

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

Seminario de Sociología General y Jurídica



Título de tesis:

**“LA ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LOS SISTEMAS DE
ASCENSO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN
MÉXICO.**

ASPECTOS SOCIOLOGICOS.”

Que para obtener el título de Licenciada en Derecho

P R E S E N T A:

Laura Aguilar Hernández

Directora de tesis:

Dra. Norma Dolores Sabido Peniche

México, D.F. 2014



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.

*Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, por
la oportunidad que me brindó en la realización de mi tesis
profesional*

*Al Seminario de Sociología General y Jurídica en particular a
la Dra. Elsie Núñez Carpizo y a la Mtra. Amparo Apolinar
de Jesús por su valiosa orientación*

*A la Dra. Norma Dolores Sabido Peniche por su confianza y
asesoría*

*A la memoria de mi padre Lic. José Aguilar Ventura, porque en
momentos difíciles su recuerdo y ejemplo me han acompañado a lo
largo de mi vida*

*A mi madre Petra Hernández Miranda por su comprensión y
cariño*

*A mis hijos Sergio y Claudia Castillo Aguilar, motivos de mi
existencia, gracias por su amor e incondicional apoyo para lograr
ver culminado mi sueño.*

I N D I C E

INTRODUCCIÓN

Capítulo I

Administración Pública Federal en México

1.1 Consideraciones teóricas de la Administración Pública	1
1.2 Antecedentes históricos de la Administración Pública Federal en México	4
1.3 El servidor público dentro de la Administración Pública Federal	18
1.3.1 Características	21
1.3.2 Funciones	22
1.3.3 Alcances	25

Capítulo II

2. La Burocracia en la Administración Pública y su compatibilidad con la Teoría de Max Weber

2.1 Origen de la Teoría Sociológica y Burocrática de Max Weber	30
2.1.1 Relaciones de poder	35
2.1.2 Estructuras Organizacionales	40
2.1.3 Desarrollo del pensamiento administrativo	46
2.2 Concepto de Burocracia de Max Weber	47
2.2.1 Modelo teórico de la burocracia	49
2.2.1.1 Características de la burocracia	51
2.3 Ventajas de la Burocracia	58

Capítulo III

3. La Ética y su aplicación en la Administración Pública 60 |

3.1 El concepto de Ética	75
3.1.1 La Ética de la responsabilidad de Max Weber	77
3.1.2 Valores del servidor público en la APF	79

3.2 Marco Jurídico Ético del Servidor Público	
3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	86
3.2.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la APF	88
3.2.3 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.....	91
3.2.4 Código de Ética de la Administración Pública Federal	91
3.2.5 Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones	92
3.2.6 Principios de la OCDE sobre la conducta ética en el servicio público...	93

Capítulo IV

4. Importancia del Servicio Profesional de Carrera como mecanismo para obtener puestos en la APF	95
4.1 Antecedentes	96
4.2 Instrumentos jurídicos y normativos en los que se sustenta la operación y el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	97
4.2.1 Ley del Servicio Profesional de Carrera	97
4.2.2 Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	99
4.2.3 Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	101
4.2.4 Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera	103
Manual de Administración de aplicación General en Materia de Recursos Humanos y Organización	104
Manual del Servicio Profesional de Carrera	104
4.3 Estructura del Sistema	105
4.4 Instancias competentes en la evaluación operativa del Sistema	107
4.4.1 Unidad de Política de Recursos Humanos	107
4.4.2 Órgano Interno de Control	108

4.4.3 Auditoria Superior de la Federación	109
4.4.4 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	110
4.5 Aspectos Sociológicos: causas y efectos.	
4.5.1 La falta de ética de los servidores públicos en la Operación del Servicio Profesional de Carrera. Causas	112
4.5.2 La falta de ética de los servidores públicos en la operación del Servicio Profesional de Carrera. Efectos	117
4.5.2.1 Recomendaciones de la OCDE en la operación del SPC.....	123
4.5.2.2 Resultados de la consulta solicitada a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, respecto a las quejas y denuncias a servidores públicos que operan el Servicio Profesional de Carrera del año 2003 a 2012.	126
Gráfica.....	155
Conclusiones	156
Bibliografía	157
Anexos	
Anexo 1. Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.....	163
Anexo 2. Principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la conducta ética en el servicio público.	168

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se aborda el tema del Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal, tomando como enfoque principal la ética del servidor público en la operación del sistema que integra el SPC. La ética pública a pesar de tener un origen milenario, la podemos observar joven como herramienta dentro de las nuevas técnicas de la gestión pública, hace falta que madure y además que existan métodos que garanticen su aplicación porque el sólo conocimiento de los valores es inútil si no se ponen en marcha. La aplicación adecuada de los valores en el servicio público conlleva a un buen gobierno pero si se ignoran o no se practican no podremos esperar que los miembros de una organización los posean si además consideramos que el servidor público cuenta con libre albedrío para interpretar los valores éticos de acuerdo a su necesidad o situación en la que se encuentre.

