predicán y que queden implícitos en las acciones realizadas.
- La atención a usuarios, en tanto ciudadanos, debe incluir la valoración de las acciones administrativas, pues son ellos los que evalúan según lo que reciben y en su caso objetarlas y castigarlas, ejerciendo presión que servirá como guía de la acción del gobierno.
- La rendición de cuentas no es la simple muestra de la actividad del gobierno, es más que un ejercicio de legitimidad, de la capacidad del gobierno para crear pesos y contrapesos al identificar el cumplimiento de los compromisos, garantizando ante todo la vigilancia ciudadana.

- La evaluación pública concierne a la responsabilidad institucional, evoca a las condiciones para llevar a cabo la acción administrativa, sus tiempos, elementos legales, operativos y técnicos; así como sus resultados y de los costos.

La capacidad administrativa del gobierno no sólo se entiende en términos de operación e instrumental, debe conocer el panorama ético, en el cual queda entendido el servicio público, pues forma parte de estructuras de poder a las que condiciona y por las que es condicionada, consiste en su influencia para la movilización de recursos y toma de decisiones, teniendo de referente el orden social, jurídico, político y económico.

Tanto la capacidad política como la administrativa involucran al servicio público y sus responsabilidades, así queda plasmado el compromiso con las normas y valores que integran la vida de un país. La acción de gobierno que se ejerce a través de éstas debe cumplirse con responsabilidad ética, ya que implica una relación directa con los ciudadanos, organizaciones y grupos de interés, lo que la coloca en el debate central para enfocarse a lo ético, pues debe sostenerse y sustentarse en la equidad, justicia, libertad y calidad de vida.

3.2 Importancia del estudio de la ética en el servicio público para arribar al bien en la acción de Gobierno.

“Los funcionarios ejercen diversas formas de poder discrecional en su trabajo diario, en su administración de los recursos públicos, en la interrelación con los ciudadanos y en el ámbito de su función de elaboración de políticas. La ética es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y mantenimiento de la confianza en la Administración y sus instituciones. También proporciona la base para contrastar prácticas, costumbres y

conductas de forma general para garantizar a la ciudadanía que se están respetando sus intereses y cumpliéndose los procedimientos.”⁷⁹

El comportamiento ético y correcto en el servicio público es un factor clave para que la Administración Pública pueda cumplir las expectativas que los ciudadanos depositan en sus instituciones, es decir, en lo que a mejorar su calidad de vida se refiere. La ética sólida garantiza confianza en el Estado, su Gobierno y Administración Pública, por consecuencia lógica en los servidores públicos. Además,

“Como fuente de valores que se orientan al deber de las cosas, la ética fortalece la toma de conciencia para que las personas y los grupos adopten las máximas del buen obrar. Define, además, el universo relacionado con las conductas rectas, honradas y responsables. Estimula en la conciencia humana, el aprendizaje de las premisas que favorecen el entendimiento de lo social y lo público a la manera de un imperativo categórico.”⁸⁰

En este sentido de conciencia, la ética puede reproducir valores, no únicamente al interior del servicio público, sino con los ciudadanos, permitiendo con esto el fortalecimiento de la sociedad en su conjunto, así como el espacio público y la creación de conciencia de cooperación desde la sociedad; por lo tanto genera un ambiente de certidumbre que auspicia la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

Con la ética como producto de las aspiraciones morales de la sociedad, funciona mejor respetando y reproduciendo un sistema de valores donde todos los actos que se generen sean justos, libres e iguales. A través de ella también se respeta la pluralidad ideológica, política, cultural e incluso de creencias religiosas, su consecuencia se reconoce también en el gobierno, ya que engloba valores y

⁷⁹ OCDE, La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p.35.

⁸⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, Op. Cit., p.146.

reglas, hacia el deber ser, una conducta recta, respetuosa de la ley, orden, convivencia, equidad, bien común, y en general del espacio social compartido. Es importante resaltar que se deberá incluir en la visión gubernamental, pues

“...gobernar significa dar dirección común a las personas e instituciones para asegurar la coordinación y eficacia de los esfuerzos compartidos. Cuando se gobierna, se asumen compromisos éticos para que la utilización de los recursos públicos se caracterice por una auténtica administración republicana. Por ello, la integridad de los servidores públicos tiene que ser un conjunto de hechos demostrados con base en la cultura de la responsabilidad. El carácter público del gobierno y la administración pública exigen tanto que los directivos como los operadores de la gestión pública, sean íntegros y con vocación republicana para asegurar el desempeño eficiente y continuo de las acciones públicas.”⁸¹

Siendo el servicio público el plano más tangible de las acciones de gobierno, se tendrá que ver como uno donde los valores que guían la vida pública, sin olvidar que actúa en conjunto con la sociedad y se debe a ella, y no como un aparato aislado. A través de la ética, se logra un gobierno más aceptado, legítimo y confiable, pues alude al despertar de las instituciones y sus servidores públicos, hacia la sociedad, bien común al cual se deben, a responder con eficacia y eficiencia a las demandas sociales, civiles, políticas, económicas, culturales, y en general a todas las necesidades que conciernen a la vida pública.

La importancia de la ética radica en dejar fuera el esquema de la cultura de corrupción, autoritarismo, clientelismo y favoritismo, sólo por mencionar algunos de los vicios que permean en el servicio público de los gobiernos mexicanos. Allegarse a los principios y valores morales favorece la cultura de responsabilidad y respeto, fortalece a las instituciones, la administración pública y gobierno, como consecuencia legítima sus acciones y genera confianza en la sociedad, la cual

⁸¹ Ibídem, p. 150.

dará su voto a favor de sus gobiernos, generando así un clima de gobernabilidad y certidumbre con resultados favorables y positivos para la construcción de capacidades de Buen Gobierno.

Darse a la tarea de implementar referentes éticos en el servicio público no es labor sencilla, pues en la búsqueda de un modelo de infraestructura ética se encuentran los grandes retos de los gobiernos, se deben adaptar los mejores mecanismos de acuerdo con sus condiciones políticas, económicas, históricas, culturales y sociales, acto seguido reconocer como funcionarían mejor, tanto para elevar la calidad institucional como para la vida pública. Sobre el desarrollo institucional mucha es la importancia y la carga que se da al tema por parte de los gobiernos en el mundo, la ética ¿para qué?, ¿por qué es importante?, ¿cómo instalar los mecanismos de referencia y control? Se han tomado diversos enfoques que van desde el ámbito jurídico, administrativo, sociológico e incluso el filosófico.

Respecto a la ética y la calidad institucional se pueden tomar de referencia las sugerencias que ha hecho la OCDE al respecto y el énfasis que hace de incorporar la ética como un pilar del servicio público para construir gobiernos más equitativos que se apeguen al bien común.

3.2.1 Recomendaciones sobre la ética en el servicio público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Los trabajos realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la ética en el servicio público comenzaron a desarrollarse en los años noventa, década en la cual se mostró un descontento generalizado en sus países miembros hacia sus respectivos gobiernos. Los primeros escritos se enfocaron al estudio sobre el rechazo de los ciudadanos hacia sus administraciones y a la creciente desconfianza hacia las instituciones. A partir de entonces el organismo desarrolló una serie de documentos que

abordaron las cuestiones éticas en el servicio público, los retos y perspectivas de los gobiernos en cuanto a la gestión pública.

Las recomendaciones de la OCDE sobre la gestión pública tenían como objetivo principal que los gobiernos se volvieran más eficientes y eficaces, fines que según el organismo se podían alcanzar implementando medidas sencillas en su labor diaria que contribuirían a un mejor desempeño, dentro de la agenda de recomendaciones la OCDE planteó: la existencia de servicios civiles de carrera, el derecho de acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas gubernamental, la sociedad del conocimiento y la información, gobiernos electrónicos y el enfoque ético en las instituciones, sólo por mencionar los temas más recurrentes y relevantes.

En 1997 el Servicio de Gestión Pública (PUMA por sus siglas en inglés) de la OCDE, atendió el encargo de un estudio en algunos países miembros (entre ellos México), acerca del modo de gestión y prácticas para preservar la ética en el servicio público. Del proyecto se resalta que: se analizaron los factores de influencia en la ética y en el comportamiento de los servidores públicos, se describieron los procesos que reglamentan las conductas indeseables, se propuso cómo incentivar el buen comportamiento; lo que se denominó como infraestructura ética, y se refieren las iniciativas de carácter ético que emprendieron los países sometidos a estudio.

La OCDE reconoció que para analizar el comportamiento de los servidores públicos era necesario clasificar sus actos, por lo que manejó tres grupos: actos ilegales, no éticos e improcedentes. Sobre los actos ilegales se reconoce que son los que están en contra de la ley, los no éticos son los contrarios a los principios y valores éticos y los improcedentes se denominan a los que atentan contra las costumbres. El objetivo principal se centró en detener las conductas ilegales, no éticas e improcedentes de los servidores públicos, para lo cual se retomó la importancia de construir una infraestructura ética, así como los elementos para

hacerlo. La OCDE mencionó los siguientes: compromiso político, marco legal eficaz; mecanismos eficaces de rendición de cuentas; códigos de conducta efectivos; actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa.

En este apartado dedicado a las recomendaciones de la OCDE, al referirse a ética, valores y conducta, es necesario tener en cuenta que debe de ser en relación con lo que el estudio establece:

ethos: el conjunto de ideales que definen una cultura global del servicio público;

valores: los principios o normas individuales que guían el juicio sobre lo que es bueno y correcto;

ética: las reglas que plasman los ideales característicos o *ethos* en la práctica cotidiana, y

conducta: los actos y comportamientos externos de los funcionarios.⁸²

Una vez entendidas las definiciones, corresponde entrar de lleno al modelo propuesto de infraestructura ética. La OCDE señaló que el control, orientación y gestión son las tres funciones principales a cubrir en la infraestructura ética. Respecto al control se tomaron en cuenta tres componentes: marco legal, mecanismos de responsabilidad y participación y el escrutinio público. En cuanto a la orientación se mencionaron tres componentes también, los cuales son: compromiso con los líderes políticos, códigos de conducta de valores y normas, y las actividades de socialización como la formación y la educación. A la gestión le correspondieron dos elementos: crear y mantener condiciones básicas del servicio público y formar un organismo de competencia en materia ética.

Se enfatizó que es importante reconocer que estos componentes deben ser coherentes entre sí para que la infraestructura ética lo sea también, que así como

⁸² OCDE, *La ética en el servicio público*. Cuestiones y prácticas actuales, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p.33.

es importante la gestión (la parte administrativa) también será importante el compromiso político, ya que de nada valdría la intención de implementar leyes y normas para los mecanismos de responsabilidad, sin que los líderes políticos se comprometieran verdaderamente a un cambio, y no sólo eso sino que destinaran y asignaran recursos para llevar a cabo los programas de contenido ético, pues “construir una infraestructura ética requiere tanto de autoridad como dinero.”⁸³

El siguiente diagrama muestra la forma y estructura en que se basa el modelo de infraestructura ética, y los elementos que contiene cada uno de los ámbitos de aplicación, así como la necesidad en la superposición del compromiso político y el oportuno escrutinio público.



*Diagrama de Infraestructura ética, OCDE. La ética en el servicio público, Cuestiones y Prácticas actuales, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p.59.

Las recomendaciones de la OCDE ponderan la transparencia, la legalidad y la participación en sus tres funciones principales; sin embargo, las condiciones de la infraestructura ética serán cambiantes en cada país, pues dependerán del entorno político, económico, social e incluso cultural. Reconoce también que las

⁸³ Ibídem, p. 63.

recomendaciones no pueden tener un alcance universal y por lo contrario cada país adoptará una gestión y un régimen ético distinto.

La forma en que los países afrontan el tema de la ética es igual en cuanto a interés y entusiasmo, pero los mecanismos que ponen en marcha para cumplir con el cometido son diferentes, se identifican por lo menos cuatro modelos: 1.- Sistema ético basado en la integridad, en el cual los principios tienen una causa general y no son de orden imperativo. 2.- Modelo de gestión, el cual pondera los objetivos y resultados y mide el grado de responsabilidad de los servidores públicos. 3.- Sistema ético basado en el cumplimiento de reglas, apela a la disciplina y al carácter imperativo. 4.- Modelo de Administración Pública, actuar conforme a procedimientos, reglas y controles.

De acuerdo con los resultados del estudio de la OCDE en nueve países; Australia, Estados Unidos, Finlandia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, el régimen ético más funcional, resultó de la combinación entre los países que se basan en el Sistema Ético de la Integridad y el Modelo de Gestión, lo que implica que los principios son perseguidos, de “encauzamiento general”, según lo refiere el reporte, y no de carácter imperativo; y que por lo contrario los mayores problemas se encuentran en aquellos países que se basan en el Modelo de Administración Pública y el Sistema Ético que es en el cumplimiento de reglas, en el cual está México, pues estos modelos siguen reglas, procedimientos, controles, jerarquía, disciplina y un carácter imperativo, lo que dificulta mucho el establecimiento de un régimen ético que se siga por convicción y pensado en el bienestar general.

A pesar de las recomendaciones que la OCDE pueda hacer sobre la infraestructura ética hacia sus países miembros, éstas no podrán ser aplicadas si no existe un amplio margen de libertad para ejecutar dichas políticas, lo cual resulta un tanto contradictorio, ya que el régimen ético más funcional resultaría de un modelo de integridad y que se enfocara al “encauzamiento general”, que no

sea una ética específica sino que vaya permeando en todos los ámbitos sociales; el caso contrario un modelo basado en la reglamentación estricta, procedimientos y controles es considerado menos viable para crear condiciones éticas en el servicio público. Sin embargo, países como México se apegan a este último plan, ya que va acorde al Modelo de Administración Pública impuesto por la normatividad. Se podrá argumentar que seis de los nueve países no se sujetan al modelo y de ahí su éxito para con la infraestructura ética; pero México no se podía (en los años noventa cuando proliferó la nueva gerencia y aún en la actualidad) dar el lujo de no seguir el nuevo modelo de Administración Pública (New Public Management)⁸⁴ propuesto, ya que está condicionado económicamente a someterse y seguir los lineamientos que le marcan, pues de no hacerlo se le retiraría la ayuda económica de los programas de la OCDE, el FMI y el BM. Lo irónico de la situación es que respecto a México la OCDE declaró que,

“Ciertamente la creación de un marco ético en México (mediante la definición de las reglas aplicables al comportamiento administrativo y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas a través de auditorías específicas) está relacionada con el actual proceso de democratización en que están embarcados el país y sus instituciones de gobierno.”⁸⁵

Es necesario que las reformas administrativas vayan aparejadas con bases jurídicas sólidas, reconocer que no se pueden reglamentar todas las situaciones que se generen de la actividad administrativa, pues es conocido que la administración pública trabaja con escenarios cambiantes y emergentes; así, el exceso de normatividad, reglas, procedimientos y controles obstaculizan un buen comportamiento, ya que el único fin por alcanzar será el de cumplir con las leyes y no con su compromiso social. Incluso como en cualquier caso, las leyes quedan

⁸⁴ Sobre New Public Management (Nueva Gerencia Pública) se pueden revisar los siguientes documentos de la OCDE, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries*, París, (1995), *Information Technology in Government: Management Challenges*, París, (1992), *Serving the Economy Better*, París, (1990).

⁸⁵ OCDE, Op. Cit., p. 106.

obsoletas y con eso las personas pierden la dirección de sus acciones. James Fresler y Donald Kettl son claros al respecto,

“El exceso de controles puede obstaculizar la actividad administrativa sistemática y generar desigualdades, al multiplicar los requisitos para la revisión de las decisiones propuestas, aumentar los procedimientos burocráticos y retrasar la adopción de medidas. Se gasta tanta energía intentando controlar las actividades administrativas que, en la práctica, apenas queda tiempo y dinero para hacer el trabajo real. El exceso de controles puede, por tanto, ahogar la receptividad de la administración frente a las necesidades de los usuarios.”⁸⁶

A pesar de la advertencia del impacto de la sobrerregulación, el gobierno mexicano, por las condiciones políticas y económicas, optó por la línea de los mecanismos de control, aunque esto signifique un aparato administrativo lento y obeso, medidas que responden al poco interés por abordar el tema de la ética pública como un entendimiento global y no de valores específicos.

En teoría, México cumple con las recomendaciones administrativas propuestas por la OCDE para combatir la corrupción y mejorar así los parámetros de buen comportamiento de los servidores públicos. De los doce mecanismos sugeridos por el organismo en estudio, realizado en 1999, al cual se denominó como *Public sector corruption: An International Survey of Prevention Measures*, *Corrupción en el sector público: un estudio internacional de medidas preventivas**, México cumplió con todos: 1.- Regulación primordial para castigar la corrupción y establecer sanciones. 2.- Otras regulaciones anticorrupción. 3.- Vigilancia de la legislatura o parlamento. 4.- Cuerpos (administrativos) con poder para investigar la corrupción. 5.- Autoridad suprema de auditoría financiera. 6.- Ombudsman (en

⁸⁶ Fresler, Jame y Kettl, Donand, citados en Anechiaricio y Jacobs, Visiones del control de producción y evolución de la Administración Pública, Revista de Administración Pública, vol.54, núm. 2, septiembre/octubre 1994, pp. 456-473.

* (traducción propia de los términos usados en el documento)

México Comisión Nacional de Derechos Humanos). 7.- Cuerpos especializados en castigar la corrupción. 8.- Administración de los procesos de recursos humanos. 9.- Administración de controles financieros. 10.- Administración organizacional, controles. 11.- Mecanismos de transparencia. 12.- Profesionalización de los servidores públicos.

En la práctica la mayoría de los países siguen las recomendaciones sobre gestión de la infraestructura ética, y podrían resultar exitosos al momento de plantear resultados por cada uno de los puntos establecidos, como es el caso de México, pero esto no asegura que por el “buen comportamiento” de los servidores públicos (en términos de cumplimiento de reglas y procedimientos), la acción de gobierno esté encaminada al bien. Caso contrario, es ejemplar la acción de gobiernos como Japón, República Checa, Nueva Zelanda y Alemania, que apegados más a un modelo de integridad y no de imperativos, es decir, un sentido más teleológico, lograron reafirmar valores en su sociedad, que consecuentemente se ven reflejados en el sector público.

La fórmula de un sistema ético basado en la integridad, debe centrarse en valores globales que sean entendidos en el seno de la sociedad, y quizá en cierto momento recurrir a códigos que permitan el cumplimiento de objetivos específicos en las entidades, mas no entender una ética específica, significará centrarse en los resultados y en las acciones encomendadas y no sólo en los procesos, añadiendo a esto que será (a largo plazo) más benéfico poner énfasis en fomentar el buen comportamiento, que concentrarse en la vigilancia y el castigo, esto sin dejar de lado que también son necesarios los controles respectivos. Toda vez que se trata de revalorar la ética pública como ética comprensiva y no específica, se deben señalar los valores de referencia para lograr dicha encomienda.

3.3 Valores en el Gobierno: Respeto, Honradez, Responsabilidad, Tolerancia, Imparcialidad, Compromiso, Sensibilidad, Eficacia, Eficiencia, Consenso, Conflicto y Pluralidad, Libertad, Justicia e Igualdad.