La ética solo tiene sentido si se logra que sea operativa mediante la conducta de los servidores públicos. El deber ser es siempre positivo pero su ejecución a través de la actuación, siempre será mejor.

La investigación realizada se divide en cuatro capítulos; el primero se denomina “La Administración Pública Federal en México (APF)” en el cual se exponen consideraciones teóricas de la Administración Pública como una ciencia social donde su principal objetivo es la actividad del órgano ejecutivo en la realización o prestación de servicios públicos en beneficio de la sociedad a través de actividades concretas como: Mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico político y social, asimismo se hace referencia a los órganos que integran a la APF Centralizada y Paraestatal, en su trayectoria histórica hasta nuestros días.

El segundo capítulo se titula, “La Burocracia en la Administración Pública Federal y su compatibilidad con la Teoría de Max Weber”, en el se aborda la sociología comprensiva de Max Weber como la ciencia que se propone entender el obrar social, interpretar su sentido y, mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos. El desarrollo de esta ciencia nos conduce a pensar que es

la primera ciencia social moderna que trata de explicar el cambio social sus causas y sus efectos.

La burocracia para Max Weber es la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad, para lograr esto, se apoya en el modelo burocrático el cual necesita por anticipado se detalle cómo deben hacerse las cosas.

Weber señala que el poder es la capacidad individual de lograr que los otros actúen en la forma deseada a pesar de su resistencia, también se ocupa de aquellos fenómenos de poder fundados en el consentimiento de los dominados a través del ejercicio legítimo del poder y distingue tres tipos básicos de dominación legítima: dominación tradicional, carismática y legal , en consecuencia ejercer el poder es la posibilidad de conducir conductas, Weber enfoca el conocimiento de las relaciones de poder, mismos que se consideran importantes dentro de la estructura organizacional la cual implica la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades de la organización.

La importancia de la división del trabajo referida por Adam Smith y E. Durkheim como una solución pacífica que reduce desequilibrios sociales creando la especialización y la solidaridad conlleva a una organización que coordina las funciones y une a los individuos entre sí.

Estas características han logrado que el principio burocrático de la división del trabajo se extienda a las formas de organización racional de la vida moderna. Weber dotó de ideas valiosas a los dirigentes de su tiempo y del nuestro con el ideal de evitar desorden e injusticia.

El tercer capítulo se refiere a “La ética y su aplicación en la Administración Pública Federal”, se hará referencia al desarrollo de la ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas a través de tres apartados: 1) Antecedentes en el proceso de formación de la ética en el ámbito de la administración pública; 2) El modelo de infraestructura ética de la Organización; 3) El impulso de la ética en los países de América Latina, asimismo se detallan etimológicamente los conceptos de ética y moral y se concluye de conformidad con

las definiciones señaladas que la ética es una rama de la filosofía que se encarga del estudio del comportamiento moral del hombre en sociedad, con la finalidad de indicarle el camino del bien, en todas aquellas actividades que realiza a través de la vida diaria.

La situación que se presenta al decidir cómo actuar moralmente para legislar, gobernar o decidir el político o el servidor público, en el año de 1919 en Alemania Max Weber enuncia su célebre distinción entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad, sin embargo éste se inclina por la ética de la responsabilidad argumentando que la ética de intenciones y la de responsabilidad son complementarias.

En la búsqueda para identificar valores comunes para las administraciones públicas de los gobiernos, de acuerdo con estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es factible encontrar valores universales que de hecho están implícitos en la ética que practican.

El cuarto capítulo corresponde a “La Importancia del Servicio Profesional de Carrera como mecanismo para obtener puestos en la Administración Pública Federal”

Se considera al Servicio Profesional de Carrera (SPC) como una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, ya que fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Tiene como principal objetivo impulsar a los mejores hombres y mujeres poniendo a su alcance la posibilidad de desarrollar una carrera en la Administración pública, ingresar y ascender en el gobierno con base en el mérito profesional y aportar con creatividad y profesionalismo sus mejores capacidades y su espíritu de servicio para beneficio de la sociedad. Sin embargo en un inicio la implementación del SPC conto con apoyo político, pero en la práctica no hubo buenos resultados por la falta de experiencia técnica, capacidad y herramientas adecuadas de recursos humano. El marco jurídico del SPC tiene como principios orientadores la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, merito e igualdad de género, reflejados estos principios como valores básicos del servicio público.

No obstante, hay pocas pruebas de que esos principios o valores guíen el funcionamiento del servicio público, y mucho menos el Servicio Profesional de Carrera. El uso indebido del poder público en beneficio de intereses personales como causa principal y la pérdida de la confianza en las instituciones como efecto consecuente nos indica la falta de ética en nuestros servidores públicos. Lo anterior se puede observar en las recomendaciones que señala la OCDE al Servicio Profesional de Carrera en México, así como a la investigación solicitada por la sustentante a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Secretaría de la Función Pública, respecto de las quejas y denuncias de servidores públicos que operan el multicitado Servicio Profesional de Carrera, realizada en 2012.

El origen principal de este trabajo de investigación fue concebido por inquietudes personales, a partir de experiencias laborales y como ciudadana, mismas que al reflexionar, relacionan entre sí la existencia de una problemática costosa para la democracia de nuestro país, sin embargo la prevención es sin duda una inversión menos costosa a largo plazo.

“LA ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO EN LOS SISTEMAS DE ASCESO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO. ASPECTOS SOCIOLOGICOS”

Capítulo 1

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

1.1 CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Es importante destacar que actualmente preocupa a los gobiernos en turno encontrar sistemas, métodos o mecanismos que puedan desarrollar o implementar una organización más eficiente en la Administración Pública para poder cumplir con los compromisos adquiridos y sobre todo llevarlos a su conclusión exitosamente. Menciono que es importante porque a la fecha no se han observado los mejores resultados en los diferentes ámbitos de la administración pública federal. Con una visión realista ésta va en declive a consecuencia de la lucha por el poder que contienden los grupos políticos.

Razón por la cual las organizaciones públicas que quieran avanzar a un mejor nivel de desarrollo deben incluir a la Ética y a la investigación como principio del conocimiento, principalmente como clave en el proceso de transformación económica, social, cultural y política de un país y de acuerdo al tema que nos ocupa, la Administración Pública en México debe dar inicio a esta aseveración.¹

La Administración Pública es una ciencia social y su principal objetivo es la actividad del órgano ejecutivo en la realización o prestación de servicios públicos en beneficio de la sociedad, tratando de que la prestación se realice de manera racional así como también los medios e instrumentos involucrados se apliquen de manera idónea para obtener los mejores resultados por el esfuerzo conjunto realizado.

¹ Galindo Camacho, Miguel. *Teoría de la administración pública*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2000, p. 1.

Generalmente se acepta que la administración pública se lleva a cabo a través de las siguientes actividades:

- Mantener el orden público,
- Satisfacer las necesidades de la población y
- Conducir el desarrollo económico y social partiendo siempre de la base jurídica de que el acto administrativo se realiza bajo un orden jurídico, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas.²

Desde otro punto de vista se considera también a la administración pública como un esfuerzo del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con los ciudadanos y al mismo tiempo como una disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a las discrepancias entre el estado y la sociedad civil, debiendo ésta manejar y administrar el patrimonio del Estado conforme a las leyes correspondientes con el objeto de satisfacer las necesidades colectivas y encontrar un equilibrio financiero a través del gasto e ingreso público.

La Administración Pública es una ciencia que está estrechamente ligada con la Ciencia Política y en términos de expresión normal la política es la ciencia que involucra a toda la actividad estatal con un sentido deontológico (parte de la Ética que trata de la moral profesional en general, Tratado del deber ser), y la Administración Pública abarca sólo una parte de la actividad estatal referente a la prestación de los servicios públicos.³

Representa al ejecutivo y es la fusión de la voluntad del poder político, es por esto que la Administración no se considera como un fin, sino el instrumento por el cual el Estado debe satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de los servicios públicos que demanda la comunidad, así como las obras que la beneficien y justifiquen su función.⁴

² Galindo Camacho, Miguel. *Óp. cit.*, p. 6

³ *Ibidem*, p. 7

⁴ *Ídem*

Como podemos ver existe una relación muy importante entre la Ciencia Política y la Administración Pública si bien la política proporciona los principios fundamentales sobre los cuales deberán apegarse las actividades de la Administración Pública.