Referenciar valores, ya sea para la aplicación al contexto social o en este caso al gubernamental, no resulta una labor sencilla, pues es necesario encontrar de entre todos los existentes, los que resulten más preciosos para arribar al bien en la acción del individuo. Otra dificultad recae en la exclusión de algunos de ellos, ya que la pretensión de tomar valores referenciales para un buen obrar en la acción gubernamental, deberá abordar valores específicos de la acción política y administrativa. He aquí el gran reto de enunciar valores a fomentar en el gobierno, que lejos de ser sólo postulados de un código de conducta (que normalmente refiere a conductas obligatorias en una institución), pretenden ser postulados universales, que enaltezcan las virtudes del individuo encaminándolas al más estricto sentido del bien.

La labor fundamental del servicio público es proporcionar los bienes y servicios, que le han sido encomendados para satisfacer las necesidades de interés público, es decir, de la suma de los intereses y necesidades individuales similares. Para cumplir con el propósito es necesario producir y reproducir valores en el gobierno, ya que a través de él se deberá de dar

“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, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el orgullo del servicio público...”⁸⁷

⁸⁷ Rodríguez Arana, Jaime, La dimensión ética, Madrid, Dykinson, 2001, p 35.

El siguiente listado de valores no pretende ser un código de conducta particular para las instituciones públicas, sino de ética universal que atiende las virtudes morales, en su sentido más amplio, pero que ve también la necesidad de incorporar los valores propios de la actividad política y administrativa.

Respeto.- se debe entender como la facultad del individuo para obrar con reconocimiento o consideración hacia las virtudes de otro individuo, resaltando el primero las cualidades y derechos del segundo, pero exigiendo siempre una relación de reciprocidad, ya que sin la existencia de esta relación el respeto pierde su sentido vital. Éste es quizá el único valor que pondera la reciprocidad para su existencia, lo que resulta de gran importancia, ya que a partir de él se regulará la convivencia entre seres.

El respeto se encuentra en todas las categorías, en relación, tiempo, calidad, cantidad, lugar. De los bienes preciosos que un hombre puede poseer⁸⁸, algunos son dignos de estimación, otros de alabanza, unos más son considerados como facultad y existen también los que contribuyen a mantener y hacer el bien, el respeto pertenece a esta última categoría, pues a través de él se mantiene la consideración debida entre individuos y se limitan los excesos y transgresión de espacios que se puedan generar. La falta del mismo supone un vacío en las relaciones individuales que perjudican el tejido social y/o institucional.

Honradez.- implica la sujeción del individuo a actuar y conducirse con veracidad, entrega, siempre en consideración de lo correcto y justo. Un hombre honrado es aquel que se estima decente, que en su haber no existen actos de corrupción. La honradez casi siempre va emparejada con la honestidad e integridad, valores que implican un gran honor y reconocimiento, porque significa hacer el bien por sí mismo, una actitud honrada nunca merecerá desaprobación, ya que se hará en función de la verdad y ésta no daña, al contrario, siempre producirá bien, debe

⁸⁸ Véase Aristóteles en *La gran moral*, México, UNAM, Psikolibro, Colección digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009, p. 5-7.

considerarse como una máxima en la vida, y en especial en el servicio público, donde en el día a día este valor se pone a prueba contra los actos deshonestos y de corrupción.

Responsabilidad.- significa asumir enteramente las labores encomendadas, entender el alcance de las funciones, acciones y decisiones que se toman, el entendimiento debe ser de largo alcance, es decir, no sólo ceñirse o concentrarse en las consecuencias inmediatas o que habrá dentro de la organización, sino también tomar en cuenta que van a repercutir en la prestación de un servicio y por tanto, implica contribuir a la construcción del bien común.

Actuar con responsabilidad significa apelar a las normas de prudencia, de reflexión, “Nuestra voluntad delibera acerca de las cosas que depende de nosotros hacer o no hacer después de una decisión previa, y en las que la voluntad y la preferencia reflexiva puedan ejercitarse obrando o no, según nuestra elección...Lo propio de la prudencia y del hombre prudente es el desear siempre las cosas más nobles, preferirlas siempre y practicarlas siempre.”⁸⁹

Tolerancia.- capacidad del individuo para desarrollar una postura flexible ante situaciones adversas que se generan en el día a día, abarca la idea central de respeto frente a posturas distintas de otro individuo y el manejo de un escenario de conflicto, donde lo principal será mantener la cordura y control para hacer frente a los problemas, en el ámbito privado, la tolerancia ayuda al entendimiento entre las personas, en el ámbito gubernamental es fundamental para lograr y mantener el diálogo entre funcionarios, instituciones públicas y privadas, la sociedad, la iglesia y todos los grupos que confluyen en el espacio público.

Imparcialidad.- capacidad del individuo de actuar con neutralidad y equidad, obrar justamente, tomar la correcta dimensión de las cosas y no cargar los juicios

⁸⁹ Aristóteles, *La gran moral*, México, UNAM, Psikolibro, Colección digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009, p. 35.

hacia ningún lado, va aparejada con la equidad y el buen sentido, la primera, se manifiesta en la rectitud del juicio y la segunda, guía el mejor proceder de las acciones que se ejecutan. Administrativa y políticamente se traduce en conducirse al bien por convicción, sin favoritismos, ni postura por tal o cual presión, o por el hecho de responder a intereses personales o de grupos, siempre será importante anteponer el interés colectivo para lograr el bien común.

Compromiso.- actitud del individuo para adquirir, desempeñar y concluir, con el máximo esfuerzo físico, intelectual y emocional, una tarea encomendada, actuar con entrega y entusiasmo, apropiándose de la labor, se equipara con la pasión, ya que en los dos se encuentra el fervor, deseo y entrega por la acción. En el servicio público además atiende al cumplimiento de las labores sociales en tiempo y forma para alcanzar los objetivos y metas planteados, referenciándose siempre en el bienestar colectivo y las tareas sociales con la mayor entrega.

Sensibilidad.- abrazar y hacer de suyo el sentimiento de las causas justas, es una acción preciosa, significa poder sentir las desgracias ajenas como propias, no sólo sentirlas sino acogerlas para poder contribuir a encaminarlas y resolverlas, es una acción que se puede comparar con la virtud de la justa indignación que “es el dolor que se experimenta al ver la fortuna de alguno que no la merece...recíprocamente, se indigna también al ver sufrir a alguno, una desgracia no merecida.”⁹⁰ Complacerse en hacer el bien, es una acción de los hombres moralmente virtuosos, el arte de la política y de la operación gubernamental y funcionarios de ésta, deberán apegarse a este principio. Abrazar el desarrollo y crecimiento social, necesariamente alude a la sensibilidad, imperativo necesario para lograr el bien por sí mismo.

Eficacia y Eficiencia.- dos valores ponderados en la actividad gubernamental, pues se traducen como garantía de éxito en la administración pública. El término eficacia alude al cumplimiento de metas y objetivos en tiempo y forma, con lo cual

⁹⁰ Ibídem, p. 25.

se alcanzan los fines; la eficiencia es hacer “más con menos”. Esto significa que consiste en cubrir las metas y objetivos pero con los máximos beneficios, en el menor tiempo posible o con la menor cantidad de recursos disponibles (ya sean humanos, financieros, materiales).

Son dos valores, que se deben promover en el gobierno, pues al alcanzar las metas y objetivos planteados, se garantizan los resultados; pero no pueden ser entendidas aisladamente, sino referenciarse en el respeto, honradez, responsabilidad, tolerancia, imparcialidad, compromiso y sensibilidad, pues llegar a metas y objetivos sin saber cuáles son, qué se afecta, a quiénes beneficia, sería actuar enajenadamente a favor de números, estadísticas y estándares de calidad. Actuar con eficacia y eficiencia es una actitud de compromiso, con resultados, pero también cumplir las tareas socialmente encomendadas al gobierno y ejecutadas bajo una connotación de compromiso personal con lo que se quiere lograr y cómo hacerlo.

Consenso.- es un valor político, que legitima la acción del Estado frente a la sociedad, genera capacidad consensual con los gobernados, dando así legalidad en sus acciones, ya sean políticas o administrativas. Es labor del gobierno aceptar el conflicto y mediar en él, supone la aceptación de la acción gubernamental con el entendimiento de la sociedad, después de tomar en cuenta una lógica encaminada para encontrar la solución a dichos conflictos.

Es un vínculo, un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad, que genera un interés mutuo, ya que a través de él se dará la capacidad de los gobiernos para interactuar con sus ciudadanos, lo cual será un indicador a futuro de la viabilidad de su acción. Giandomenico Majone, señala que a través de la argumentación, persuasión y negociación se logra la conciliación para la práctica política y gubernamental que se proyecta a futuro, condición que resulta imprescindible para llevar a cabo políticas que eleven la calidad de vida y tengan el mayor nivel de aceptación.

En el consenso, la comunicación y el diálogo son prácticas legitimadoras de los gobiernos, “El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aun a cambiar sus valores.”⁹¹ Este ajuste de valores y convencimiento logra afianzar la confianza y las condiciones para alcanzar el buen ejercicio de las acciones de gobierno.

Conflicto y negociación.- se atribuye al conflicto el valor de la diferenciación, la capacidad para gobernar en una sociedad compleja, donde existen diversos roles, visiones, posturas e identidades políticas, religiosas, sociales, económicas, culturales y éticas, que tendrán que encontrar un espacio común para coexistir.

Trabajar sobre la base del conflicto representa un reto por afrontar en los gobiernos, que deberán aceptar las diferencias y dar cabida a todas las opiniones que se generen. El conflicto deberá ponderar una sociedad activa sobre una pasiva, que no se conforme, exija cambios, incite al debate político, propositiva de la acción administrativa; que participe y sea consciente de los asuntos públicos.

El conflicto deberá ser visto como un aliciente para el gobierno para encaminar y mejorar sus acciones, mirarse como valor de integración, reivindicación social, los cuales significan siempre el deseo activo de un cambio, de no permanecer en la ignorancia y presionar de forma positiva por una nueva conformación política, administrativa y social, “el conflicto reactiva voluntades adormecidas para desenmascarar la homogeneidad e impulsar el interés de la sociedad en los asuntos públicos.”⁹²

Pluralidad.- las sociedades generan en su interior formas de pensamiento diferentes y distantes, la condición del respeto por esa diferencia no se desarrolla

⁹¹ Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México 2005, p. 42.

⁹² Aguilar, Hernández Felipe, Op. Cit, p.171.

de igual manera, sino que se tiene que dar por un reconocimiento, al cual se lo puede denominar como pluralidad. Ésta resulta fundamental para el mejor entendimiento entre seres, reconocer y aceptar las diferencias es actitud de un hombre virtuoso, que lejos de buscar en la diferencia el error del otro, se nutre de la variedad en el pensamiento y opinión.

La pluralidad se deberá reconocer como un elemento fundamental en el gobierno y ser adoptada por los servidores públicos para generar opiniones abiertas, dinámicas y compatibles al interior de las instituciones. Así y sólo así se puede estar frente a gobiernos flexibles, integradores, estimulantes y humanizadores por centrarse en las personas y generar el bien y no sólo en acciones constantes sin un fin determinado.

Libertad.- es uno de los bienes más preciosos que tiene el hombre, pues en ella reside su esencia, ya que significa actuar con plena voluntad, sin coacción en su ser y pensamiento. En una axiología de valores, algunos grandes pensadores, la han colocado en los escaños más altos, pues vivir con libertad significa llevar a cabo actos voluntarios, que dependen de la virtud del libre albedrío, sin tener que obrar de manera distinta por necesidad o coacción.

La ética, los valores en concreto, son actos de libertad, pues la consecuencia de realizarlos son responsabilidad de acciones libremente escogidas (actos voluntarios), sin embargo, esa responsabilidad se reduce si la libertad lo hace, de ahí la importancia de actuar con amplios márgenes de la misma. El Estado deberá garantizar la libertad de sus gobernados, pues con ello se asegura que no existan actos arbitrarios, abusos o atropellos en sus derechos.

“la libertad real, la libertad en sentido social, a las cosas que el hombre puede hacer libremente. Existe libertad cuando se puede hacer una cosa sin que nadie impida hacerla o sin que se nos imponga obstáculos o dificultades para hacerla. Cuando al hacer una cosa, encontramos trabas,

obstáculos o dificultades para realizarla, no existe libertad. Como tampoco existe cuando la cosa se hace por imposición de un tercero.”⁹³

En la medida en que unos cuantos decidan sobre el destino de la mayoría, por órdenes de terceros (entiéndase en el caso mexicano grupos de poder, empresas, intereses extranjeros) se lastimarán las libertades de los ciudadanos y la capacidad de los servidores públicos para actuar con libertad, conciencia y autonomía en la toma de decisiones. Una decisión política o administrativa que sea acotada, sin libertad, hecha en lo oscuro, generará dudas sobre su validez, legalidad y su legitimidad. La libertad en las decisiones gubernamentales es en esencia la amplitud con la que el individuo debe actuar en su espacio decisorio, sin que un tercero se involucre en su libre albedrío, porque el hombre actuando libremente, por naturaleza, siempre pensará en hacer el bien.

Justicia e Igualdad.- son dos virtudes morales que si bien, no significan lo mismo, van aparejadas, ya que los actos y relaciones que regulan siempre se referenciarán en sí mismas. La justicia puede definirse como el principio de una sociedad para mediar entre los excesos y defectos⁹⁴ y así obtener una proporcionalidad, equidad e igualdad en las relaciones humanas en la medida de lo posible, casi siempre se relaciona en dos sentidos: de naturaleza y legal.

La idea de justicia natural es; como lo señala Platón, realizar el bien, lo justo radica en que la sociedad tendrá el poder de conservarse y mantenerse según perduren sus principios; los cuales deberán referirse desde lo individual para así proyectarse en la sociedad, formando así un círculo virtuoso, ya que nadie deseará el mal para sí mismo. La justicia en las relaciones sociales siempre evoca a la igualdad “Lo justo que lo es relativamente a los demás, es, para decirlo en una sola palabra, la equidad, la igualdad; y lo injusto es la desigualdad”⁹⁵, cuando se sufre una iniquidad o desigualdad, casi siempre se entenderá como un

⁹³ González Pérez, Jesús, *La ética en la Administración Pública*, Madrid, Ed. Civitas, 1996, p. XXXVI.

⁹⁴ Véase el concepto de exceso y defecto, Aristóteles en *Ética Nicomaquea, La Política y La Gran Moral*.

⁹⁵ Aristóteles, Op. Cit., p.28.

acto injusto, en este sentido, la justicia natural consistirá en actuar de manera de dar una igualdad perfecta en el trato. Por otro lado, la justicia legal, es la que se sanciona por ley; así lo justo e injusto quedará determinado por ley, es decir, los actos se establecen y sancionan en las leyes, y si se actúa conforme a la ley será justo, en el caso contrario se cometerá una injusticia.

Las sociedades buscan vivir en armonía, se procuran el ideal del correcto engranaje entre la justicia natural y la justicia social, por lo cual el papel del Estado es primordial para consolidarlas. Mucho se ha dicho que en la jerarquía de valores está en la cúspide, pues la sociedad interactúa entre instituciones y ciudadanos, en la cual los valores más importantes reposan sobre derechos, libertades e igualdad de oportunidades, es decir, el ideal de justicia, tal como lo suponen autores como Rawls, sólo es posible bajo la construcción de sociedades iguales, democráticas, donde exista correlación gobierno- gobernados y los costos-beneficios sean compartidos. La justicia se convierte así en la construcción de una sociedad más igual, es decir, basada en la concepción de la justicia socialmente incluyente, que sea producto de la articulación libre y razonable de una diversidad de doctrinas políticas, sociales, económicas, filosóficas, religiosas y morales.

La justicia será en su sentido más amplio, aquella que permita una relación de iguales, en condiciones de equidad y proporcionalidad, que garantice el respeto a las leyes y donde se pugne siempre por la Justicia del Respeto, Honradez, Responsabilidad, Tolerancia, Imparcialidad, Compromiso, Sensibilidad, Consenso, Conflicto, Pluralidad y Libertad. Así se entenderá que “en la justicia está toda virtud en compendio.”⁹⁶

Revalorar la ética pública significa entender que los valores morales enunciados deben permear en la acción gubernamental, tanto en su labor política como administrativa, fomentando así buenas prácticas que permitan el buen obrar de los servidores públicos y atiendan a su cometido de velar por los intereses y necesidades colectivas.

⁹⁶ Aristóteles, Op. Cit., p.79.

3.4 La vida pública como parámetro de bien en la acción de gobierno.

El diagnóstico de los gobiernos mexicanos colocó sus acciones políticas y administrativas en la crítica moral, ya que no cumplió con cubrir las necesidades mínimas de la población. Al referir que no existe un compromiso por parte de los gobernantes por cambiar tal situación, hay un peligro latente en que las condiciones de vida de los gobernados sean aún más precarias. Los intentos por modernizar al aparato administrativo y las pocas acciones sobre ética que se han llevado a cabo, hacen necesario que se mencione en este pronóstico el desalentador escenario, el cual es muy próximo, que de no atender y seguir ignorando que la ética pública es un factor clave para la generación y el desarrollo de mejores acciones de gobierno, la calidad de vida no tendrá más referencia que la pobreza y marginación.

“La vida pública es un buen parámetro para determinar el grado de moralidad que un Estado tiene, ya que en la medida que la respeta y fortalece, en esa misma medida acepta sus obligaciones sociales y reconoce las virtudes de su sociedad para participar en los asuntos de interés general, amén de instituciones flexibles y coherentes, partidos políticos fuertes, grupos no gubernamentales, etcétera.”⁹⁷

La referencia inmediata para saber si el gobierno ejerce el bien en sus acciones es la vida pública, baste esto y no las constantes estadísticas, estudios y referencias amañadas para reconocer una buena labor de gobierno. Más allá de clasificar la pobreza en extrema o no, que se considere la marginación de un individuo por los dólares que puede gastar al año (según lo han señalado los estándares internacionales), se debe reflexionar si esas acciones cumplen en proporcionar mejores condiciones de vida, si un individuo puede cubrir sus necesidades básicas como salud, empleo, vivienda, educación, alimentación, sin olvidar además vigilar y respetar sus derechos fundamentales y constitucionales,

⁹⁷ Aguilar, Hernández Felipe, Op. Cit, p. 31.

como la libertad, seguridad, propiedad, petición, expresión, seguridad jurídica, electoral, y todos los que guarda la ley máxima.

Para poder lograrlo el gobierno debe proporcionar servicios de la más alta calidad, en la correcta cantidad; así como garantizar la oportunidad y trato, pues impactan en la vida pública; sin embargo, del otro lado es importante mencionar que aún cuando el gobierno sea responsable, no es el único, ya que los gobernados deberán exigirlos,

“La sociedad, como es lógico, contempla la actividad administrativa y política con esperanza a la vez que solicita, exige, servicios públicos cada vez de mayor calidad. Los ciudadanos, en otras palabras, son conscientes de lo importante que es que ‘su’ Administración Pública funcione bien y de verdad. Quizás por ello, pienso que se espera una mayor dosis de ‘exigencia ética’ del funcionario público...y no sólo de los altos cargos de la Administración, que son quienes toman las decisiones, sino de todos los funcionarios, pues todos son imprescindibles para sacar adelante los intereses colectivos y todos tienen la obligación de crecer con el compromiso de servicio a la colectividad en la que viven”⁹⁸

Las acciones de los funcionarios públicos siempre impactarán en la vida pública, ya sea de manera directa o indirecta, es decir, de manera directa siempre referirá a la prestación de servicios públicos; por ejemplo: servicios médicos, educativos, de transporte, impartición de justicia, recolección de basura, alumbrado, alcantarillado, recepción de pagos de impuestos, en fin de todos aquellos servicios que se prestan y recaen directamente a los ciudadanos.