La Ciencia de la Administración Pública tiene relación con varias ramas del Derecho, principalmente con el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo puesto que la Administración tiene su origen en la Constitución. La Administración Pública señala las formas en que se deben realizar las actividades y el derecho administrativo señala los cauces y las condiciones de cómo se lleva a cabo la administración pública, también tiene relación con casi todas las ciencias sociales de las cuales retoma sus principios.⁵

A continuación se mencionan las principales funciones administrativas generales de la Administración Pública de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente:

- planeación, programación y presupuesto;
- información y estadística;
- recursos humanos;
- recursos materiales;
- contabilidad;
- fiscalización;
- archivos y las demás que sean necesarias en términos que fije el Ejecutivo Federal.

Los titulares de los órganos y sus colaboradores deben actuar siempre con respeto absoluto a la garantía de audiencia y principio de legalidad que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales los cuales establecen que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa

⁵ Galindo Camacho, Miguel. *Óp. cit.*, p. 12

legal del procedimiento”. Lo anterior significa que el Administrador y sus colaboradores únicamente podrán hacer lo que expresamente la ley les faculte.⁶

De conformidad con el **Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, publicado el 2 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación en su artículo 1° señala que la Administración Pública Federal centralizada está integrada por: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Oficina de la Presidencia y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Respecto al artículo 17 de la Ley podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jurídicamente subordinados a ellos y con facultades específicas que en lo particular les confieran.

Como auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión, la Administración Pública Federal Paraestatal, está compuesta de: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos, lo anterior de conformidad con el artículo 3° de la Ley antes mencionada.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.

La trayectoria histórica de la Administración Pública en México, tiene un largo camino recorrido que se puede clasificar en siete etapas que se detallan a continuación:

- Etapa Virreinal (siglo XVI-XVIII)
- Etapa Independiente (1820-1857)
- Etapa Reformista (1858-1816)
- Etapa Porfirista (1877-1910)

⁶ Galindo Camacho, Miguel. *Óp. cit.*, p.117.

- Etapa Posrevolucionaria (1911-1939)
- Etapa Contemporánea (1940-1979)
- Etapa Moderna (1980- 2013)

Etapa Virreinal

La Etapa Virreinal aporta los documentos más antiguos sobre la teoría de la administración pública en nuestro país. Poco se sabe de esta etapa, solo algunos textos producto del ejercicio público, como requerimientos y sugerencias en el ejercicio de los asuntos públicos de la corona española.⁷

De acuerdo con Romeo Flores Caballero se puede dividir en tres etapas a la evolución de la administración pública del México colonial:

- La primera etapa abarca el diseño del aparato administrativo y la organización territorial propiciadas por el descubrimiento, la conquista, la explotación y la colonización, en términos generales comprende el siglo XVI.
- La segunda etapa da resultados de una administración encabezada por virreyes, adelantados, gobernadores, audiencias, corregidores y alcaldes, abarca del siglo XVII y principios del siglo XVIII. En el siglo XVII las tareas administrativas se dividían en cuatro causas:
 - a) La causa de justicia que implicaba la legislación y la administración de la justicia.
 - b) La causa de policía en estas tareas se incluía el cuidado de la seguridad pública, la inspección y el nombramiento de funcionarios públicos quienes realizaban actividades económicas locales y regionales y también en las áreas urbanas en el ámbito de finanzas.
 - c) La causa de hacienda, que implicaba el cobro y la administración de los impuestos pagados a la Corona.

⁷ Sánchez González, José Juan. *Historia del estudio de la administración pública en México* primera edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p.31.

d) La causa de guerra que refería las tareas relacionadas con la conscripción y administración del ejército.⁸

- La tercera etapa se desarrolla durante el reinado de los Borbones con importantes reformas administrativas, políticas y económicas propiciadas por la corona para recuperar el poder que había perdido, ya que se había delegado el poder a personas e instituciones y su enriquecimiento los llevó a cuestionar la legitimidad del poder real.⁹

Considera Wendell Karl Gordon Schaeffer que predominaban dos ideas como fuerzas motivadoras en la conquista y la colonización española en el Nuevo Mundo. Se da más relevancia a la primera por considerar al Nuevo Mundo como una reserva económica que produciría una gran riqueza para el tesoro real y en segundo lugar el imperio se transformaba en una gran empresa misionera en donde los beneficios del cristianismo se ponían al alcance de un gran número de indígenas. De tal forma que el sistema administrativo del imperio español se puede observar desde sus finalidades religiosas y económicas.¹⁰

Etapa Independiente (1820-1857)

En el proceso de independencia de México los problemas en la administración, manejo, organización y asuntos hacendarios, fueron el marco para proponer soluciones a los problemas del gobierno, a través de medidas administrativas que fueran eficaces en una nación en constante transformación.