Se impacta de manera indirecta cuando al realizar una acción ésta no recae directamente sobre el ciudadano, sino que el efecto se causa aún después de un proceso; por ejemplo, al diseñar y aprobar leyes, asignar el presupuesto, fijar

⁹⁸ Rodríguez Arana, Jaime, Op. Cit.p. 31.

impuestos; otorgar licencias, concesiones, adjudicaciones, permisos, firmar tratos, contratos o convenios comerciales nacionales o internacionales, etcétera. Si bien las acciones mencionadas no tienen consecuencia inmediata en la vida pública por no ser un servicio que se preste directo a los ciudadanos, aún así habrá repercusiones, si existe en las acciones algún mal, ya sea de planteamiento o ejecución. Profundizando acerca del tema, se puede observar que al no existir compromiso por parte de los funcionarios públicos se puede afectar a la sociedad en su conjunto.

Muchos fueron los ejemplos que se plasmaron en el diagnóstico del gobierno mexicano respecto de la situación; mas no está de más mencionar que son esas acciones indirectas de los funcionarios públicos las que más dañan a la sociedad mexicana, para muestra basta recordar unos cuantos casos: 1.- El primero, en el diseño y aprobación de leyes en las cuales no hay trato equitativo entre personas, o no se hacen valer; 2.- La impartición de justicia aventaja más, no al que se apegue a la verdad o al derecho, sino que al que pueda pagar los mejores sobornos; 3.- La asignación del presupuesto asigna los montos más grandes a sectores energéticos o de transportes por considerarlos más productivos (en los cuales hay más inversión y resultan más “rentables”) y nadie se preocupa por invertir en educación, empleo o salud; 4.- Otro ejemplo que no se ha hecho énfasis es los impuestos, en México pagan los que menos tienen y las mayores exenciones y consideraciones fiscales se otorgan a los grandes empresarios e inversionistas; 5.- Sucede lo mismo al otorgar licencias, concesiones, adjudicaciones y permisos, no gana la mejor propuesta o solvencia económica sino el que tenga las mejores relaciones con los directivos o el que ofrezca un porcentaje de ganancias por el contrato; 6.- Respecto de la firma de tratos y convenios comerciales nacionales o internacionales, sólo bastaría recordar que aún pagamos los costos de un tratado desventajoso para México, denominado como Tratado de Libre Comercio firmado en 1994, en el cual, los gobernantes en turno negociaron en contra del país y en beneficio de extranjeros.

Las acciones de los servidores públicos deben de ser entendidas como tareas sociales, mediante la conciencia de que es la sociedad la que se afecta o se beneficia de ellas, y no porque el efecto de realizarlas no sea inmediato, no significa que con el paso del tiempo las consecuencias de una mala decisión y falta de compromiso, desaparecerán. Por todo lo anterior los funcionarios públicos deben estar pendientes del alcance de sus decisiones y acciones, el parámetro más visible es la vida pública, a la cual se deben, por eso en su ejercicio profesional ha de existir

“La idea de servicio a la sociedad...debe conectarse con una Administración que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y una Administración pública que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien terminado y de que es necesario descubrir los intereses legítimos de los ciudadanos en los múltiples expedientes que hay que resolver.”⁹⁹

Hay que considerar que el servicio público está falto de una cultura de servicio a los ciudadanos y se tiene que reforzar con contundencia, pues su trabajo afecta a la vida pública, tomar en cuenta que los efectos recaen sobre personas no sobre cosas, de volverse más humanos, solidarios, con empatía hacia las causas sociales, revalorar a las personas y sus derechos

“...el funcionario o gestor público es un hombre, o una mujer, que constantemente juega con proyectos colectivos que la sociedad espera ver traducidos en frutos de servicio y de progreso sin ambages. Por eso, la especial sensibilidad hacia lo colectivo que hoy la sociedad demanda a los funcionarios y gestores públicos supone saber asumir el protagonismo indiscutible que siempre han tenido los servidores públicos precisamente

⁹⁹ Ibidem, p.279.

para que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos y se alcance el bien común.¹⁰⁰

Al preguntarse el por qué de una mala gestión, se responde que no sólo afecta la falta de empatía con las causas sociales, sino que muchas de las veces, el trabajo de los funcionarios públicos se desarrolla con poca motivación, se desconocen los fines que persigue la organización; así cuando al tomar o ejecutar una decisión no tienen presente que afectan a la sociedad en su conjunto tampoco toman en cuenta el alcance del bien común. Este es un tema que merece puntual atención, de aquí la inquietud de reservarlo y tratarlo en un apartado específico que permita resaltar la importancia del bien en las decisiones de gobierno, comprendidas ahí las actitudes éticas de los funcionarios públicos.

3.5 El bien en las decisiones de gobierno.

“El bien de un Estado tiene un derecho totalmente diferente del bien del individuo, porque el Estado, que es la ‘sustancia ética’, tiene su existencia, es decir, su derecho, inmediatamente en una existencia no abstracta sino concreta...y solamente esta existencia concreta, no una de las tantas proposiciones generales, sujetas a preceptos morales, pueden ser principio de su acción y de su comportamiento”¹⁰¹

El Estado debe buscar y garantizar el bien común que le está encomendado, su justificación y existencia se encuentra en la sociedad y es por eso que a ella se debe. Todo acto y decisión debe tender al bien, por tanto saber orientarlas hacia el bienestar social es una obligación del gobierno. Las buenas decisiones se traducen en actos políticos y administrativos que generan un beneficio a la población y son consecuencia de un modelo ético, político y administrativo de alcance global, se entiende que esas decisiones benefician y

¹⁰⁰ Rodríguez Arana Jaime, *La dimensión ética*, Madrid, Ed. Dykinson, 2001, p.296.

¹⁰¹ Hegel, en Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p.116.

fortalecen tanto a las instituciones gubernamentales como a la sociedad en general. El gobierno como dirigente y arquitecto de la construcción del tejido social deberá fomentar, en su interior y al exterior valores sobre los cuales se lleve a cabo la toma de decisiones, ya que con ellas se decide el destino de toda una sociedad.

La toma de decisiones en el gobierno debe encaminarse por las más eficaces y eficientes tareas sociales, como satisfactor de demandas y necesidades debe perseguir el desarrollo humano como meta, con ello lograr mejorar la calidad de la vida pública y alcanzar así el entendimiento entre gobernantes y gobernados, para arribar al consenso en todos los escenarios posibles. El tema no escapa al conflicto de intereses que se presenta en los funcionarios públicos, ya que la mayoría de las veces la persona queda atrapada entre la elección de cumplir su labor de acuerdo con lo correcto políticamente y lo establecido administrativamente, es decir, algunos de los

“conflictos éticos con que se enfrentan los funcionarios surgen de dos características generales de la función pública: su naturaleza representativa y su carácter institucional. Ellos actúan para los ciudadanos y a la vez actúan con otros. La primera característica genera conflictos entre los principios de acción; la segunda entre los principios de responsabilidad”¹⁰² ,

la responsabilidad ética queda comprendida entre el plano político y el administrativo al que se deben los funcionarios; sin embargo, en lo que concierne al mirar ciudadano “las acciones diarias de sus representantes importan más que la posibilidad de una transformación social”¹⁰³. Es por lo precedente que el estudio encaminado al bien en la acción de gobierno es tan importante, pues el entendimiento entre la sociedad y el gobierno debe ser la prioridad ética, debe pensarse también en que cada una de las acciones del gobierno están cargadas

¹⁰² Thompson, Dennis Frank, La ética política y el ejercicio de los cargos públicos, Ed. Gedisa, España, Barcelona, 1999, p14.

¹⁰³ Ibidem, p.17.

de decisiones que afectan la vida pública, y por eso el énfasis del mirado ético en cada una de ellas para poder arribar al bien, siempre considerando que las decisiones de gobierno deben suponer que,

1. Acción en el servicio público supone necesaria e invariablemente una intervención del Estado.
2. Siempre hay lucha de poder en el espacio público, no son decisiones privadas, son públicas, pueden ser justificadas siempre y cuando contribuyan al bien común.
3. Toda acción en el servicio público, supone una selección de los problemas públicos y diferentes alternativas de solución y una cierta posición ética, y de ahí la dificultad para lograr una neutralidad ética.
4. Las decisiones se toman desde el poder, lo que inevitablemente la permea de intereses políticos y económicos, y muchas de las veces esto implica el alejamiento del sentido social de bien común.
5. El curso de la acción del Estado deberá favorecer siempre al espacio público compartido y de convivencia social.
6. La ética no es garantía de evitar errores, pero si los pueden reducir, armonizar los efectos del mal uso de los recursos públicos, de una mala decisión que conlleva a su rumbo sin orientación y que se siga justificando a sí mismo sin ninguna referencia ética.¹⁰⁴

Estas condiciones en las cuales se mueven los gobiernos y sus instituciones, no son utópicas ni teóricas, si se habla de una ética en el servicio público se deben de considerar los valores: respeto, honradez, responsabilidad, tolerancia, imparcialidad, compromiso, sensibilidad, eficacia, eficiencia, consenso, conflicto y pluralidad, libertad, justicia e igualdad, los cuales serán la referencia total en el servicio público y deben reflejarse en cada una de las acciones que les corresponda realizar mediante “profesionalidad para buscar soluciones prácticas y

¹⁰⁴ Cfr. Merino, Mauricio, *La importancia de la ética en el análisis de las Políticas Públicas*, Cursos Internacionales de Verano CIDE, Ética y Políticas Públicas, Julio 2008, Sin publicación.

decisión de buscar el bien de todos para llegar a soluciones éticas. Buena preparación profesional, capacidad de diálogo e inquietud por el respeto a las normas éticas, son un trípode necesario para sostener un proyecto que proponga...un nuevo estilo para llevar a la acción empresarial, social, cultural o política.”¹⁰⁵

Para alcanzar el círculo virtuoso donde se produzca el bien de todos, es necesario además de fomentar y producir valores en el servicio público, implementar acciones que coadyuven a construir la infraestructura ética, así como en fortalecer la capacidad política y administrativa de los gobiernos para responder a las necesidades sociales, concientizar a los servidores públicos sobre las consecuencias de sus decisiones, ejercer controles, implementar sanciones penales, trabajar en la educación cívica y ética. Este será el punto de partida del modelo propositivo, pues ante un pronóstico reservado sobre el rumbo del gobierno mexicano en un futuro próximo, se hace necesario presentar aquí las propuestas para la construcción de un gobierno virtuoso.

¹⁰⁵ Rodríguez Arana, Jaime, Op. Cit., p.105.

Capítulo Cuarto: Reflexiones finales. Modelo Propositivo.

Los actos de corrupción tan arraigados del gobierno mexicano y la falta de compromiso por incorporar una visión ética, indican que hay puntos que se deben considerar y reforzar para asegurar en el futuro el fortalecimiento de las acciones y decisiones de un gobierno virtuoso. La tesis central del presente trabajo sostiene que, los gobiernos recuperarán su autoridad moral a partir del recordatorio de sus responsabilidades básicas en los objetivos de bien común, esto visto desde el enfoque ético, que se entiende como disciplina transversal en todas las actividades humanas y en consecuencia el bien en la acción de gobierno, logrando así panoramas más democráticos y legítimos, y alcanzar la finalidad de organizar la voluntad colectiva a favor de la armonía, el desarrollo social y el bienestar. Por lo tanto, corresponderá a este capítulo la presentación del modelo propositivo que coadyuve a dicha labor.

Se trata de enfatizar la importancia del estudio e incorporación de la ética para hacer frente al desarrollo y bienestar social. A partir de esta idea se desarrollan las propuestas específicas, tales como, implementar acciones que coadyuven a construir la infraestructura ética, así como fortalecer la capacidad política y administrativa de los gobiernos para responder mejor a las necesidades sociales, concientizar a los servidores públicos sobre las consecuencias de su toma de decisiones, ejercer controles, implementar responsabilidades penales, trabajar en la educación cívica y ética de los grupos sociales; reforzar valores en las familias para que se pueda tener corresponsabilidad con la práctica de gobierno de respeto con su sociedad y dar mayor certeza de legitimidad, en un espacio compartido que se gobierne de acuerdo con la moral, y no uno desvirtuado y carente de valores.

El presente modelo propositivo pretende apegarse al ideal de buen gobierno; virtuoso, democrático, que se aboque al interés general y cuente con

instituciones flexibles, fuertes y coherentes, con un soporte administrativo, un ambiente político legítimo y actúe bajo un marco de justicia, igualdad y libertad.

4.1- Retos del gobierno mexicano frente al bienestar y desarrollo socio - económico.

Hoy en día el gran reto del gobierno mexicano y el de todos los gobiernos del mundo (o debería serlo), es recobrar su fuerza como generador de una nueva energía social, con la capacidad para impulsar a su sociedad hacia un marco de estabilidad y armonía, en el cual impere la justicia, libertad e igualdad. Impulsar planes, programas, acciones y decisiones que tiendan al bien y cumplir con el objetivo para alcanzar el bienestar y desarrollo social en México.

El servicio a la sociedad deberá de ser una condición imperante de los gobiernos, se necesita una perspectiva hacia la humanización, lo que implica acercamiento a las personas y sus necesidades, así como garantizar sus derechos fundamentales y condiciones de vida estable. El bien en la acción de gobierno se reflejará en la confianza del ciudadano, sus instituciones y en el involucramiento de éstos en las mismas. Alcanzar el objetivo requerirá de reconocer la importancia de la ética pública en la labor, así como de fomentar valores de la moral pública, tanto en el gobierno (servidores públicos) como en la sociedad para producir así el círculo virtuoso. Convertir al gobierno en uno ético, que se enfoque al humanismo y deje de ver al hombre como una simple concepción mecánica y un ser sin capacidad de reacción, por lo contrario debe de enaltecer esos valores para formar una sociedad más justa, de individuos libres, donde el bienestar y desarrollo social crezcan a la par.

Vencer el gran reto se traduce en darse a la tarea de la construcción de un mejor país, y con ello de recordar las funciones básicas del gobierno, que debe velar por el interés colectivo, actuar con justicia y propiciar la justicia, libertad, igualdad y respeto a los ciudadanos en todo lo que les concierne como la parte

dinámica de la sociedad y soporte del aparato estatal, que ésta creó para garantizar su bienestar y armonía.

4.1.1 Construir un gobierno que tome como punto de referencia de actuación el valor de la justicia.

Referenciar la actuación de los gobiernos mexicanos desde el valor de la justicia siempre referirá a dos situaciones: la idea de justicia natural y la de justicia legal. Respecto de la natural, se aplica para las relaciones de la sociedad en su conjunto, pues se describe como la justicia que por naturaleza siempre tiende a conservar en un plano de equidad e igualdad a los individuos, es decir, en el trato. Sin embargo, precisamente por su tendencia, su aplicación se reserva para el apartado del reforzamiento de los valores en la familia y en la sociedad, sin que esto signifique que no sea una labor del gobierno fomentarla. Es preciso señalar, que la actuación del gobierno respecto de lo justo es precisamente la idea de justicia legal.

Sancionar los actos por ley y actuar conforme a la misma es un imperativo para darse a la construcción de gobiernos justos. La justicia legal, busca la impartición de justicia respecto de las normas establecidas y apegarse a ellas hace más fuertes a los gobiernos porque reflejan certeza, confianza y credibilidad en su actuación, por lo que consecuentemente son más legítimos y aceptados, como instrumento de poder, supone una correlación entre gobernantes y gobernados, para que sus ámbitos de actuación tengan los mismos alcances. Un gobierno justo debe reconocer que trabaja para y con la sociedad, y no lo contrario, creer que su fin único es dirigirla sin tomarla en cuenta. Ya sea natural o legal, la idea de justicia debe ser incluyente, pensar tanto en la mejor forma de ejercicio del poder como en la convivencia armónica entre los ciudadanos.

La interpretación y aplicación de la justicia supone encontrar la mejor relación entre el Estado y la sociedad, trabajar por el beneficio colectivo, imprimir en cada acción de gobierno un trato equitativo, pues “la justicia política consiste

exclusivamente en la igualdad y en la completa semejanza.”¹⁰⁶ La justicia es un referente único, ya que de ella depende tender al bien o al mal como resultado, de acuerdo con el idealismo platónico era la suma de todas las virtudes, mismas que deberán fomentarse en el gobierno para alcanzar el bien común en sus acciones.

La construcción de un gobierno justo comienza con la formación de hombres justos; servidores públicos y ciudadanos virtuosos, cuyo fin verdadero sea alcanzar el bien y a los cuales se les juzgue a través de sus actos y de sus acciones valientes, razonados, templados, que sean grandes de alma, estimen y sientan empatía por los demás, por el simple hecho de que forman parte de una misma nación. Actuar con justicia es no ser indiferentes ante la desgracia o sufrimiento ajeno, y no actuar con resignación ante una fortuna injusta o mal adquirida.

4.1.2 Construcción de una sociedad libre e igualitaria.

El gobierno debe darse a la construcción de una sociedad libre e igualitaria, lo cual trae a la mente la siguiente reflexión: ¿Libre e igual en qué y para qué? Hablar de libertad e igualdad, como se ha hecho en la referencia de valores, significa que el hombre actúa siempre de manera voluntaria, plenamente, sin coacción y que sus ideas no dependen de tal o cual consentimiento. Hoy en día se puede decir que en México el hombre es libre, que incluso su libertad está garantizada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se contempla, entre otros, la libertad de expresión y de pensamiento. Sin embargo, en realidad no sucede así, pues éstas han sido acotadas a su mínima expresión, es decir, que está escrita en la norma pero no trasciende a los hechos. Son muchos los factores que involucran la pérdida de libertad de los individuos en sus diferentes esferas, este es el llamado que se hace para que los gobiernos luchen por ampliar los márgenes de libertad en la sociedad.

¹⁰⁶ Aristóteles, Op. Cit., p. 30

Un ejemplo claro, que no el único, se puede ver en la coacción del pensamiento del individuo que se hace por parte de los medios de comunicación masiva, ya que a través de ellos se dicta e indica la forma de pensar y actuar de las personas, según convenga a los intereses de los grupos con poder económico (muchas de las veces político también), dejando un escaso o nulo margen de actuación para la reflexión propia. Los actos de libertad son acciones libremente escogidas y cada ser humano es responsable de sus actos; sin embargo, cuando el individuo actúa y piensa como consecuencia de la enajenación, se pierde con ello la libertad. Es por eso que el gobierno debe garantizar la libertad de sus gobernados, pues con ello se asegura que no existan actos arbitrarios, abusos o atropellos en sus derechos.

Respecto de la creación de una sociedad igualitaria sucede lo mismo que con la libertad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todos los hombres y mujeres son iguales ante la ley; sin embargo, baste el recordatorio de que aún existe la discriminación real por la condición social, género, opinión, condiciones de salud e incluso de origen étnico; esto sin incluir que nuestra sociedad no es igualitaria en la oportunidad de acceder a una mejor calidad de vida que se refleje en una mejor educación, salud, empleo, alimentación y vivienda, por mencionar los aspectos más urgentes.