Los años que siguieron a la consumación de la independencia significaron una constante lucha por el poder político, por la consolidación de un orden estatal,

⁸ Sánchez González, José Juan. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2004, p. 76.

⁹ Flores Caballero, Romeo. *Del Centralismo primitivo al ilustrado en la política y la administración*, RAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.34, abril-junio de 1978, p.41.

¹⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003, p. 214.

entre federalistas y centralistas, esta situación no permitió la formación de una administración pública sana y vigorosa.¹¹

En este panorama convulsionado, la estructura administrativa de México presenta relativamente pocos cambios en la primera parte del siglo XIX. Sus funciones pertenecen a una etapa política en transición por lo que respecta a la separación del Estado y la Iglesia ya que se pretendía buscar la consolidación y la estabilidad para la inversión de capitales.¹²

La independencia tuvo una ruptura aparentemente más profunda con las instituciones coloniales. Se estableció una nueva estructura gubernamental muy poco semejante al sistema colonial que sustituía. Se estructuró un cuerpo legislativo donde antes no existía. A la mayoría del personal del gobierno revolucionario se le había negado toda participación efectiva en el sistema político y administrativo anterior. Como resultado nacieron las instituciones republicanas, sin precedente alguno en el régimen colonial español.¹³

De acuerdo con Omar Guerrero la etapa independiente, es la época de oro de la administración pública mexicana debido a que en ella se produce la mayor cantidad de obras y documentos que sientan las bases de la administración pública en nuestro país, desde el punto de vista de José Chanes Nieto se considera ser más explícito al indicar que las contribuciones del siglo XIX aunque poco estudiadas fueron de las más importantes.¹⁴ A partir de estas dos visiones históricas, es posible concluir una evolución del pensamiento administrativo mexicano en la etapa de la independencia.

¹¹ Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México*, INAP, 1984, p. 376.

¹² Sánchez González, José Juan. *Óp. .cit.*, p. 40.

¹³ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *Óp. cit.*, p. 213 "De ahí la tendencia de tratar el advenimiento de la independencia mexicana como si marcara el cierre de un libro en lo que toca al imperio español"

¹⁴ Chanes Nieto, José, *La investigación sobre la administración mexicana*, RAP Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México, 1979, p. 64.

Etapa Reformista (1858-1876)

En la etapa de Reforma, se hicieron sentir las tensiones entre la Iglesia y el Estado. Era inevitable la reacción contra la infame manera como se habían llevado los asuntos del Estado durante tanto tiempo. ¹⁵ No solo se separó la iglesia del Estado, sino que a la Iglesia le quitaron los poderes fiscales especiales y la autonomía judicial, en otras palabras el fuero.

Se obliga a la iglesia a comenzar la enajenación de sus múltiples propiedades, dejándoles únicamente las destinadas al culto. Es por esta situación que durante la etapa de Reforma fueron dos las preocupaciones de los precursores de la administración pública mexicana. Primeramente los asuntos contables y financieros del ejercicio público con el propósito de conformar una Hacienda consolidada y confiable; y en segundo término, los temas relativos al derecho administrativos como muestra del interés para que se aplicara el marco legal en toda la actividad organizada del Estado, es importante observar que es una etapa donde se consolida la función del Estado como poder frente al de la Iglesia.¹⁶

Etapa Porfirista (1877-1910)

Para México llegar a la época de Porfirio Díaz es dar inicio a la paz y la estabilidad social necesarias para lograr generar las condiciones que se requerían para el progreso y el desarrollo económico. En este periodo existen menos trabajos administrativos que en las etapas de independencia y reforma, sin embargo se puede asegurar que se trata de documentos con mayor maduración y contenido en lo que se refiere a la administración de México. ¹⁷

En el gobierno de Porfirio Díaz se observa un gran desarrollo interno en nuestro país, el progreso económico no tuvo precedentes. Bajo unas condiciones favorables que garantizaban la paz y un gobierno paternalista, el capital extranjero ingresó en México para explorar las minas, construir ferrocarriles y extraer

¹⁵ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *Óp. cit.*, p. 231.

¹⁶ Sánchez González, José Juan, *Óp. cit.*, p. 46.

¹⁷ *Ibidem*, p. 48.

petróleo. “Por vez primera, desde la independencia un gobierno estable hizo posible el desarrollo importante de la administración pública.”¹⁸

Es relevante mencionar que en la etapa porfirista se elaboraron escritos y documentos de gran valor para el estudio de la administración pública, donde se muestran aportaciones en diferentes campos de la disciplina el grado de maduración en el conocimiento administrativo y la descripción de temas recurrentes en el ejercicio de la función pública. Se puede observar que es una etapa que se caracteriza por “poca política y mucha administración”¹⁹

Entre varios documentos importantes sobre la administración pública escritos en esta época, destaca la publicación invaluable en la trayectoria histórica de la administración pública mexicana, escrita por Emiliano Busto en 1889, titulado “La administración pública en México. Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecido en México. Sin lugar a dudas se trata del primer estudio de administración pública comparada en México.

20

Etapa Posrevolucionaria (1911-1939)

En el periodo de la Revolución Mexicana no se encuentran estudios administrativos que puedan considerarse como referencias directas de la administración pública.

Cuando la Revolución había concluido, México se encuentra frente a nuevos problemas en una economía devastada y que requería de la rectoría estatal a través de la creación de empresas públicas que favorecieran la igualdad, el progreso y el pleno desarrollo económico.²¹

Los cambios ocasionados por el movimiento revolucionario provocaron efectos en la administración pública. Los programas económicos y sociales en su inicio impusieron nuevas cargas a la estructura administrativa, se crea un diferente tipo de administración pública en toda la escala de las jerarquías

¹⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer, *Óp. cit.*, p. 233.

¹⁹ Sánchez González, José Juan, *Óp. cit.*, p. 52.

²⁰ *Ibidem*, p. 48.

²¹ *Ibidem*, p.52.

gubernamentales. Se caracteriza esta etapa por las aportaciones de los cultivadores del derecho administrativo, que sin duda lograron importantes contribuciones a la administración pública mexicana.²²

A principios del siglo XX en materia de administración pública, surgió en 1911 el Derecho administrativo mexicano de Trejo Lerdo de Tejada sobre el estudio de la administración en los últimos cien años (1810-1910).²³ Una variedad de escritos son publicados en esta etapa, sobre diversos problemas surgidos en una revolución social y la forma de resolverlos. En 1919 Alberto Híjar y Haro publica su obra “Administración y Contabilidad Fiscal” como parte de la solución para consolidar la contabilidad gubernamental.²⁴

Una de las obras fundamentales en esta etapa es el Derecho Administrativo de Gabino Fraga, publicado en 1934, a partir de aquí, se da inicio a una larga tradición de avance del derecho administrativo y sus aportaciones a la administración pública, pero como dos campos de conocimientos independientes.²⁵

Etapa Contemporánea (1940-1979)

En este periodo de estudio, destaca el informe de la reforma de la administración pública mexicana, como parte de los trabajos de la Comisión de Administración Pública (CAP), que sienta las bases a las reformas administrativas en los sexenios presidenciales de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo de 1970 a 1982.²⁶

Se publicó en esta etapa una gran cantidad de literatura con obras más especializadas como las de: Lucio Mendieta y Núñez (La administración pública en México 1942); Ernesto Lobato (La burocracia mexicana 1951); Roberto Challet Osane (Organización administrativa y política de la República Mexicana 1955);

²² Sánchez González, José Juan, *Óp. cit.*, p. 52.

²³ Lerdo de Tejada, Trejo, *Derecho administrativo mexicano*, citado por José Juan Sánchez, González, *Etapas del estudio de la administración pública en México*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 53

²⁴ Híjar y Haro, Alberto, *Administración y Contabilidad Fiscal*, RAP, INAP, núm. 54, abril-junio, México, 1983, p. 57

²⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1934, p.1

²⁶ Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, INAP, (1967), 2006, citado por José Juan Sánchez, González, *Etapas del estudio de la administración pública en México*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 56

Antonio García Valencia (Las relaciones humanas en la administración pública mexicana 1958); Miguel Duhalt Krauss (La administración pública y el desarrollo en México 1970); Ignacio Pichardo Pagaza (Diez años de planificación y administración pública en México 1972); Omar Guerrero (Teoría administrativa de la ciencia política 1976) autores que destacan por sus alcances teóricos.²⁷

Paralelamente a lo anterior, surgen dos acontecimientos fundamentales en la administración pública, como es la creación de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (1950), de la Universidad Nacional Autónoma de México y se da inicio a la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (1958) junto con otras carreras del mismo tronco político. El otro acontecimiento es la creación del Instituto de Administración Pública (INAP) con la publicación de su Revista de Administración Pública en 1956.²⁸