La libertad e igualdad son condiciones básicas de existencia en un gobierno para responder oportunamente a las necesidades sociales. La libertad garantiza que el individuo sea templado, que se realice, coopere y exija, que sea consciente de su realidad para poder cambiarla; la igualdad es garantía de un trato justo y proporcional, donde se reconozca a todos los individuos por igual para que las oportunidades de crecimiento y desarrollo se generalicen y no sean exclusivas de quienes tienen mayor poder político o económico. Entendida la tarea de gobierno de crear espacios de libertad e igualdad se asegura la realización de las personas conforme a una vida virtuosa, de la cual hagan partícipes a todos los miembros de

la sociedad para vivir en armonía y se motive la integración y participación ciudadana.

4.1.3 Participación ciudadana

Fomentar la participación ciudadana es una labor trascendental en los gobiernos, porque a través de ella se consolida la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, se proclaman derechos y obligaciones por igual, se logra el gobierno compartido, fortalece y valora la vida colectiva, así como la cooperación entre los individuos. De la participación ciudadana, se puede decir que conceptualmente se le ha definido como:

“...una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta, en segundo lugar, a una actividad que se puede realizar de manera individual o colectiva, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar, a una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; por último, se trata de una actividad con repercusiones sociales que acusa características precisas; intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación”¹⁰⁷

Fortalece a la sociedad en su capacidad de exigencia, pues a través de ella se puede incidir en el marco formal institucional, ya que se convierte en una lucha por la obtención o conservación de diferentes derechos sociales, su papel transformador puede generar un cambio social e incidir en las prácticas gubernamentales. Sólo así se podría contrarrestar una lógica autoritaria, vertical, corporativa y clientelar, que permea en el gobierno mexicano. La participación ciudadana puede construir estructuras e incluso reinventarlas para el beneficio de la sociedad, pues es un nexo entre el gobierno y la sociedad. Además, a través del mirar ciudadano se pueden cuestionar las decisiones de gobierno, la aplicación de

¹⁰⁷ Álvarez, Lucía, Participación y democracia en la ciudad de México, La Jornada, ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997, pag. 27.

las políticas, planes, programas, presupuestos y en fin, vigilar los intereses públicos para lograr el bienestar colectivo.

Para la construcción de la vida y participación ciudadana, primero se debe de asegurar la existencia de leyes que regulen esa convivencia. Segundo, la existencia de acuerdos es primordial para la concertación gobierno y sociedad. Tercero, el canal para ejercer esa participación es la comunicación, la cual deberá de ser libre. Cuarto, la negociación lleve a resolver conflictos y de la oportunidad de argumentar en pro de la construcción social.

La participación ciudadana, libertad, justicia, igualdad y respeto deben crecer con las sociedades ya que sólo así se procura una real institucionalización de las demandas ciudadanas. En este sentido se lograrán gobiernos más comprometidos con el interés colectivo, con responsabilidad de trabajar por un espacio común, que se legitime con su sociedad. El gobierno debe de ser líder para convocar al acuerdo de voluntades, diálogo, negociación y sobre todo organizar a los individuos orientándolos a proyectarse de manera demandante y comprometida. Si bien el gobierno es el encargado de diseñar e implementar las políticas tendentes al bienestar y desarrollo social, se tiene que voltear a mirar la vida ciudadana, pues a ella se debe toda acción gubernamental.

4.2.- Reconocer la importancia del estudio de la ética en el servicio público

Los valores en la vida pública se deben producir desde el Estado y reproducir en la sociedad, y viceversa, por lo que será necesario tomarla como referencia en el cambio personal de conducta y que adquiera el compromiso con los valores que exige. El compromiso de la sociedad se traduce en que deberá de ser más participativa, abierta y exigente para que así los supuestos de generar el bien en cada persona se transmitan a todos los ámbitos, incluyendo el político y administrativo, que se volverán más éticos en tanto el Estado ejerza una intervención para reconocer que su poder responsabiliza a las personas que en él habitan, es decir, tanto gobernantes como gobernados.

“Como principio superior filosófico-social, tiene tres importantes corolarios. Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos se impida a los individuos la consecución de sus propios intereses. Segundo: un sistema social es tanto más valioso cuanto más utilice la técnica de la descentralización del poder y la autonomía de las comunidades territoriales. Tercero, y muy importante, un sistema social será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el bien colectivo”¹⁰⁸

Estimular acciones que tiendan al bien común es reconocer la necesidad de alcanzar una vida virtuosa y este reconocimiento a su vez señala otra necesidad, que es la de incorporar valores a la vida. La ética como conjunto de valores es un imperativo para incorporar en la visión gubernamental, ya que sólo a través de ella se puede lograr el objetivo de conciliar las conductas individuales y colectivas a un fin común. Es de suma importancia ética pública que debe sostener y legitimar la actuación gubernamental, así, las propuestas se dividen en tres grandes grupos: el primero dedicado a la construcción de la infraestructura ética, que contiene la importancia de la ética pública, que se aborda los aspectos políticos y administrativos; el segundo denominado la toma de decisiones en el gobierno desde el enfoque ético, aspectos específicos de la importancia de la ética en el servicio público; y el tercero dedicado al reforzamiento del sistema de valores en la sociedad y la familia.

¹⁰⁸ Rodríguez Arana, Jaime, Op. Cit.p. 92.

4.3.- Modelo propositivo

4.3.1 Infraestructura ética

La primera propuesta versa sobre la infraestructura ética, considerando el modelo de infraestructura hecha por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a partir de dos de sus publicaciones: La ética en el servicio público. Cuestiones prácticas y actuales; y La corrupción en el sector público. Un estudio internacional de aspectos preventivos. La propuesta del organismo, se estructura a partir del modelo de gestión, de cumplimiento de reglas y del modelo de administración pública, y a su vez se divide en tres grandes grupos de actuación que comprenden el control (marco legal, responsabilidad y control), la orientación (Códigos de Conducta y Socialización profesional) y la gestión (Organismo coordinador y Condiciones de Servicio Público).

El modelo propuesto resulta atractivo para mejorar las condiciones de ética pública; sin embargo, en este trabajo se revisó que de seguir condicionada la actuación del gobierno mexicano a estándares mundiales, la situación general no puede mejorar, es necesario revisar concienzudamente las necesidades particulares. El modelo propositivo de la infraestructura ética resulta, no de una mutilación del propuesto por la OCDE, sino por lo contrario de la revisión de las condiciones y deficiencias del gobierno mexicano, para que la combinación de las funciones resulte fructífera para que cada acción de gobierno tienda al bien. El modelo de infraestructura ética que se propone resalta tres puntos de trabajo: primero el compromiso político; donde quedan contenidas las acciones de liderazgo político, tanto de partidos políticos, agrupaciones civiles, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y todos aquellos que jueguen un rol político en la vida nacional; el segundo trata la gestión institucional, como línea de actuación que se debe cumplir en las instituciones; y el tercero refiere al sistema ético integral, la educación cívica y ética, los valores y códigos a implementar en el servicio público.

4.3.1.1 Compromiso político

El compromiso en todas sus acepciones implica entrega por una labor que se tiene encomendada, y se adquiere por convicción, por el deseo de hacerlo, es una regla establecida por mutuo acuerdo que no debe romperse, ni violarse, sino que debe perdurar hasta alcanzar el objetivo. Así como lo hace el individuo en su vida privada, debe suceder lo mismo con su espacio compartido, eso es lo que significa el compromiso político, este hecho no puede generarse sólo, así que deberá ser el Estado el rector del pacto, y hacerlo llegar a sus instituciones y ciudadanos, la gran pregunta sigue siendo, ¿cómo? Se puede empezar por la esfera de actuación, en el espacio político y todos que participan en la vida pública.

El compromiso político significa convocar responsable y comprometidamente a la unidad nacional en beneficio de todos, a pesar de reconocer que existen ideologías distintas, aceptar que de cada una de ellas se puede tomar la mejor experiencia para el bienestar colectivo. La reseña histórica de los gobiernos en México permitió ver que es la falta de compromiso, unidad y dirección de los líderes políticos lo que no permite que se cuide el interés colectivo, sino el de grupos. Al presidente corresponde esa función, no porque se quiera seguir con la arraigada estructura jerarquizada, sino porque al ser electo se convierte en la guía y la expectativa de toda una nación. Sin embargo, al no funcionar de esa manera, se puede voltear hacia los partidos políticos, las agrupaciones políticas, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos.

De acuerdo con Jaqueline Peschard los partidos políticos y las agrupaciones sociales son asociaciones ciudadanas que compiten en elecciones para acceder al poder. De ahí la importancia de retomar el compromiso político con los ciudadanos, ya que agrupados pueden acceder, por la vía institucional, a realizar las mejoras y trabajar en las necesidades que ellos mismos sufren. Los partidos políticos son un conjunto de personas organizadas con un proyecto ideológico común, en principio esto resulta congruente con lo esperado para

alcanzar proyectos de bienestar general; sin embargo, se complica porque al acceder al poder juegan dos roles: el institucional y el de representación. Así, en la parte institucional se vuelve más importante el manejo del dinero y la forma de organizarlo para no perder el registro o ganar más electores y con ello tener mayor financiamiento estatal, que la función de representación es para lo que se constituyen, en cuanto a ser un puente entre el Estado y la sociedad.¹⁰⁹

Las malas prácticas políticas, que se permiten desde los partidos deben frenarse, primero con la vigilancia ciudadana y el compromiso de una sociedad más participativa en los asuntos de interés general; después por la vía legal, lo que significa hacer un contrapeso en el poder de los partidos políticos para restringirlos, no en su espacio de actuación pero si en el abuso del poder; pues deben ser sujetos de control, vigilancia, transparencia y rendición de cuentas, ya que no basta confiar en la buena intención de hacer las cosas sino en las acciones.

Los ciudadanos deben ser vistos como la base de la fortaleza del compromiso político, ya que ellos legitiman el espacio público, en el cual actúa la política, con ellos se forman los partidos políticos, las organizaciones sociales, por lo tanto representan los intereses colectivos y sólo a través de su participación y exigencia se puede entender un cambio real hacia el compromiso político.

4.3.1.2 Gestión Institucional

Es el segundo gran referente de la infraestructura ética aquí propuesta, pues abarca los aspectos fundamentales de actuación del gobierno para garantizar, por la vía institucional que el sistema ético integral deseable pueda ser viable. La gestión institucional alude a cinco aspectos: transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, órganos de vigilancia (control y fiscalización) y órganos sancionadores.

¹⁰⁹ Para mayor referencia del concepto, véase las publicaciones de Jaqueline Peschard, *Transparencia y Partidos Políticos, La cultura política democrática, Cultura democrática.*

1.-Transparencia

Vista como un principio sustantivo de la democracia, coadyuva a la socialización de la demanda por hacer visibles los mecanismos y procedimientos de la acción de gobierno y en su valor social, ayuda a frenar al poder ya que se difunde y visualiza la toma de decisiones en las oficinas de gobierno, labor que se torna fundamental porque éstas impactan a la sociedad en su conjunto.¹¹⁰ La transparencia es la práctica de las organizaciones para publicar información y debe de ser vista como una práctica democrática, es decir, que exista como parte del funcionamiento constante y cotidiano de las dependencias públicas y no sólo como un acto excepcional que se realice cada vez que alguna otra institución o ciudadano lo solicite. En este sentido transparencia significa atender la obligación de publicitar las decisiones que toma el gobierno, cómo y con qué motivos las toma y qué objetivos pretende lograr con ello.

Los gobiernos panistas habían tomado como estandarte del avance de la democracia a la transparencia, al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y su respectiva ley. Sin embargo, se mencionaron los actos de corrupción que se gestaron dentro de esas administraciones, por lo que la existencia de la nueva reglamentación no garantizó que las acciones y decisiones gubernamentales se publicitaran, lo que significa que los mecanismos de transparencia siguen incompletos, ya que el sólo hecho de publicitar las acciones no basta para que un gobierno sea transparente. De nada sirve hacer pública una acción o decisión cuando no se acompaña del motivo, justificación y objetivos que se quieren alcanzar, además de que es importante no sólo publicitar los actos administrativos sino las decisiones políticas, pero para este cometido se cumpla es necesario agregar una herramienta, el acceso a la información.

¹¹⁰ Cfr. Peschard, Jacqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, 2005.

2.- Acceso a la Información

El derecho de acceso a la información se ha definido como un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado, es decir, se traduce como el derecho de pedir documentos.¹¹¹ El derecho de acceso a la información es una realidad en México, incluso es protegido constitucionalmente, empero como en la mayoría de los casos muchas de las veces es letra muerta. En la realidad mexicana, el acceso de información es un derecho que excluye a la gente no instruida, pues aún son difíciles los procedimientos para obtenerla, y en el segundo caso, de los afortunados con preparación media o profesional, al cuestionar más a fondo sobre temas de relevancia, el gobierno prefiere etiquetar los casos como información confidencial o reservada, negando así el acceso a la información.

En tanto garantía que los ciudadanos deben exigir a sus gobernantes, ya que por medio de la información que solicitan y su seguimiento se puede detectar el buen o mal funcionamiento de su gobierno, y en el último caso al observar errores poder corregirlos o pertinentemente castigarlos, lo que correspondería a la rendición de cuentas.

3.- Rendición de cuentas

Responde a la obligación de los servidores públicos de informar y justificar ante los ciudadanos sus acciones y toma de decisiones, así como de responder administrativa o penalmente a consecuencia de una mala conducta o decisión que afecte el interés colectivo. En este sentido Andreas Schedler¹¹² explica bien que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: la primera referente a informar y justificar y la segunda sobre las sanciones, la primera aborda el tema de la transparencia, la segunda asume las consecuencias de los actos realizados.

¹¹¹ Cfr. Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, 2005.

¹¹² Cfr. Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, 2005.

Los ámbitos de aplicación de la rendición de cuentas son amplios, pues se debe de tomar en cuenta a la sociedad en su conjunto, pero es necesario focalizarla por grupos para que en cada uno se visualicen las necesidades particulares; se debe tomar en cuenta quién, por qué y a quién se debe rendir cuentas; los más importantes son los ciudadanos; sin embargo, no se deben de descartar los ámbitos políticos, administrativos, financieros, profesionales, constitucionales, legales e incluso el compromiso moral que se tiene. De aquí la división que hace Schedler de la rendición de cuentas horizontal y vertical, la primera correspondiente a la que se da entre las agencias del Estado, la segunda de la que hay de la sociedad hacia el Estado.

Para que se logre la rendición de cuentas deberán existir controles, de la misma naturaleza, horizontal y vertical, ya que sin ellos y sanciones, la rendición de cuentas es incompleta como en el caso de México, donde la mayoría de las veces el único castigo es el político (desacreditar a alguien públicamente), y en algunos casos se finca responsabilidad administrativa más no penal; esto está íntimamente ligado con la falta del seguimiento, control y fiscalización de los casos en los cuales se deben de rendir cuentas, de aquí la importancia de los órganos que vigilen.

4.- Órganos que vigilen (control, fiscalización)

De acuerdo con lo señalado por el INTOSAI, Organización Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores, el control y la fiscalización son ejes de una buena gestión pública, materializarla significa alcanzar el objetivo de responder con eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia en las tareas encomendadas, actuando siempre conforme a principios éticos, aunque éste es quizá el reto más importante, pues a pesar de que el modelo propositivo versa sobre el sistema ético integral, no se debe olvidar que la gestión institucional es parte fundamental para su funcionamiento.

Reglamentar la situación es atacar el problema efectivamente para no caer en una situación utópica, pues en el ámbito gubernamental no bastan las buenas intenciones. Es necesario incluir la “revisión, fiscalización, registro, vigilancia y supervisión de los actos públicos, a efecto de que se realicen con apego a la legalidad, hasta el cumplimiento de los objetivos y acciones planeadas, pasando por el establecimiento de mecanismos preventivos, orientados a detectar insuficiencias o incongruencias en el uso de los recursos.”¹¹³

En México, el control reviste dos formas: interno y externo, el interno llevado a cabo por los Órganos Internos de Control (OIC) dependientes de la Secretaría de Función Pública y el externo que se lleva a cabo por la Auditoría Superior de la Federación. En ambos casos el exhorto es aplicar los controles de forma regular, consciente y apegada a los principios éticos, además de velar por el compromiso de que los objetivos se hayan alcanzado, es decir, que si una institución pública brinda servicios de salud, cumpla la meta y no sólo preocuparse los aspectos técnicos, que si bien resultan fundamentales, será más importante centrar la atención en si cumplió con atender las necesidades sociales.

Los órganos vigilantes en México deben ejercer control no sólo en las áreas administrativas sino también en la toma de decisiones, para asegurarse que se tomen conforme a respeto, honradez, responsabilidad, tolerancia, imparcialidad, compromiso, sensibilidad, eficacia, eficiencia, consenso, conflicto y pluralidad, libertad, justicia e igualdad. Se podría agregar que quizá los controles serían más efectivos si las autoridades que los ejercen tuvieran completa autonomía y que además existiera un control recursivo, donde reinara un sistema de integridad.

¹¹³ “El control interno en el mundo” en Más allá de la frontera, Revista de Contabilidad Gubernamental No. 16, p. 43. Ficha incompleta, pues no se encuentra registro de la revista en internet, ni en la hemeroteca, el documento fue proporcionado en fotocopias en la clase de Sistema de Auditoría Gubernamental de la FCP y S.

5.- Órganos que sancionen

Como lo exige la rendición de cuentas, sancionar actos indebidos de los servidores públicos es fundamental para lograr un panorama más democrático, y no es el castigo el medio para imponer miedo ni los controles excesivos, sino la forma de responsabilizar a las personas por las consecuencias de sus actos.

El servidor público en México, no se siente amenazado de ninguna forma al cometer algún acto ilícito dentro de sus funciones, pues las sanciones son sólo por responsabilidad administrativa. De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 13, las sanciones por faltas administrativas consisten en amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, destitución del puesto, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. El servidor público queda protegido de manera amplia, pues no se le implica responsabilidad penal ni se le inhabilita permanentemente. Aunque en la misma ley en su artículo 19 se señala que de tener conocimiento de alguna responsabilidad penal, la Secretaría o el contralor deberán avisar al Ministerio Público o a la instancia jurídica correspondiente para que se siga la querrela.

En el Código Penal Federal, Título Décimo de los Delitos cometidos por servidores públicos se establecen como tales; el ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. Aquí se demuestra que, las sanciones también son penales para los servidores públicos; sin embargo, éstas proceden sólo hasta que la Secretaría o el contralor hagan la denuncia ante el Ministerio Público, y el problema radica precisamente aquí, ya que las sanciones penales son para delitos graves, que generalmente comenten los altos mandos, por lo que si alguien en el

servicio público se diera cuenta de lo sucedido dudaría en denunciar por temor a perder el puesto o represalias en su contra.

Es de suma importancia contar con sanciones más severas para los actos violatorios de la responsabilidad administrativa, pero lo más importante es tener un servicio profesional y ético que permita el libre señalamiento de servidores públicos, quienes en sus funciones atenten contra el Estado y la sociedad, un servicio profesional y ético permitiría que al no deber el ingreso al puesto por lealtad a grupos, compadrazgos o favores políticos se tenga la libertad de actuar, señalar y velar por el castigo de los actos indebidos.

4.3.1.3 Sistema ético integral

La propuesta referente al sistema ético integral se separó del compromiso político y la gestión administrativa, no porque no implicara una actuación en este sentido, sino por la necesidad de entenderlo aparte como punto estratégico en el enfoque ético dentro del servicio público. En este apartado se comienza por ver a la profesionalización como punto de partida en el sistema ético integral y se continúa con la educación ética en los servidores públicos, así como la necesidad de códigos de ética que no de conducta y los valores a postular.