Entre las aportaciones de destacados estudiosos en el campo de la administración pública, Álvaro Rodríguez Reyes, realiza un análisis titulado “Diagnóstico administrativo del gobierno federal” en 1964, cuyo objeto general es captar los eslabones débiles del sistema administrativo en la rama ejecutiva del gobierno federal, en otras palabras, se trata de un documento donde se identifican problemas y fallas administrativas existentes en la administración del gobierno federal, que requieren ser atendidas para mejorar administrativamente.²⁹

A continuación se resumen las fallas detectadas y su descripción, identificadas por el autor en 1964:

1. Deformaciones del régimen funcional

- a)** Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores
- b)** Duplicación de funciones
- c)** Imprecisión de las esferas de competencia
- d)** Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de staff
- e)** Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal

²⁷ Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, S.N.E., Harla, México, 1984, p. 212

²⁸ Sánchez González, José Juan, *Óp. cit.*, p. 277-278

²⁹ Rodríguez Reyes, Álvaro, *Diagnóstico administrativo del gobierno federal*, RAP, México, INAP, núm.16, enero-febrero, 1964, p. 303

2. Fallas en la estructura orgánica

- a) Crecimiento sin la obediencia a un plan
- b) Excesiva cantidad de acuerdos directos del Presidente
- c) Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal
- d) Ausencia de oficinas de planeación y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado
- e) Pulverización de la estructura gubernamental

3. Problemas relativos al factor humano

- a) Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias
- b) Formas anacrónicas de selección
- c) Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto
- d) Estrangulamiento escalafonario
- e) Deficiencia de las remuneraciones al personal público
- f) Eficiencia del trabajador público

4. Deficiencias en la coordinación administrativa del Ejecutivo Federal

- a) Métodos deficientes de comunicación intersecretarial
- b) Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo
- c) Falta de coordinación en los procesos operativos

5. Fallas en el proceso presupuestal

- a) Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas
- b) Subestimación de las cifras presupuestales
- c) Rigidez de los procedimiento presupuestales

d) Falta de universalidad en el presupuesto

6. Problemas relativos a las adquisiciones del gobierno

- a) Ausencia de una política central en materia de compras del sector público
- b) Precios elevados en las adquisiciones del gobierno
- c) Falta de coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios
- d) Ausencia de catálogos actualizados
- e) Falta de estandarización de los procedimientos administrativos

7. Anacronismo de los procedimientos administrativos

- a) Carencia de oficinas de organización y métodos
- b) Ausencia de una Oficina Superior de Organización y Métodos
- c) Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo
- d) Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia
- e) Desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos
- f) Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites

8. Moral administrativa

- a) “Lo anterior demuestra que la moral administrativa, no florece en un medio de anarquía y desorganización, por ello consideramos que al racionalizar la administración pública se podrá frenar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del poder público haga prevalecer los interés públicos a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos”³⁰

En la Revista de Administración Pública No. 17, Rodríguez Reyes Álvaro expone propuestas para reorganizar administrativamente al gobierno federal. Las

³⁰ Rodríguez Reyes, Álvaro, *Óp. Cit.*, p. 303-306

propuestas se expusieron en una conferencia sustentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, conjuntamente organizada con el Instituto de Administración Pública, en 1964.³¹

Etapa Moderna (1980-2007)

La etapa moderna, exterioriza un fortalecimiento, auge y desarrollo del estudio de la Administración Pública, como resultado de las instituciones creadas para el estudio, enseñanza y aprendizaje del tema que nos ocupa, tanto de la Academia como por el ejercicio profesional de destacados funcionarios públicos que dan a conocer su conocimiento administrativo así como su práctica.³²

El estudio de la administración pública en México tiene un objetivo histórico, como puede observarse en las siete etapas mencionadas anteriormente. La realidad muestra que las obras deben ser entendidas en su época histórica y en las circunstancias en que sus autores las escribieron. Las obras administrativas deben ser creadas en su entorno histórico y en el contexto de la trayectoria disciplinaria en que van surgiendo. No hay acontecimientos fortuitos en la administración pública, existe una causalidad histórica que hay que descubrir.³³

Previamente a la publicación de la obra de Luis de la Rosa “Ensayo sobre la administración de México y medios para mejorarla en 1853”, sucedieron numerosos eventos y circunstancias que han permitido afirmar la existencia de un estudio de la administración pública mexicana, sistémico, ordenado y diverso.