1.- Profesionalización

La profesionalización de los servidores públicos es indispensable para el desarrollo y mantenimiento de la administración pública. Atender las necesidades sociales significa además del compromiso por alcanzar el bien común, responder con eficacia y eficiencia al ejercicio de las funciones designadas. Para tal efecto desarrollar un sistema profesional real y congruente es fundamental para la construcción de una vida democrática, pues es esencial para lograr valores fundamentales, reducir costos sociales, ser factible y proveer las bases esenciales de un nuevo orden social, pero ¿Cómo construirlo?

Es la interrogante, pues aun existiendo en México el Servicio Profesional de Carrera, su respectiva ley y reglamento no han podido cubrir las necesidades de profesionalización de los servidores públicos, pues en lugar de cumplir con el cometido de destituir al sistema de botín como forma de ingreso a un empleo público, se instauró allegándose de herramientas revestidas de “legales”. La densidad y rigidez del sistema provoca la lucha de las oligarquías por mantener el poder. Las instituciones han desarrollado instrumentos de protección, su estructura vertical y cerrada mantienen a una élite burocrática que concentra funciones vitales administrativas para operar las políticas gubernamentales.

Los especialistas mexicanos en esta materia, Rafael Martínez Puón, Roberto Moreno, Mauricio Merino, Enrique Cabrero y algunos otros, insisten en que un servicio profesional y ético es esencial ya que crea las condiciones para desarrollar las capacidades profesionales para poder responder a las crisis, y por la necesidad de la formación ética para que protegidos al margen de la “política burocrática”, el desempeño de sus funciones sea el óptimo y el deseable. Las personas cercanas a los principales espacios del poder no pueden concentrarse en un pensamiento profundo de cursos de acción política ya que están expuestas a presiones y demandas cotidianas, de aquí la necesidad de un servicio profesional y ético, donde exista gente preparada y no viciada del ambiente para que así la planeación administrativa esté asegurada en manos de profesionales que se integren a las estructuras de la administración pública.

El amplio sentido de rectitud moral y eticidad es, tal vez, la más importante de las premisas para seguir desarrollando en un país como México el servicio profesional de carrera; con un nuevo diseño, en el cual sus subsistemas incluyan uno específico sobre la educación cívica y ética en los servidores públicos. Un único servicio profesional y ético no basta para todos los órdenes de gobierno, hay que ser claros que se debe tomar en cuenta que los ámbitos de aplicación cambian según las condiciones; sin embargo, la propuesta de rediseño para

construir un servicio profesional y que además sea ético es considerando la siguiente situación:

I.- Precisar el ámbito de aplicación y alcance del mismo, definir estructuras.

II.- Señalar quienes serán los sujetos del servicio y quienes no (por razones políticas u operativas)

III.- Definir los subsistemas. A juzgar por la cantidad, los subsistemas pueden ser o no suficientes; sin embargo, es importante reducir el costo administrativo para agilizar la planeación de los recursos humanos y lo más importante, incluir un subsistema de educación cívica y ética de los servidores públicos. Seis subsistemas, trabajando de forma conjunta pueden ser suficientes.

- Subsistema de Ingreso
- Subsistema de Capacitación (básica, especializada y permanente)
- Subsistema de Evaluación del Desempeño (indicadores de desempeño, pero llevadas a cabo por una institución externa, para poder medir el desempeño real)
- Subsistema Profesional (ascensos, promociones, incentivos)
- Subsistema de Separación
- Subsistema de Educación Cívica y Ética

IV.- Señalar metas y objetivos alcanzados (estudio de institución educativa externo)¹¹⁴

2.- Educación ética de los servidores públicos

Una vez establecida la forma de profesionalización de los servidores públicos y hecha la observación de que ocupando las mismas estructuras se puede rediseñar y encaminar el servicio profesional hacia una formación ética, corresponde especificar la manera de impartir educación ética en el servicio

¹¹⁴ Propuesta elaborada que considera la reorganización del Servicio Profesional del Carrera Mexicano a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

público, así como el ámbito de actuación, el programa y su contenido. El modelo de impartición de educación ética a los servidores públicos considera la formación permanente, el apego a la legalidad, el énfasis en la vocación, qué se enseña, cómo y quién, y los temas a tratar.

I.- Formación permanente

La enseñanza de la ética debe ser un aprendizaje continuo y permanente, no debe tomarse como una moda que mejora las prácticas de la función pública. La formación de los servidores públicos debe ser permanente y no dejarse a la suerte de lo que cada uno pueda aprender sobre la ética en foros, cursos o talleres que son esporádicos, o para los cuales exista una semana especial. La educación ética debe entenderse como parte de las rutinas organizacionales, como una labor innata dentro cada una de las instituciones de la administración pública. En el servicio público, la ética sólo se debería ver como la prolongación de un ejercicio de práctica de los valores observados a lo largo de la vida; sin embargo, vale la pena el reforzamiento de la materia para tener la seguridad de que los servidores públicos actuarán conforme a principios éticos.

II.- Apego a la legalidad

La educación ética de los servidores públicos siempre se dirigirá conforme a la jerarquía de valores que coadyuven a la formación de hombres virtuosos, preocupados por hacer el bien e imprimir el mismo en cada una de sus acciones y labores socialmente encomendadas; sin embargo, la formación ética también deberá de enfatizar en el apego a la legalidad, lo que se tiene permitido hacer no, es decir, señalar los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que hay en el ejercicio de un cargo público con el fin de señalar las situaciones en que por actuar conforme a un principio ético se pueda contravenir a la ley.

Rafael Martínez Puón¹¹⁵, insiste en apegarse al marco legal en la formación ética de los servidores públicos, ya que puede coadyuvar a la mejor toma de decisiones, a brindar seguridad y sobre todo a la oportuna detección de los errores en los procesos y procedimientos administrativos (que muchas de las veces no permiten actuar de manera ética) para que sean los mismos servidores públicos los impulsores de corregirlos.

III.- Marco de actuación

De acuerdo con Ricardo Raphael de la Madrid, en *Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público*¹¹⁶, señala, se debe de pugnar porque el marco de actuación de los servidores públicos retome la vocación y una nueva visión de valores, que coadyuven a un nuevo modelo.

- Énfasis en la vocación

La formación ética en los servidores públicos debe de comenzar por hacer énfasis en la vocación, es decir, dejar en claro que no es suficiente tener los conocimientos sobre la materia a desarrollar, sino que es esencial que se ame el cargo público. Como su nombre lo indica un servidor público es aquel que sirve a la sociedad, que trabaja para el bien colectivo, en otras palabras por el bien común. Aquel que pretenda ingresar o permanecer en el servicio público deberá tomar en cuenta que por su trabajo recibe una remuneración, que si bien le debe garantizar una vida plena, no deberá de ver su empleo como una forma de obtener ganancias personales porque el servicio público tiene como fin el bien común no el lucro.

Muchas de las personas que forman parte de la estructura gubernamental si buscan el lucro, pero para ese fin está el sector privado, donde no hay límites de

¹¹⁵ Véase Rafael Martínez Puón en “Los desafíos de la comparación internacional” en Los desafíos del servicio profesional de carrera en México, México, CIDE, SFP, 2006, pp. 287-324.

¹¹⁶ De la Madrid, Ricardo Raphael, “Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público” en Los desafíos del servicio profesional de carrera en México, México, CIDE, SFP, 2006, pp. 63-110.

enriquecimiento y que tal opción se puede tomar si se quiere adoptar esa forma de vida. Identificar si se tiene la vocación para el servicio público es fundamental si se pretende evitar este tipo de comportamientos, ya que la vocación para el servicio público implica actuar con amor, pasión, solidaridad, entrega y compromiso con la sociedad, la comunidad, la ciudadanía, en resumen con el país.

- Códigos de ética y de conducta

La publicación de la OCDE, *La ética en el servicio público*, enfatiza que los códigos de ética en los últimos tiempos conjugan tres tipos de elementos: políticos, administrativos y legales. Aunque más que nada son utilizados como herramientas administrativas que coadyuvan a formar y guiar la conducta del servidor público al interior de las instituciones. Incluyen un listado de valores que se toman como referencia para la actuación de los servidores públicos, así como las obligaciones jurídicas. Los códigos de conducta son una declaración de las normas de comportamiento que hace una institución, es decir, a diferencia de los códigos de ética que dictan normas generales de comportamiento como una guía, los códigos de conducta son de contenido obligatorio, se indica lo que se puede o no hacer.

La importancia de los códigos de ética, que no los de conducta, es que sirven como recordatorio del marco de actuación de los servidores públicos; sin embargo, los valores que ahí se establecen deben estar interiorizados en cada una de las organizaciones. No ver a los códigos de ética o de conducta como una ley, la cual pretenda dictar, castigar o sancionar el comportamiento de los servidores públicos, aunque ayudan a limitar la actividad de los servidores públicos y contribuyen a afianzar su visión del servicio público, del bien y de lo correcto.

De acuerdo con la publicación de la OCDE, también vale la pena aclarar que, los códigos de ética sólo funcionan con referencia a los valores originales en un sistema político, de tal suerte que en países como Canadá, España, Estados

Unidos, Nueva Zelanda, tan sólo por mencionar algunos, éstos son un éxito pues son un buen referente del actuar del servidor público. Pero del lado contrario, podemos referir, que países como México han incorporado recientemente al servicio público un Código de Ética, que no tiene ninguna referencia a valores, sino que sólo enuncia algunos de ellos sin un soporte moral, político, administrativo y menos legal. La construcción e implementación de los códigos de ética y de conducta en México, deberá considerar una referencia de valores original, además de las recomendaciones del presente modelo propositivo.

- Valores en el Servicio Público

Ante la importancia de los valores morales en el gobierno y el servicio público, no se soslaya en el marco de actuación de la formación ética, que para que exista una educación de tal naturaleza se deberá apegar a la enseñanza de valores, de los cuales se precisarán los tres grandes grupos a los que pertenecen para su enseñanza. El primero corresponde a la actuación del servidor público conforme a sus actividades del servicio, los valores que deben guiar su conducta y referenciarla; como el respeto, honradez, responsabilidad, tolerancia, imparcialidad, compromiso, sensibilidad. El segundo, son los valores de las tareas administrativas en el servicio público; eficacia, eficiencia y efectividad. El tercero, los valores que se relacionan con el actuar político; consenso, conflicto y pluralidad, libertad, justicia e igualdad.

La enseñanza de valores como guía del buen obrar siempre serán indispensables, en el servicio público deberían de ser un mero recordatorio, ya que la construcción de los hombres virtuosos se debe dar desde el seno de la sociedad, la familia, pero este asunto tan importante se tratará en el apartado final.

- ¿Quién enseña? ¿Cómo y qué?

La enseñanza de la ética no resulta una labor sencilla, pues la primera pregunta podría hacerse respecto de si la ética se puede enseñar o no; es decir, la ética es el conjunto de buenos comportamientos que se transmiten de persona a

persona, que se ponen en práctica en el día a día. Bajo este pensamiento se puede refutar que la ética no se puede enseñar en sentido estricto; sin embargo, cabe mencionar que lo que sí se puede hacer es educar al respecto y alcanzar así una cultura ética.

José Mejía Lira¹¹⁷, señala que los desafíos de una nueva ética pública, debe incluir la enseñanza de la misma, al respecto se puede considerar que, dentro del Servicio Profesional de Carrera, que coordina la Secretaría de Función Pública, se debe incluir un Subsistema de Educación Cívica y Ética, que se encargue de la formación ética de los servidores públicos. Para evitar reproducir vicios que son inercias dentro de las instituciones públicas, lo ideal sería que una Institución de Educación Pública Superior tuviera a su cargo la enseñanza de los aspectos éticos a considerar como servidores públicos. Una Institución de Educación Pública Superior garantizaría que la enseñanza de la ética para servidores públicos fuera imparcial, ajena a intereses grupales y económicos. La voz académica es comprometida y responsable para con el desarrollo y crecimiento social, por eso sería la voz indicada para tal tipo de enseñanza.

Cómo y qué enseñar son dos aspectos relevantes, ya que la forma de transmitir el conocimiento es prioritaria para que se aprenda algo o no. La formación ética para servidores públicos no será la misma que para estudiantes o algún otro profesionista, es necesario adecuar un programa para dicho fin. A continuación se plantean unas recomendaciones para hacerlo:

1.- Ética

Como primer punto se deben de enseñar los aspectos generales de la ética como materia, abarcar su historia, la evolución del pensamiento, los pensadores, las principales ideas en cada época, la influencia en nuestros días; y los valores y virtudes morales.

¹¹⁷ Lira, José María, “Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en México” en Servicio Profesional de Carrera, Vol. I, núm. 2, México, segundo semestre de 2004, pp. 7-24.

2.- Ética pública

Profundizar sobre el conocimiento de los valores morales que encarna la ética pública, los aspectos teóricos, históricos, de cultura en las organizaciones, su importancia en la práctica diaria en el servicio público, alcances y limitaciones.

3.- Ejercicios prácticos

Este es quizá el punto medular en la enseñanza de la ética en los servidores públicos, pues con los casos prácticos se entiende la importancia de la ética, ya que no se visualiza como teoría o utopía sino como una realidad que se enfrenta "...la enseñanza de la Ética de la función pública, como toda la educación para el servicio público, debe tener un fuerte contenido práctico. Lecturas sobre el tema, preparación y discusión de casos prácticos y trabajo en grupo deben ser los ingredientes de una metodología docente que es cada vez más urgente incluir en los planes de estudio de las Escuelas de Administración Pública."¹¹⁸

Además de la enseñanza permanente, los cursos, pláticas, talleres, foros, conferencias presenciales y a distancia son herramientas que refuerzan el aprendizaje del conocimiento y entendimiento de la ética en el servicio público.

4.- Experiencias internacionales ¿Qué tomar, qué dejar?

Los estudios comparados resultan de gran utilidad en los últimos tiempos, en especial en temas relacionados con política, economía, derecho, administración pública, pues a través del mirar internacional se puede reflexionar sobre las experiencias que tienen otros países.

El tema de la ética no debe ser la excepción porque al conocer los diferentes caminos al respecto, del éxito o fracaso de los mismos se pueden encaminar las acciones sobre la enseñanza de la ética según convenga y previo estudio de nuestras propias condiciones. Los estudios comparados siempre son

¹¹⁸ KERGNAGHAN, KENNETH, Codes of Ethics and Public Administration: Progress problems and prospects, Public Administration, No. 58, pp. 207-223, traducción propia. Artículo de internet. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1980.tb00400.x/citedby>

enriquecedores y a lo lejos se tiene una visión más objetiva de la situación, se puede pensar mejor en qué se debe tomar y qué se debe dejar de las experiencias de otros países.

Se puede afirmar que "...la formación en esta materia es muy importante, para los funcionarios y gestores públicos y para los ciudadanos, que sabrán que sus representantes son adiestrados, además de en las mejores técnicas administrativas y de gestión, en el arte de preocuparse, de verdad, en que los servicios públicos funcionen y en que se satisfagan éticamente los intereses públicos en el contexto del bien común."¹¹⁹

4.3.2 Replanteamiento de la toma de decisiones en el gobierno desde el enfoque ético

Plantear una nueva visión ética de la toma de decisiones en el gobierno es una tarea impostergable, ya que sólo a partir del replanteamiento se podrá, disminuir y amortiguar el impacto de las consecuencias de las malas decisiones gubernamentales, aumentarlas y encaminarlas al sentido de lo correcto y lo justo, logrando con ello imprimir el bien en cada una de ellas. En este contexto es imprescindible sensibilizar a los funcionarios sobre el alcance moral de su actuación, pero específicamente de la toma de decisiones, se debe retomar la noción de servicio, valores, derechos humanos y responsabilidad.

La Ética pública debe plantear reflexiones sobre los problemas y toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos, siempre en una visión de lo colectivo y el bien común. La Ética aplicada a la toma de decisiones agranda el panorama de los funcionarios, pues no sólo se entendería lo legalmente posible y correcto (o en muchos de los casos incorrecto) sino que se tendría en cuenta lo justo y posible. Un nuevo enfoque ético en la toma de decisiones gubernamentales contemplaría la necesidad de conocer los objetivos de las organizaciones, imprimir el bien en cada una de las decisiones, tomar en cuenta la responsabilidad y los

¹¹⁹ Ibídem, p. 300

problemas derivados, así como enfatizar en la cultura de la responsabilidad y dejar atrás la de las lealtades grupales.

1.- Conocer la razón de ser de las organizaciones

Un buen comienzo para replantear el enfoque de la toma de decisiones es crucial que los servidores públicos conozcan la institución donde laboran, que se involucren tanto en su funcionamiento administrativo como en el político; así como con los fines que ésta persigue. Este planteamiento básico ayudaría a resolver muchos de los problemas que se generan al tomar decisiones, ya que a veces el funcionario público no actúa correctamente, no por desconocer los procesos y procedimientos que le corresponde aplicar sino por falta de información para actuar de la mejor manera.

Es muy común conocer casos en los cuales los servidores públicos son eficaces y eficientes en sus tareas encomendadas; sin embargo, cuando se presenta algún problema o imprevisto y no tienen instrucciones previas de su superior, no saben cómo actuar o qué decisión tomar. Este problema es, quizá, el más representativo, pues sucede con frecuencia dentro de las instituciones. El servidor público sabe como hacer su trabajo; sin embargo, no sabe para qué lo hace o qué se logra con ello, por eso aunque debe tener el manejo o control de cierta situación no sabe cómo reaccionar.

Una visión ética de la toma de decisiones deberá basarse en dar a conocer a los servidores públicos la visión, misión y los objetivos de las instituciones en su conjunto y no sólo conocer sus funciones y realizarlas repetidamente sin sentido alguno, ya que así cuando se presente una situación de urgencia puedan actuar y cuenten con la certeza de decidir.

Dar a conocer el objetivo de las organizaciones es una tarea que sólo se puede llevar a cabo dando a los servidores públicos información completa y suficiente, para así incorporarlos institucionalmente y que no hagan sus funciones inercialmente (que es lo que sucede en la gran mayoría). Las inercias burocráticas

se presentan por la desinformación, aunada a la falta de ideología y sentido de pertenencia.

Contar con servidores públicos conocedores de los objetivos de la organización a la que pertenecen garantizaría una mejor toma de decisiones ante situaciones de emergencia, además proporcionaría vigilancia de la actuación de otros servidores públicos (sin que esto signifique una atribución legal específica a vigilar) con lo que se podrían detectar errores a tiempo para corregirlos. La producción y divulgación de información a los servidores públicos sobre la institución donde laboran es relevante para fortalecer la función de la toma de decisiones, evitar inercias, contrarrestar la inherente miopía de los gobernantes pero sobre todo hacerlos partícipes de los objetivos y fines que persigue la institución; evitando seguir con el esquema cerrado que en nada beneficia al bien colectivo.

2.- Responsabilidad

La responsabilidad en la toma de decisiones es un asunto complicado, que nadie ha querido abordar por la comodidad que representa para los servidores públicos tener culpa o inocencia colectiva.¹²⁰

“Dado que los funcionarios actúan en una organización conjuntamente con otros; no es posible atribuir responsabilidad individual alguna por las decisiones y políticas gubernamentales...en muchas prácticas gubernamentales, especialmente en aquellas que perduran en el tiempo y acarrear consecuencias involuntarias, resulta imposible descubrir huellas personales en lo tocante a la responsabilidad.”¹²¹

¹²⁰ Para mayor referencia sobre el concepto culpa e inocencia colectiva, véase Arendt, Hannah, *Tiempos presentes, La vida del espíritu*.

¹²¹ Thompson, Dennis Frank, Op. Cit., pp.15-16.

A esta situación se le define como el problema de “muchas manos”, donde no sólo un funcionario es responsable sobre las consecuencias de una decisión, sino que en ella intervienen varios, por lo que es complicado atribuir las debidas responsabilidades en caso de que sea necesario aplicar un castigo. La falta de criterio para atribuir una responsabilidad personal en la toma de decisiones acarrea problemas de gran magnitud, ya que nadie asume las consecuencias de sus actos y se esconden tras “la decisión institucional”.

La responsabilidad personal en la toma de decisiones se debe asumir desde dos posturas: la primera legal y la segunda moral. Sobre la primera, que se abordó en el apartado de los órganos sancionadores, vale la pena recordar que es importante que las consecuencias de una mala decisión tengan imputabilidad criminal; sin embargo, defendiendo la tesis principal de este trabajo, será siempre más importante enfatizar sobre la responsabilidad moral, ya que a través de ella se pueden prevenir conductas indeseables en los servidores públicos. La responsabilidad personal moral debe de...

“Considerar que los funcionarios son responsables como personas y no sólo como meros titulares de un cargo...un funcionario es moralmente responsable de un resultado o consecuencia únicamente cuando 1) sus actos u omisiones son la causa de ese resultado, y 2) cuando esos actos u omisiones no son el producto de la ignorancia o la compulsión.”¹²²

Sin embargo, es la segunda exclusión la que causa más omisiones al atribuir una responsabilidad, ya que son muchas las justificaciones o excusas que se dan para alegar que se actuó por ignorancia y con ello poder mitigar o eliminar así la parte que les toca por la consecuencia de sus actos o decisiones. A causa de esto se presenta otro problema en la toma de decisiones: el conflicto de intereses. A veces actuar como se debe se puede contraponer a actuar como se puede, es decir, en muchos casos sólo se tiene una única opción a tomar en el

¹²² *Ibíd.*, p.73.

momento y por más que las consecuencias sean perjudiciales, el acto no se puede castigar ya que se violaría un supuesto esencial de la ética: que los individuos sólo pueden ser culpados cuando hubieran podido actuar de otra manera.

Para que haya un cambio verdadero en la forma ética de asumir responsabilidades en la toma de decisiones, se deberá de cambiar el papel de la responsabilidad colectiva por el de la responsabilidad individual, ya que a través del “ ‘ yo acepto la plena responsabilidad’ , el funcionario fortalece su posición ratificando ante el público que alguien está a cargo y proyectando la imagen de un líder valeroso que no esquivo el bulto.”¹²³ Es necesario ganar la confianza de los ciudadanos, que son finalmente para quienes se trabaja, hacerles saber que alguien responderá por sus intereses y no sólo dejarlos en el discurso de que es el Estado quien trabaja con ellos, sino que hay personas con rostro vinculadas a las decisiones y políticas que se toman. A los ciudadanos sí les importan las instituciones; sin embargo, les importa más descubrir y conocer a los individuos quienes se encuentran vinculados y trabajan en ellas.

La responsabilidad personal da fuerza a los gobiernos, los legitima porque a través de ella se atribuye y vincula un compromiso directo con las personas y no tanto con la colectividad, las funciones o instituciones; y es posible identificar y dar seguimiento a las causas a través del tiempo, con el debido proceso, porque hay alguien imputable moral y penalmente, que no se esconde tras el “ente” estatal. Agrandar los límites de la responsabilidad contribuiría a un mejor ejercicio de gobierno, garantizaría certeza, rectitud, legalidad y legitimidad, “la prosecución de la responsabilidad personal proporciona el mejor fundamento para comprender el papel desempeñado por la acción humana en los buenos y malos gobiernos, y la base más sólida para promover la rendición de cuentas que la democracia debe exigir a los funcionarios del Estado.”¹²⁴

¹²³ Ibid, p.69.

¹²⁴ Ibid, p. 93.

La responsabilidad personal en la toma de decisiones no debe de ser vista sólo como un instrumento legal, sino moral porque es un asunto de ética pública, aunque también tenga implicaciones de la ética política ya que en ésta no se siguen reglas específicas sino criterios que permitan enunciar juicios, que se deben ajustar a las perspectivas que se presenten y además ser razonables, sólidos y coherentes, pero corresponde al siguiente punto ampliar los cuestionamientos de las implicaciones políticas en la toma de decisiones.

3.- La lealtad política en la toma de decisiones

A través de la reseña histórica de los gobiernos en México se pudo observar que el régimen político se ha apoyado en el aparato burocrático ilimitadamente y como recurso indispensable para aplicar la política cotidiana, lo que desvirtúa el ejercicio gubernamental, ya que éste siempre se subordina a la clase en el poder, generando que dentro de las instituciones existan lealtades que a ella se deben. A esto se debe agregar que en el concepto de lealtad se conjugan diversos intereses que son inherentes a ella, tales como los personales, grupales, institucionales e incluso nacionales, por lo que se deben de considerar al abordar la lealtad política en la toma de decisiones.

No sorprende que el sistema político mexicano se caracterice por una administración que responde a intereses parciales, provocando con ello una “administración pública mexicana...que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien se hacía responsable de un cargo específico”¹²⁵, así el sistema político mexicano se ha caracterizado por la lealtad individual, donde la permanencia, pertenencia y responsabilidad hacia un grupo se tornan la bandera de los administradores más que la responsabilidad propia hacia las instituciones, la sociedad y el bien común.

¹²⁵ Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, Ensayos sobre la nueva Administración Pública en Revista de Administración Pública No. 91, México, INAP, 1996, p.8.

Redefinir los límites para pasar de la lealtad individual a la responsabilidad pública, implica concebir la idea de que ese mal aún existe en nuestro sistema. Dejar atrás la cultura de la lealtad particularizada es darse a la construcción de la pluralidad pública, una administración transparente, vigilancia de los recursos públicos, exigir la rendición de cuentas, construcción de un servicio profesional y ético, considerar todos valores de la moral pública para hacer de la administración pública mexicana una administración comprometida, responsable que brinde servicios de calidad y que con ello asegure el buen ejercicio gubernamental, por ende alcanzar la práctica de gobiernos más democráticos.

El supuesto para cambiar la idiosincrasia de los servidores públicos e imprimir el bien en cada una de sus acciones y decisiones es una labor titánica, que deberá ser abanderada por la ética pública, ya que sólo a través de ella se podrá generar sensibilidad, inventiva, compromiso, innovación, visión de un futuro compartido, en tanto a derechos y responsabilidades, así como el refuerzo de la relación gobierno-gobernados. Toda acción y decisión gubernamental se debe a la sociedad y es por ello que ésta juega un papel fundamental como actor de este modelo propositivo que pretende un cambio fundamental en el servicio público a través de la visión ética, por lo anterior corresponde reforzar el sistema de valores morales en la sociedad y muy particularmente en la familia que es la base de ésta.

4.3.3 Reforzamiento del sistema de valores en la sociedad y la familia.

El referente ético en el gobierno se debe reproducir en su sociedad y viceversa, uno de los medios claves para lograrlo deberá de ser a través de la educación, pues no hay valor que valga por imposición, sino que los individuos deben interiorizarlo y vivirlo para que se ejerza; conforme a lo aquí propuesto, como un valor original y no como un código de conducta sin referencia. Pues de acuerdo con Hegel, si el Estado es el pensamiento (espíritu) ético universal, en

tanto idea absoluta resume e integra los valores morales de cada individuo en particular, y éstos deben constituir la razón de ser de cualquier gobierno.

El gobierno debe proporcionar como base sólida una buena educación, pues los valores morales deben ser adoptados en todos los grados educativos para que formen hábitos de conducta individual que se traduzcan en el bien de la colectividad. Además será necesario reforzar la ética en otros ámbitos sociales como las empresas y la familia. Ésta última merece puntual atención porque es la base de la sociedad y en su seno se inculcan los valores que guían hacia la libertad, responsabilidad, igualdad, fraternidad, transparencia, honestidad e integridad, tan sólo por tomar algunos de los valores que conforman el universo que dentro de ella se generan. Darse a la tarea de reforzar la ética en la sociedad, y en especial en la familia, es encaminar al bien las acciones del individuo, de invertir en el futuro compartido, de bien común, y no sólo del país sino de la humanidad entera.

1.- La ética en la educación básica y en el nivel medio superior

Moralizar la vida pública, incluye revitalizar los valores éticos de la sociedad y del individuo, ya que éstos se han ido perdiendo tanto en el espacio público como en la vida personal. Se debe contemplar un universo en el cual los diferentes grupos sociales se vinculen e interactúen fortaleciendo los valores desde sus respectivos ámbitos. En este modelo propositivo se decidió iniciar con la ética en la educación básica y en el nivel medio superior, pues la escuela, además de la familia, es uno de los contactos principales que tiene el hombre con el autoconocimiento del ser y en su desarrollo con la sociedad, de aquí que sea relevante inculcar valores morales en la escuela.

La sociedad delega en el Estado la capacidad de organizarla políticamente así como de dirigir las actividades tendientes al bienestar común; la educación es parte de ellas y por lo tanto debe contribuir a formar mejores ciudadanos que busquen el bien común; sin embargo, no basta con la educación en sentido formal

y estricto (obtención del conocimiento), sino que se debe de poner empeño en recuperar los valores que guíen el comportamiento, por lo tanto la educación debe de acompañarse con la enseñanza de valores que formen el núcleo de acción del individuo a lo largo de su vida.

El gobierno no presta atención a este punto, la secretaría encargada de la educación, que es la Secretaría de Educación Pública no lleva a cabo ningún plan de estudios ni programa que incorpore la enseñanza de la ética, por lo contrario se han suprimido materias de contenido, ético, cívico y filosófico, porque ahora lo importante es formar técnicos, personas que no tengan iniciativa, lo que se traduce en seres que no se identifican en la sociedad, que no se sienten parte de ella y que por lo tanto no aprenden a convivir. La violencia, la cultura de corrupción son sólo una consecuencia de una sociedad amoral, carente de valores, que ve en la desgracia del otro el único medio para sobresalir y destacar.

La propuesta es incorporar a la enseñanza, la ética en la educación básica y el nivel medio superior. Correspondería a los pedagogos diseñar e implementar los programas sobre la materia, para que de acuerdo al grado de aprendizaje el conocimiento sobre los valores pueda ser asimilado de la mejor manera. De acuerdo con Reinaldo Suárez¹²⁶, la ética escolar en la educación básica y nivel medio superior puede ser enseñada de la siguiente forma:

I.- Los temas correspondientes a la educación primaria deberán basarse en el autoconocimiento de la persona, reconocer su existencia desde diversos ámbitos, tener conciencia de que es un ser existente para y con la naturaleza, con su cuerpo, familia y personas que lo rodean. En esta etapa es fundamental enfocar a los niños en lo que son y lo que valen, crear conciencia de su vida y mundo, hacerlos abiertos al conocimiento para que puedan pensar y razonar. Es necesario también, crearles conciencia de que son seres sociables e interactúan con los

¹²⁶ Esquema de enseñanza basado en el libro de Suárez, Díaz, Reinaldo, *Ética escolar. Educación de actitudes y valores*, México, Ed. Trillas, 1999.

demás, por eso se deben fortalecer los lazos de convivencia y control de las emociones, ya que de ello dependerá la forma en que se relacionen con los otros por el resto de su vida.

II.- En la educación secundaria, el sujeto, que se convierte en adolescente, debe aprender conforme a los valores morales a reconocerse no sólo como individuo sino como un ser humano, un ser social, pero ¿qué implica lo anterior? Convivir de acuerdo a los valores humanos, el respeto, solidaridad, amabilidad y sensibilidad a todo lo que le rodea. Un ser social, parte de la virtud que desarrolla en esta etapa, es consciente de vivir armónicamente, fomentar valores de convivencia humana que tiendan al bien general.

III.- El nivel medio superior, marca una pauta de comportamiento muy importante en el individuo, no sólo académicamente es más capaz de asimilar información más compleja, sino que también lo hace en su mundo real, pues es el camino para su incorporación a la vida adulta. Reforzar la ética en esta etapa es imprescindible, pues aparece en el individuo una inquietud nata por participar de la vida política, con el simple hecho de convertirse en un sujeto de deberes y obligaciones, como votar por ejemplo. Es importante fomentarle valores de un buen ciudadano, participativo, que ejerza sus derechos pero que también cumpla sus deberes, de hacerle saber que es libre de ideas y pensamiento. Asumir la ética en este nivel, significa que el individuo es consciente de que vive en un mundo de valores y que por lo tanto es capaz de establecer criterios para distinguir lo bueno de lo malo, así como de responsabilizarse por sus decisiones y actos.

Incorporar la ética en la educación básica y en el nivel medio superior es una labor integral del gobierno y la sociedad, que tiene como vínculo a los educadores y docentes, cuya labor debe de abanderarse por una visión humanista, social, integral y comprometida. La enseñanza de la ética no garantiza que un individuo siempre actúe bien; sin embargo, fortalece a la sociedad porque le da la oportunidad al individuo de guiarse por valores, de identificarlos,

aclararlos, consolidarlos, jerarquizarlos, asimilarlos, confrontarlos pero sobre todo de asumirlos y comprometerse consigo mismo y con la sociedad.

2.- La ética en la educación a nivel profesional

La ética, comprendida en la educación a nivel profesional se puede ver desde dos perspectivas: la primera, la que se ejerce dentro de las aulas, en los espacios de formación; y la segunda, la que se refiere al ejercicio de la profesión. La primera parte de tomar en cuenta que el nivel profesional implica un mayor grado de entendimiento y conocimiento, por lo que la puesta en marcha de los programas sobre ética ya no versarán únicamente en el autoconocimiento del ser y las implicaciones inmediatas, como en el caso de la educación básica y nivel medio superior, sino que el grado de complejidad puede aumentar hasta la comprensión del sistema social en su conjunto, de lo que significan las acciones en la sociedad, así como el hecho de afrontarlas y responsabilizarse por sus consecuencias.

Se entiende por educación profesional la que se imparte en las universidades, con conocimientos especializados, que permite formar hombres con sentido, razón de pertenencia, aprecio a la cultura, medio ambiente y todo lo que le rodea; con valor e involucramiento en la situación política, social y económica en la que se vive. Se puede decir que una de las funciones primarias de la universidad, además de la enseñanza, debe versar sobre la humanización del contexto sociopolítico, así se imprimiría en la responsabilidad universitaria un pilar fundamentalmente ético.

La vida universitaria no puede ser ajena de la realidad que vive, por tanto, en la formación en las aulas debe imprimirse una visión general de la realidad social, no sólo enfocarse al área de estudio en la cual se desarrollará el futuro profesionista, ya que eso sería ver sólo un fragmento de la realidad. “La Universidad tiene que colaborar en la reconstrucción de una nueva época más

solidaria, más tolerante, más competitiva en el sentido de asegurar unas mejores posibilidades de existencia para todos los grupos y sectores.”¹²⁷

Además debe aportar una nueva cultura política, de hombres conscientes; en sus salones se deberá enseñar y transmitir el conocimiento científico con el fin de beneficiar a través de la práctica del mismo a toda la sociedad. La labor de la universidad es la formación de profesionistas con sentido humano, que se interesen por el bien común, lo que permitiría la formación de ciudadanos, o al menos lograría que se condujeran políticamente como ciudadanos, lo que va aparejado con participar cada uno desde su trinchera en la vida política, pues la política es inseparable de nuestra vida. Con esto no se pretende decir que es necesario politizar todas las disciplinas^{*}; sin embargo, hacer un mínimo de conciencia, debe ser un trabajo interdisciplinario, ya que,

“La Universidad debe entender como una parte de la misión social que le corresponde realizar la colaboración, desde su especificidad, en la tarea de perfeccionar la vida política. Debe contribuir la Universidad, por tanto, a que los hombres que luchan por el poder lo hagan de una manera más humana: con más verdad, solidaridad, capacidad de tolerancia y disposición para abandonar el poder cuando ya no se justifique su presencia en él.”

Todos saben que no hay exclusión por profesión para incorporarse al poder, de aquí la importancia de contribuir desde la formación universitaria a una mejor inclusión en la vida social y política. La ética en el nivel profesional como ejercicio de la profesión, refiere más precisamente a la deontología, que es el conjunto de deberes y obligaciones exigibles a una profesión, de la colectividad profesional.

¹²⁷ Álvarez Bolado, Alfonso, “La dimensión política en la formación universitaria” en La Ética en la Universidad, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995, p. 29.

^{*} Aunque resulta obvio de pesar, no está de más recordar que ciertas áreas y disciplinas tienen una especial relevancia de los contenidos éticos

La propuesta es que todos los planes de estudio tengan un contenido ético y/o deontológico, además de incorporar al menos dos materias sobre el tema. Cabe subrayar que no es lo mismo que el plan de estudio tenga un sentido ético a que exista una materia en la cual se vean estos aspectos; ya que la ética de la profesión no puede ser tema exclusivo de una materia, sino que debe imprimirse en el conjunto de la formación intelectual.

La universidad debe favorecer la formación ética de los profesionistas, porque son ellos la realidad inmediata de la sociedad. “La universidad es entre otras cosas y de manera muy principal, un crisol socializador en el que se forma la identidad intelectual y profesional de los alumnos que pasan por ella. Entran alumnos y salen abogados, enfermeros, psicólogos, ingenieros, economistas...”¹²⁸

La ética en el ejercicio de la profesión o ética profesional, refiere a la buena formación ética de los profesionistas, en su labor de aplicar sus conocimientos para el bien de la sociedad, de aquí que,

“El objetivo fundamental de la asignatura de ética profesional dentro de un currículum universitario es proporcionar conocimientos y métodos básicos para hacerse cargo reflexiva y críticamente de la dimensión moral que lleva consigo el ejercicio de la profesión que se va a ejercer. La asignatura de ética para ser formativa, no tiene que convertirse en un púlpito de predicación moral. No es eso lo que se pretende, y quien lo intente no encontrará mucha receptividad por parte de los alumnos, salvo que tenga dotes especiales de demagogo.”¹²⁹

La impartición de temas sobre la ética en el ejercicio profesional, no deberá significar o convertirse en una guía de buena conducta sino en una base para la reflexión sobre temas éticos en el quehacer profesional, de las decisiones y

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 62.

¹²⁹ Hortal, Augusto, “La ética profesional en el contexto universitario” en *La Ética en la Universidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995, p. 59.

posturas que se pueden tomar a consideración de valores inculcados. Sin embargo, cabe señalar que se debe reconocer que aún imprimiéndose la ética universitaria para beneficio de la sociedad no siempre se puede tener el resultado deseable, pues alguien que va actuar mal (por convicción, motivos personales, o vicios del propio sistema) no se detendrá únicamente por haber aprobado un curso de ética profesional, pues actuar conforme al bien y lo justo es producto de un sistema integral.

Se puede decir que la contribución de la universidad, con la ética profesional, no se debe de limitar a la enseñanza, ámbito académico y formación profesional, debe darse al compromiso por inculcar valores, humanizar e involucrarse con los alumnos como personas. El hecho de formar y capacitar en un área específica a individuos, no enriquece a la humanidad por sí sólo, ya que por ejemplo; si únicamente se tuviera la formación técnica de un individuo podría correrse el riesgo de enajenarlo, deshumanizarlo; sin embargo, si se entiende que la ciencia y el conocimiento están abiertos a temas éticos, se cumplirá una doble labor consistente en poder integrar los conocimientos científicos particulares con el saber integrador de la ética, con lo cual se entiende el “cómo actuar para vivir humanamente”¹³⁰. La tarea universitaria fundamental versa sobre el planteamiento ético del uso social en cada una de las profesiones y en el cómo cada uno de los individuos puede, desde sus áreas, contribuir al crecimiento y desarrollo social.

3.- La ética en el sector empresarial

A juzgar por la reseña histórica de los gobiernos en México, la iniciativa privada desempeña uno de los roles principales para el crecimiento y desarrollo del país, o en el caso mexicano la falta de ellos, es por eso que debe considerarse, además de la regulación pertinente del sector, emprender acciones éticas que guíen el comportamiento empresarial dentro y fuera de las mismas.

¹³⁰ Para la ampliación del concepto véase Hortal, Augusto, “La ética profesional en el contexto universitario” en La Ética en la Universidad.

En un primer momento, la propuesta puede resultar sin sentido o contradictoria, ya que en una visión general los principios éticos se contraponen o son inexistentes con los empresariales, pues se afirma, que las empresas existen para el fin del lucro y maximizar beneficios y ganancias. Sin embargo, se debe reconocer que se pueden hacer planteamientos sobre la ética económica o empresarial, materia que no corresponde a este trabajo, pero que pretende poner sobre la mesa de discusión el tema para que pertinentemente se profundice sobre él.

El sector empresarial cumple una función económica muy importante y elemental para la sociedad, pues en él se invierte, produce, distribuye y comercializan productos que finalmente necesita la población, por ende también se generan ganancias, empleos; y con ello se mantiene la cadena productiva que coadyuva a mantener la estabilidad social, esto es lo que se denomina como su función social, es decir, los beneficios que produce para la sociedad y que ella misma les reconoce.

De una manera más esquemática, se puede decir que la empresa como organización cumple dos funciones: interna y externa, la primera deberá estar encausada a alcanzar sus objetivos, la rentabilidad financiera, y la segunda, proporcionar bienes o servicios que produce con la más alta calidad. La característica principal de una empresa es maximizar el beneficio, más esto no debe contraponerse con el principio básico de mantener la humanización del trabajo ni con la responsabilidad ética de la empresa con la sociedad.

Respecto a la humanización del trabajo debe ser vista como objetivo de la empresa, pues no se debe de degradar al hombre hasta el punto de verlo meramente como otro instrumento más del trabajo, enajenarlo¹³¹ y quitarle la voluntad sobre sí mismo y convertirlo en cosa de otros. Cuando un hombre se

¹³¹ Sobre el concepto de la enajenación del trabajo se puede consultar a Marx, “El trabajo enajenado” en Manuscritos económicos y Engels, El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre.

vuelve subordinado, todos sus actos se hacen en relación a lo que se ordena, se restringe su libertad de acción y pensamiento, por lo que no será capaz de involucrarse en el mundo en el que vive, dejando a un lado sus virtudes. Aristóteles decía que,

“Envilecedores han de considerarse los trabajos, oficios y disciplinas que tornan a un hombre libre, en su cuerpo, en su alma o en su inteligencia, incapaz para la práctica y actos de la virtud. Por eso llamamos viles a todos los oficios que deforman el cuerpo, así como a los trabajos asalariados, porque privan de ocio a la mente y la degradan.”¹³²

Actualmente las condiciones laborales no están alejadas del panorama, es por eso que se debe trabajar en la ética empresarial, para que se mejore la calidad de vida, pues el cambio no sólo transformaría a los trabajadores de una empresa sino a la sociedad en su conjunto, porque al convertirse en seres libres y pensantes puedan aportar más. Hoy en día, el pensamiento capitalista trata de anular cualquier vía por la cual se promueva el estilo personal y su objetivo es implementar organizaciones por función, donde cada individuo vale por lo que hace y no por lo que es.

La falta de reconocimiento de la persona es lo que se objeta sobre el sector empresarial en México, pues no contribuye de ninguna forma a mantener la estabilidad social, por lo contrario ha propiciado el decremento de la calidad de vida de los individuos, ya que al interior se explota y se deshumaniza al hombre en el trabajo y al exterior, la mayoría de las veces se ofrecen y prestan servicios de mala calidad al más alto costo, lo que afecta a la economía y estabilidad de la sociedad.

La poca y mala regulación del sector empresarial son los mayores problemas, por eso la insistencia de una nueva en la cual se deberá de tomar en

¹³² Aristóteles, *La Política*, Libro Octavo, La educación juvenil, México, Ed. Porrúa, 2007, p. 209.

cuenta la inclusión de la ética respecto de su comportamiento. Para enfrentar el descrédito de la empresa, es necesario recobrar la sensibilidad ética en el mundo de los negocios, desde su trato con los trabajadores hasta su responsabilidad ética con la comunidad y las consecuencias con el entorno y medio ambiente, además de frenar la ola sus intentos por ser partícipes de los asuntos políticos del país, ya que dejarla en manos del mercado es el mayor de los males, se puede afirmar que, redefinir los ámbitos de actuación de la empresa, desde la ética, ayudará en al crecimiento y desarrollo del país.

4.- Valores en la familia

Se abordó el sentido ético que deben de retomar el Estado, gobierno y diversos grupos sociales; sin embargo, falta lo concerniente a la ética y valores dentro de la célula social más importante: la familia. Este apartado pretende enfatizar la importancia de los valores morales a promover dentro de la familia, ya que se considera a la misma como la base de la sociedad. La familia constituye el núcleo social por excelencia, pues es el origen de todo hombre, donde adquiere valores naturales que sólo se pueden generar en su interior; siempre será el modelo de unidad social, porque dentro se forman los seres virtuosos, de aquí la importancia por reforzar sus valores, para que la sociedad sea un reflejo de lo que hay dentro, ya que por más se hagan intentos por redefinir sus valores, no servirán de nada si no se fortalece primero la base.

Los seres humanos, por naturaleza, se unen para reproducirse, convivir y mantenerse juntos; lo cual les ayuda a encontrar un sentido de identidad y pertenencia que les permite; compartir rasgos culturales similares y fortalecerse frente a otros, es un arraigo básico, Aristóteles dijo que “La familia es así la comunidad establecida por la naturaleza para la convivencia de todos los días.”¹³³

¹³³ Aristóteles, Op. Cit., p.210.

La familia es el origen del individuo y en ella éste encuentra sus primeras interacciones con el mundo, ahí se forma en virtud y carácter, pues la convivencia le hace aprender y adquirir de lo que ve y vive. Si una familia genera en su interior actos de amor, reproduce actos de amor, por lo que hacia el exterior, la lógica es que se conducirán de igual forma; ocurriría lo mismo en el caso contrario, si se aprende a vivir del odio al exterior también se actuará conforme a él. De aquí la gran inquietud de devolver a la familia el papel que desempeña como base de la sociedad, para crear a partir de ésta un círculo virtuoso que produzca y reproduzca valores originales en el individuo dependientemente del ámbito en el que se desarrolle. Respecto a esto, Bodino afirmaba que,

“la familia constituye la verdadera fuente y origen de toda la república así como su principal elemento...que el Estado está compuesto de células sociales, las familias, que a su vez se agrupan en unidades superiores que son la corporaciones...Bodino todavía opera con la mentalidad organicista propia de la sociedad estamental, cuyas unidades superiores repiten los esquemas de las inferiores y viceversa, porque toda la unidad social está íntimamente unificada por unos mismos principios naturales. La familia puede ofrecer un modelo para el Estado.¹³⁴

Si se siguiera esta lógica y se tomara como base a la familia para un modelo de Estado virtuoso, significaría que éste sería virtuoso. Llevar una vida conforme a la virtud significa aceptar al individuo como es y reconocerlo por lo que es, ésta es una fortaleza de la familia, ya que ahí el valor de la persona radica en su ser y no en la función que cumple. En todos los demás ámbitos se acepta al individuo por su función; por ejemplo en la escuela se acepta si estudia, en el trabajo si trabaja, y así sucesivamente, pero en el caso particular de la familia hay una aceptación incondicional del individuo, por lo tanto, el individuo aprende a reconocer dentro de la familia al ser, por lo que se desarrolla la confianza necesaria para generar el autoconocimiento y libertad personal. “La familia es, por

¹³⁴Prieto, Fernando, Op. Cit., p.291.

tanto, la primera escuela de las virtudes humanas sociales, que todas las sociedades necesitan.”¹³⁵

La sociedad necesita de la familia, pues en su seno se forma la más libre relación entre personas, que de manera natural se unen para apoyarse, ayudarse, amarse y mejorar de forma colectiva; es un conjunto de seres libres, porque da espacio para el enriquecimiento personal, de sus virtudes. Una vida virtuosa es darse a la formación de hombres de bien, tener grandeza del alma, porque la grandeza del alma significa el bien en sí mismo. En este modelo propositivo se toman de referencia los escritos de Aristóteles sobre los bienes y las virtudes, pues se pretende mostrar que a partir de exaltar las virtudes del individuo, éste pueda obrar bien y por tanto vivir bien, porque una virtud sólo se puede considerar preciosa cuando hace al hombre de bien “...vivir bien y obrar bien es lo que llamamos ser dichosos; así ser dichoso o la felicidad sólo consiste en vivir bien, y vivir bien es vivir practicando la virtud.”¹³⁶

Aristóteles hizo tres divisiones respecto de los bienes, dentro de los cuales se encuentran las virtudes; la primera considera, bienes preciosos y dignos de estimación, alabanza, las facultades y virtudes que contribuyen a mantener y hacer el bien. La segunda es sobre los bienes deseables y no deseables. La tercera, referencia del modelo, es la división de acuerdo a los bienes del alma y del cuerpo; de los cuales los del alma corresponden a las virtudes. En tanto al alma se hace una división de dos partes, en las cuales cada una contiene sus propias virtudes: la parte racional y la irracional. En la parte racional “se distinguen la prudencia, la sagacidad, la sabiduría, la instrucción, la memoria y otras facultades de este género”¹³⁷ y en la parte irracional se contempla “la templanza, la

¹³⁵ Isaacs, David, *La educación de las virtudes humanas*, México, Ediciones Universidad de Navarra, 1996, p. 26.

¹³⁶ Aristóteles, *La gran moral*, México, Ediciones Psicolibro, p. 5.

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 9

justicia, el valor y todas las demás virtudes morales que son dignas de estimación y de alabanza.”¹³⁸

Una vida conforme a la virtud, es alimentar el alma, guiarla y evitar a toda costa las pasiones o afecciones, facultades y disposiciones que en la vida se puedan encontrar. Las afecciones, según Aristóteles, son por ejemplo: el cólera, el odio, temor, envidia; por su parte las disposiciones son lo que nos hace capaces de sentir las afecciones; sentir temor, cólera y así respectivamente con cada una; y las disposiciones son todas aquellas que manifiestan el punto máximo de cada una de las afecciones. Así, se comprende por lo anterior una forma de vivir de acuerdo a las virtudes y lo que se debe de evitar para desviarnos de ellas; según lo expuesto con Aristóteles, a reserva de que se pueda tomar a algún otro autor para referenciar una propuesta diferente de vivir conforme a las virtudes.

Aquí se considera como el ideal, pues debería ser la forma de conducción de las familias; sin embargo, educar conforme a las virtudes humanas no sencillo, pues es necesario adecuar el conocimiento para que se asimile de la mejor manera. Algunas de las virtudes se generan naturalmente dentro de la familia, como la amistad, comprensión, generosidad, lealtad y sinceridad, que no son todas; pero existen otras que se deben de fomentar y enseñar; por lo que se debe tomar en cuenta la aplicación de un modelo para coadyuvar a dicha enseñanza. El fin de las propuestas es que puedan convertirse en una realidad que ayuden al desarrollo y crecimiento del país; no que signifiquen meras utopías.

En un país como México, lo primero a tomar en consideración es la revaloración del concepto de familia como base social, de fomentar su crecimiento y desarrollo, fortalecerla. Segundo, aceptar que ya no se puede concebir a la familia únicamente en el modelo tradicional, padre, madre e hijos; sino que hay mirar las realidades que se viven y se afrontan; es decir, la conformación de nuevas familias integradas por; madre e hijos, padre e hijos; abuelos, madre e

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 9

hijos; madre- madre e hijos; padre- padre e hijos; y así sucesivamente todas las personas que forman un hogar. Tercero reconocer que las virtudes humanas son objeto de enseñanza y que se practican en el día a día por el resto de la vida.

Plantear un modelo de enseñanza de las virtudes humanas en la familia no es objeto del presente trabajo; sin embargo, a partir de estudios pedagógicos realizados, se integra el esquema más viable que se encontró para considerar el desarrollo de las virtudes en la familia, considerando las edades y la naturaleza de las virtudes. Lo que se presenta, como el propio autor del cuadro señala, no es un plan estricto ni inamovible, sino una serie de sugerencias a considerar para el desarrollo del conjunto de virtudes. El referente se basa en las virtudes morales y toma cuatro como cardinales: prudencia, justicia, fortaleza y templanza. “Elegir el Bien constituye la prudencia; no abandonarlo, a pesar de los obstáculos, de las pasiones y de la soberbia constituye respectivamente la fortaleza, la templanza y la justicia.”¹³⁹ A continuación se presenta el cuadro, que contiene la posible distribución de la enseñanza de las virtudes en la familia, considerando las edades.

Posible distribución de virtudes según edades

| | Hasta los 7 años | 8- 12 años | 13- 15 años | 16-18 años |
|------------------------------|-----------------------------------|---|--|---|
| Virtud cardinal dominante | Justicia | Fortaleza | Templanza | Prudencia |
| Virtud Teologal dominante | | Caridad | Fe | Esperanza |
| Virtudes humanas preferentes | Obediencia Sinceridad Orden | Fortaleza Perseverancia Laboriosidad Paciencia Responsabilidad Justicia Generosidad | Pudor Sobriedad Sociabilidad Amistad Respeto Sencillez Patriotismo | Prudencia Flexibilidad Comprensión Lealtad Audacia Humildad Optimismo |

| | |
|-----------|--|
| Resultado | Alegría y la madurez natural de la persona |
|-----------|--|

Fuente: David Isaacs, La educación de las virtudes humanas, México, Ediciones Universidad de Navarra, 1996, p. 463.

¹³⁹ Celaya y Urrutia, Virtudes, Gran Enciclopedia Rialp, tomo 23, España, Ed. Universidad de Bilbao, p. 607.

El esquema parece óptimo para educar según las virtudes y además va aparejado con el que se propone incorporar a la educación básica y nivel medio superior, ya que toma en cuenta el grado de comprensión de los individuos para fortalecer la aceptación e integración del conocimiento sobre los valores en su vida diaria. Lo único que presenta el cuadro, y que no se considera en este trabajo, por su extensión, son las virtudes teologales; sin embargo, las aportaciones se consideran completas y pertinentes al modelo.

Fortalecer al individuo desde su origen, enseñarle a pensar y actuar de acuerdo con valores morales, coadyuvará a la formación de una mejor sociedad, ya que se estará en el supuesto de formar hombres virtuosos, que actúen como tal en todos los ámbitos y circunstancias, que siempre busquen hacer el bien por el bien y no sólo para obtener algo o actuar en agradecimiento. Sólo en la medida en que el individuo se reconozca en los demás, podrá realizar actos libres, justos y virtuosos.

CONCLUSIONES

- El Estado es la organización política de la sociedad que tiene un poder de mando originario, a través del cual se reserva el uso de la violencia legítima para garantizar su existencia y funcionamiento, según lo considere necesario, convirtiéndose así en el eje del orden justo y equitativo de las relaciones entre los individuos.
- Las características de Estado le dan la supremacía sobre otros entes, pues se le delega la facultad de mandar y disponer sobre el bien común de una sociedad, es también un valor moral porque permite el ser de una vida política de la sociedad con reglas y funciones definidas, que conllevan a la perfecta convivencia y armonía.
- El gobierno es el conjunto de órganos institucionales que se establece de forma legal, cuyo objetivo es organizar las acciones estatales y realizar la gestión política y administrativa de la sociedad, lo que permite coordinar la voluntad pública y atender las demandas para satisfacer sus necesidades.
- El gobierno debe poner particular atención a la prestación de servicios públicos porque significa el producto final que se entrega al ciudadano y que incide directamente en su calidad de vida. Para cumplir con los objetivos, las funciones gubernamentales pueden dividirse en tres órdenes: ejecutivo, legislativo y judicial, que responden a la tipología clásica de la división de poderes.
- El gobierno en México, de acuerdo con la Constitución Política, divide sus funciones en ejecutivo, legislativo y judicial para cumplir con el Proyecto Nacional.

- El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y que tendrá a su cargo la Administración Pública Federal.
- El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión y el Poder Judicial en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Federal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.
- La administración pública es el órgano por medio del cual se realizan las acciones de gobierno. De acuerdo con Woodrow Wilson, es el gobierno en acción, por lo tanto es la parte más tangible de éste; pues se forma por el conjunto de instituciones y dependencias que proporcionan bienes y servicios a la población, materializando así las funciones estatales y gubernamentales.
- El servicio público es una actividad política, técnica y científica a cargo de los órganos gubernamentales, que satisface necesidades básicas e intereses públicos, por ello se debe de prestar de forma general, igual, continua, regular, gratuita y de calidad.
- El bien común es aquel que afecta la vida social, que se rige bajo toda ley que pretenda lograr la igualdad, equidad, justicia y que tienda a la virtud. Es una aspiración humana para realizar y conservar prácticas que conlleven a la plena armonía y convivencia social.
- La ética es una concepción filosófica de la conducta humana, la ética alude a los valores y principios morales del comportamiento de los seres humanos, que lo hacen prudente respecto de sus acciones y decisiones tanto en su esfera individual como colectiva.

- La ética estudia la moral, que son los principios y valores contenidos y aceptados en una sociedad, en un espacio y tiempo determinado, es el conjunto de determinados valores, principios y acciones aceptadas socialmente, que rigen el ser y el deber ser de un individuo.
- La ética pública es la concepción del comportamiento de los servidores públicos, que se guían por principios y valores morales tendientes a alcanzar el bien común, reconociendo con ello que cada una de las acciones y decisiones que se toman en el ámbito gubernamental afectarán directamente a los ciudadanos a los cuales se deben.
- La ética pública permite reflexionar sobre el servicio público y posibilita la realización del funcionario público, primero como persona capaz de fortalecer la conciencia de los actos que realiza y segundo respecto de las acciones que realiza para la colectividad.
- La ética pública ayuda a fortalecer la actividad administrativa, por consecuencia aumenta la aceptación y legitima a los gobiernos, pues la idea de servir a la colectividad se traduce en mayor ponderación para el bien común y el compromiso social.
- La Vida Política de México se caracteriza por cambios constantes, lo que hace que sus gobiernos se enfoquen más en la lucha por alcanzar el poder político que en el interés por atender las necesidades sociales que les son encomendadas, lo que genera desconfianza de los gobernados hacia sus gobernantes.
- En el México independiente la inestabilidad del gobierno fue evidente; políticamente se tradujo en la existencia de caudillismos y las constantes luchas por el poder, administrativamente en el deseo de la gente por acceder a un cargo público como forma de alcanzar un empleo lucrativo.

- Durante la República Restaurada se dio el primer intento por modernizar la administración pública, pero con el fin de hacerla el instrumento que hiciera posible mantener la maquinaria política, no para atender las necesidades sociales.

- La burocracia se convirtió en la forma de sostener al partido en el poder, ya que implicaba el manejo de recursos públicos, por eso la gente que colaboraba en el gobierno debía ser leal, a partir de ahí se vuelve imperativo la lealtad política para ocupar cargos públicos, vicio que aún persiste en nuestros días.

- En el porfiriato los empleos públicos eran de ocupación personal y una forma de pagar o cobrar favores políticos, a lo que se suma el abuso de autoridad; sin embargo, el contexto histórico releva que en ese momento era más importante para el Estado mexicano mantener la paz y la unidad nacional que afianzar las buenas prácticas dentro de la administración.

- La época post- revolucionaria pugnó por la formación de un nuevo Estado, que fuera incluyente de las necesidades sociales, que replanteara la vida de los mexicanos; sin embargo, con una administración débil y la falta de instituciones fue imposible consolidar y materializar los ideales de lucha por una sociedad más igual, además aún reinaba en México el interés de unos cuantos por beneficiarse del poder.

- En el gobierno de Calles y el maximato el fin principal fue consolidar las instituciones para que las personas no se preservaran en el poder, sino que fueran los organismos políticos los que abanderaran la lucha de los intereses de los diversos grupos.

- La creación del Partido Nacional Revolucionaria permitió el objetivo de estabilizar la vida política del país; sin embargo, a través de él también se institucionalizó el control absoluto de la maquinaria política y administrativa para mantener a las élites políticas.
- Durante el cardenismo se vivió la época de mayor estabilidad política hasta entonces, lo que permitió la efectiva concentración en los asuntos administrativos, añadiendo a esto el compromiso personal del mandatario con el bienestar social, lo que permitió la existencia de un gobierno virtuoso.
- En el gobierno cardenista se reconoció por primera vez la labor e importancia de los trabajadores al servicio del estado lo que reforzó su tarea de lograr una administración pública al servicio de la sociedad.
- El periodo conocido como de industrialización, trajo consigo el debacle de todos los avances logrados en el cardenismo, el interés colectivo se dejó en el olvido, pues en la pugna por la industrialización, se benefició a la iniciativa privada sacrificando al sector obrero y campesino. Fue evidente el uso de la fuerza política para controlar el aparato administrativo y a los servidores públicos, continuando así la tradición histórica de mantener en el servicio público gente fiel al gobierno.
- Los periodos de desarrollo estabilizador y populismo sacrificaron las necesidades sociales para el enriquecimiento y beneficio de unos cuantos, la falta de compromiso y convicción de los gobernantes por el servicio público, convirtieron al Estado mexicano en objeto del interés externo, a quien no le importaba ni el crecimiento ni desarrollo de la nación, sino el lucro que pudieran obtener del país.

- Con el presidente Miguel de la Madrid se dio el primer intento por enfrentar la inmoralidad pública en la que estaban sumidos los gobiernos mexicanos, el plan de Renovación Moral pretendió hacer frente a todos los vicios políticos y administrativos. Se planteó entre otras cosas la responsabilidad de los servidores públicos, la instauración de un Código de Ética; sin embargo, todo era letra muerta pues las intenciones se plasmaron en papel y no en acciones.
- En el sexenio de Carlos Salinas, el plan de Renovación Moral quedó en el olvido, muy superficialmente se creó el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática y el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, respecto al gobierno de Ernesto Zedillo, destacó el Programa de Modernización de la Administración Pública; en ambos casos se pretendió una administración comprometida con la ética del servidor público.
- La realidad es que de los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se recuerda la ola privatizadora más grande de todos los tiempos, que entregó el país a las empresas y que concentró la riqueza en manos de unos cuantos. Se permitió también que la corrupción dentro de la estructura de gobierno se afanzara cada vez más, haciéndola parte de la práctica gubernamental.
- En el año 2000, al llegar las elecciones presidenciales, la sociedad, cansada de las promesas no cumplidas por el partido hegemónico, que había dejado al país en bancarrota y a su población sumida en la pobreza, esperanzada en un cambio, confió su futuro político en la alternancia política. Llegó así al poder ejecutivo por primera vez un candidato y partido de oposición, Vicente Fox del Partido Acción Nacional.

- Denominado a sí mismo como el “Gobierno del cambio”, el gobierno de Vicente Fox inició su mandato dictando líneas estratégicas para un cambio radical en el manejo administrativo, lo que incluía: un gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria y gobierno que cueste menos.
- En el gobierno de Vicente Fox, se hizo un intento por poner en marcha las mejoras administrativas, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se instauró el Servicio Profesional de Carrera, se estableció un Código de Ética para los Servidores Públicos; sin embargo, la realidad fue que las prácticas de corrupción, arraigadas casi por herencia histórica y cultural, no se modificaron.
- El gobierno foxista se abanderaba bajo el ideal de mejores prácticas gubernamentales, honestas y transparentes; sin embargo, se usó la administración pública como trampolín para hacer crecer las empresas familiares, evidenciando las prácticas de corrupción desde el liderazgo, por lo que obviamente el Código de Ética quedaba sin un sistema de valores original en el cual referirse.
- Ante la evidencia de los fraudes y despilfarros, que se suscitaron en el primer sexenio panista, la población volvió a poner, una vez más, sus expectativas de una vida mejor en la alternancia política; sin embargo, no se logró y el gobierno panista se mantuvo en el poder.
- Después de unas elecciones tan controvertidas que dieron el triunfo legal a Felipe Calderón, éste tomó posesión de la presidencia en 2006, inició su mandato con una sociedad desconfiada de su gobierno, servidores públicos, instituciones y leyes. Cabe señalar que su preocupación no se basa en mantener el bienestar social, sino en conservar el poder para garantizar la sucesión presidencial del 2012.

- En México es más importante la lucha por alcanzar el poder y allegarse de sus aparatos administrativos para mantenerse en el mismo, que el compromiso por el bienestar general. Las malas prácticas gubernamentales, que incluyen la búsqueda del enriquecimiento personal a través del aparato administrativo, supeditan el interés general por el personal, son el reflejo de la falta de una visión ética gubernamental que permita encausar sus acciones al bien común.
- La falta de ética en el Estado ha llevado a los gobiernos a olvidar su objetivo de cumplir con el bien común o colectivo, lo que se refleja en sus instituciones y servicio público, el cual se ha visto en déficit, tanto por el deterioro de los servicios públicos como en la visión miope para abrazar el crecimiento y desarrollo social.
- Sin falta de referente ético en el gobierno, la corrupción ha hecho acto de presencia con tal énfasis, que el servicio público no se visualiza como la idea del servicio a los ciudadanos, por lo contrario se ve como una fuente de poder y enriquecimiento, las burocracias se han convertido en súper estructuras que lo controlan todo.
- La falta de sensibilidad para atender al bien común, que debería verse reflejado en la vida pública; educación, empleo, salud y vivienda, responde entre otras cosas a una tradición histórico-cultural de prácticas de corrupción que han permeado en la vida nacional y en la falta de una perspectiva ética, en la cual se antepongan las prácticas de bien común antes que las de individuos o grupos.
- La recuperación de los gobiernos virtuosos es imprescindible para poder lograr la construcción de espacios más justos, libres e iguales, donde se

reconozcan y atiendan las necesidades de la población y se adopte un sistema de vida conforme a los valores.

- Reforzar la capacidad política y administrativa contribuye a crear mejores condiciones de gobierno, ya que a través de ellas se logra la atención plena y oportuna de los problemas y conflictos, porque se considera la definición y aplicación de estrategias de acción que aseguran el orden.
- Reconocer la importancia de la ética en el servicio público es un imperativo para que los valores se interioricen en el día a día de las instituciones, que se reflejen y traduzcan en mejores acciones para la población, logrando con ello que la ética sea una cuestión integral de cooperación entre gobernantes y gobernados.
- A través de la incorporación de la ética en el servicio público, se logran gobiernos más confiables, legítimos y aceptados, que responden con eficacia y eficiencia a las demandas sociales, políticas, económicas, culturales, y en general a todas las necesidades de la vida pública. Su entendimiento no debe ser específico, sino global, que existan valores de referencia original y que a partir de ellos se pueda guiar la conducta de los funcionarios para fomentar su buen comportamiento.
- Respeto, Honradez, Responsabilidad, Tolerancia, Imparcialidad, Compromiso, Sensibilidad, Eficacia, Eficiencia, Consenso, Conflicto y Pluralidad, Libertad, Justicia e Igualdad, son valores que podrían referenciar la conducta de los servidores públicos, enalteciendo sus virtudes como individuos y encaminando sus acciones al más estricto sentido de bien.
- El reto de los gobiernos mexicanos es lograr panoramas libres, justos e iguales para su sociedad, se deben de dar a la tarea de impulsar planes,

programas, acciones y decisiones que tiendan al bien y alcanzar así el desarrollo y crecimiento social.

- La construcción de gobiernos más justos, libres e iguales no dependerá del reconocimiento de una ética específica, sino que se debe arribar al bien en la acción de gobierno refiriéndose al respeto del sistema de valores original, que sea incluyente, humanizado, sensible y solidario, que vea la necesidad de proyectos comunes o colectivos.
- En México debe existir una infraestructura donde se considere el compromiso político, la gestión institucional y un sistema ético integral, que al ponerlo en marcha pueda mitigar las malas prácticas gubernamentales y se eleve así la calidad de vida de los ciudadanos.
- El compromiso político implica la entrega total a la labor encomendada que tienen los partidos políticos, agrupaciones y organizaciones sociales, gobernantes, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos y todos aquellos que participen de la construcción de un mejor país.
- La gestión institucional debe abarcar los aspectos fundamentales de la actuación de gobierno, para garantizar por la vía de las instituciones que la infraestructura ética pueda ser viable. La gestión institucional debe considerar la fortaleza de los siguientes aspectos: transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, órganos de vigilancia (control y fiscalización) y órganos sancionadores.
- El sistema ético integral toma la profesionalización de los servidores públicos como eje para replantear la ética gubernamental, refiriendo a valores morales, por lo que se insiste en la educación ética de los servidores públicos, la cual deberá ser permanente, apegada a la legalidad,

enfocada a su vocación y referenciada en la enseñanza de valores propios del servicio público.

- Para consolidar la ética en el servicio público, es un imperativo replantear la toma de decisiones en el gobierno desde lo ético, para encaminarlas al sentido de lo correcto y lo justo, sensibilizando así a los funcionarios sobre el alcance moral de sus decisiones y actuaciones.
- Un enfoque ético de la toma de decisiones implica que los servidores públicos conozcan los objetivos de las organizaciones, se responsabilicen de las consecuencias de sus acciones y decisiones, y que no se basen en lealtades políticas al tomarlas porque lo que se quiere evitar es favorecer a unos a costa de otros.
- Las acciones de un gobierno se tornan más éticas en tanto el Estado reconozca la conjunta responsabilidad con las personas por mantener el bien común, de aquí la importancia de reforzar el sistema de valores en la sociedad y muy particularmente en la familia que es la base de ésta.
- La ética en la educación, en todos los niveles, es un factor clave para formar individuos virtuosos que se conduzcan como tal, ya que la enseñanza de valores morales permite que el ser se reconozca como individuo y en la sociedad. La ética ayuda a la formación de personas comprometidas con su ser, mundo, derechos y obligaciones políticas.
- Fortalecer los valores morales en la familia, coadyuva a la formación de una mejor sociedad, ya que se está en el supuesto de formar hombres virtuosos, que actúen como tal en todos los ámbitos y circunstancias, que busquen hacer el bien por el bien, realizando actos libres, justos y virtuosos.

- La ética no es garantía de evitar errores, pero con ella se pueden reducir y amortiguar los efectos del comportamiento de los servidores públicos, de las malas decisiones de Estado que llevan a su desorientación, evitando así la justificación y auto referencia; y por lo contrario exalta y enaltece sus virtudes, encaminando sus acciones al bien común.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 2001.

Aguilar, Hernández Felipe, *Moral pública en los procesos de Buen Gobierno*, México, Plaza y Valdez Editores, IAPEM, UAEM, 2000.

Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, 2005.

Álvarez Bolado, Alfonso, "La dimensión política en la formación universitaria" en *La Ética en la Universidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995.

Aristóteles, *Ética nicomaquea*, México, Ed. Porrúa, 2007.

-----, *Política*, México, Ed. Porrúa, 2007.

-----, *La gran moral*, México, UNAM, Psicolibro, Colección digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2009.

Ballard, Perry Laurens, "El modelo liberal y la política práctica en la República Restaurada, 1867-1876" en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, abril-junio, 1974.

Beuchot, Mauricio, *Ética antigua*. Copias fotostáticas proporcionadas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. No se encuentra el registro de la bibliografía completa en la red de bibliotecas UNAM.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Cabrera, L., *La herencia de Carranza*, México, Ed. Privada, 1920.

Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Ed. Limusa, 1989.

CIDE- SEP *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, 2006.

Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Política Interior*. Ed. Hermes. México, 1970.

De la Madrid, Ricardo Raphael, "Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público" en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE, SFP, 2006.

Dror, Yelhezlk, *El profesionalismo del arte de gobernar*. Lectura proporcionada en fotocopias en la clase de Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México.

-----, *Prolegómenos para las ciencias de políticas* en *El estudio de la Políticas Públicas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Fernández Christlieb, Paulina, Bejar, Luisa, *La década de los sesenta*. Artículo tomado de fotocopias proporcionadas en la clase de Sociedad y Estado en México de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Fernández Santillán, José, *Política y administración pública en México*, UAM, México, 1989.

García Malo, Ignacio, *La política natural o Discurso Sobre los Verdaderos Principios del gobierno*, México, UNAM, 1978.

González, Luis, "Los artífices del cardenismo" en *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.

González Pérez, Jesús, *La ética en la Administración Pública*, Madrid, Ed. Civitas, 1996, p. XXXVI.

Gómez, Lobo A., *La ética de Sócrates*, México, FCE, 1989.

Hernández, Chávez Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, FCE, 1983.

Hortal, Augusto, "La ética profesional en el contexto universitario" en *La Ética en la Universidad*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Consulta desde acceso remoto a red de recursos electrónicos. Dirección General de Bibliotecas. UNAM, 2009.

Isaacs, David, *La educación de las virtudes humanas*, México, Ediciones Universidad de Navarra, 1996.

Kant, Manuel, *La Paz Perpetua*, Primera Sección; publicada en *Revista de Ideas y Cultura*, 21 de abril de 1959, núm. 13. Buenos Aires.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción Eduardo Gacía Maynes, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 2008.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1961.

López Álvarez, Francisco, *La Administración Pública y la Vida Económica en México*, México, Porrúa. 1956.

Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México 2005.

Martínez, Morales Rafael, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Oxford, 2004.

Martínez Puón, Rafael en “Los desafíos de la comparación internacional” en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE, SFP, 2006.

Medin Tzvi, Ideología y Praxis política de Lázaro Cárdenas, México, Ed. Siglo XXI editores, 1997.

Merino, Mauricio, Los desafíos de una nueva ética pública en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE –SFP, 2006

Medina, Luis, “Civilismo y modernización del autoritarismo” en *Historia de la Revolución Mexicana*, T.XX, El Colegio de México, México, 1982.

Meyer, Segovia, Lajous, “Los inicios de la Institucionalización” en *Historia de la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.

Moreno, Daniel, *Clásicos de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1975.

Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*; traducción, introducción y notas de Demetrio Castro Alfin, Madrid, Istmo, 2002.

Mora, José María Luis, *Ideas, retratos y ensayos*, México, UNAM. 1974.

Muhammad, Abu.l., *Exposición de la “República” de Platón*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1987.

Muñoz Gutiérrez, Ramón, *Innovación Gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

OCDE, *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*. Ministerio de Administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997.

-----, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE Countries*, París, (1995)
-----, *Information Technology in Government: Management Challenges*, París, (1992)
-----, *Public sector corruption: An International Survey of Prevention Measures (1999)*
-----, *Serving the Economy Better*, París, (1990)

Consulta digital, base de datos de la OCDE. Acceso, Facultad de Economía, UNAM.

Peschard, Jacqueline, *Transparencia y Partidos Políticos*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, 2005.

Platón, *La República*, Traducción Ivonne Saíd, México, Ed. Autores Selectos, 2003.

Prieto, Fernando, *Manual de historia de las teorías políticas*, Madrid, España, Unión Editorial, 1996.

Rodríguez Arana, Jaime, *Ética institucional. Mercado vs función pública*, Ed. Escuela Gallega de Administración Pública, Madrid, 1996.

Rodríguez Arana, Jaime, *La dimensión ética*, Madrid, Dykinson, 2001.

Rousseau, Jean- Jacques, *El Contrato social*, España, Ed. Tecnos, 1993.

Sabine, George, *Historia de la Teoría Política*, México, Ed. FCE, 1992.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, 2005.

Suárez, Diaz, Reinaldo, *Ética escolar. Educación de actitudes y valores*, México, Ed. Trillas, 1999.

Tello, Carlos, *La política económica en México 1970-1976*. Siglo XXI Editores, México, 1979.

Thompson, Dennis Frank, *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Ed. Gedisa, España, Barcelona, 1999.

Uvalle, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

-----, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, Estado de México, IPEM y UAEM, 1997.

Vázquez Cano, Luis, “La simplificación administrativa” en *La administración pública contemporánea en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Weber, Max *La política como vocación*, en el Político y el Científico, México, Ed. Coyoacán, 2004.

La Renovación Moral 1982-1988, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1988

HEMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis, en *Revista de Administración Pública*, México, 1999. Fotocopias proporcionadas en la clase de Gobierno y asuntos públicos de la FCPyS.

Álvarez , Lucía, Participación y democracia en la ciudad de México, La Jornada, ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997.

Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, Ensayos sobre la nueva Administración Pública en *Revista de Administración Pública* No. 91, México, INAP, 1996.

-----, *La importancia de la ética en el análisis de las Políticas Públicas*, Cursos Internacionales de Verano CIDE, Ética y Políticas Públicas, Julio 2008, Sin publicación.

Villoria, Manuel, Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *Revista española de investigaciones sociológicas*. Lectura proporcionada en los Cursos Internacionales de Verano CIDE, Ética y Políticas Públicas, Julio 2008, Sin publicación.

“El control interno en el mundo” en Más allá de la frontera, *Revista de Contabilidad Gubernamental* No. 16, p. 43. Ficha incompleta, pues no se encuentra registro de la revista en internet, ni en la hemeroteca, el documento fue proporcionado en fotocopias en la clase de Sistema de Auditoría Gubernamental de la FCP y S.

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. SISTA, 2009.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley de Servicio Profesional de Carrera

Código Penal Federal

Fuente: Página web de la Cámara de Diputados.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

PÁGINAS WEB

Tercer informe de labores, Secretaría de la Función Pública, p.135.
<http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/incio>. Fecha de visita: 2 de septiembre 2009.

KERGNAGHAN, KENNETH, Codes of Ethics and Public Administration: Progress problems and prospects, *Public Administration*, No. 58, pp. 207-223, traducción propia. Artículo de internet. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1980.tb00400.x/citedby> . Fecha de visita: 5 de junio de 2009.

TESIS CONSULTADAS

Álvarez Bernal, María Elena, *La ética en la función pública: una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*.

Carrillo Landeros, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*.

Serna Martínez, Ricardo, *La ética en el servicio público durante el Gobierno de Vicente Fox*.