Desde la creación de instituciones académicas como la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM hoy Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituciones formadoras y de difusión como el Instituto de Administración Pública hoy Instituto Nacional de Administración Pública, estos organismos fueron el cimiento de los administradores públicos.³⁴

³¹ Rodríguez Reyes, Álvaro, *Óp. cit.*, p. 303-306

³² Sánchez González, José Juan, *Óp. Cit.*, p. 65

³³ Ídem

³⁴ Ídem

También se dio inicio a los estudios de licenciatura en el Colegio de México, el Centro de Investigaciones y Docencia Económica, la Universidad Autónoma Metropolitana, La Universidad Autónoma del Estado de México así como en otras Universidades Estatales. Se puede decir que es una de las disciplinas más difundidas y desarrolladas.

En estas instituciones se formaron diversas generaciones de estudiosos y servidores públicos para ejercer la profesión en el ámbito del gobierno y en el campo del conocimiento.³⁵

La etapa moderna se caracteriza por ser un periodo donde los autores mexicanos han producido numerosas obras sobre la administración pública nacional. Sobresalen por sus aportaciones a la administración pública los estudios jurídicos, en aspectos presupuestales, en el control y evaluación de la función pública así como análisis históricos que ayudan a identificar el desarrollo de la actividad administrativa, a continuación se mencionan autores representativos de la época moderna.³⁶

- ✓ Diego G. López Rosado (La burocracia 1980)
- ✓ Ignacio Pichardo Pagaza (Una introducción a la administración pública mexicana 1980)
- ✓ José Fco. Ruiz Massieu (Las empresas públicas 1980)
- ✓ José Fernández Santillana (La política y la administración 1980)
- ✓ Omar Guerrero (La administración pública en el capitalismo 1980)
- ✓ Romeo Flores Caballero (Administración y política 1981)
- ✓ Cipriano Flores (La administración capitalista del trabajo 1981)
- ✓ Margarita Chávez Alcázar (El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana (1985)
- ✓ Guillermo Haro Bélchez (Aportaciones para la reforma de la función pública en México 1986)
- ✓ Omar Guerrero (La formación profesional de administradores públicos en México 1995)

³⁵ Sánchez González, José Juan, *Óp. cit.*, p. 65-66

³⁶ *Ibidem*, p. 349

- ✓ Mauricio Merino (De la lealtad individual a la responsabilidad pública 1996)
- ✓ David Arellano (Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental 2000)
- ✓ José Castelazo (La administración pública: una visión del Estado 2007) ³⁷

Otra perspectiva de organizar cronológicamente los antecedentes de la administración pública, es la que menciona Gabino Fraga, quien señala ha tenido una trayectoria con cambios algunos más relevantes que otros y los clasifica también en siete etapas de reforma administrativa:

- La primera se llevó a cabo en el México Independiente, en el año de 1833, y con ello se intentó minar, desde sus bases, la vieja sociedad colonial.
- La segunda surge con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853
- La tercera es impulsada por Juárez y tuvo su antecedente en 1857, con el movimiento de Reforma que apoyó una nueva constitución que pretendía consagrar las garantías individuales que caracterizaban el Estado moderno, fortaleció el órgano legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes como Santa Anna, cuyos excesos dieron origen al movimiento antes mencionado.³⁸
- La cuarta etapa comprende las reformas introducidas en 1917 y parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, donde se hizo necesaria la creación de una más compleja Administración pública. Fue en este periodo cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente, nos referimos a los departamentos administrativos.

³⁷ Sánchez González, José Juan, *Óp. cit.*, p. 412

³⁸ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, vigésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 38-39.

- La quinta etapa de la reforma administrativa abarca de 1970 a 1976. La idea central de esta reforma partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con extensas tareas encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido en ese entonces por más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.³⁹
- En la sexta etapa de la reforma administrativa, en el periodo de 1976-1982, llevada a cabo en el gobierno de López Portillo, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como las tres disposiciones fundamentales de la organización. Su base jurídica fue la implementación del Sistema Nacional de Planeación, constituido por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública.
- En esta séptima etapa se considera la Reforma del Estado 1988-2000, dónde se produjeron en la Administración Pública mexicana cuatro tendencias:
 - ✓ La privatización de las empresas públicas
 - ✓ La simplificación administrativa
 - ✓ La descentralización administrativa
 - ✓ La endo-privatización de los servicios públicos.⁴⁰

Del año 2000 a 2012 se realizó la sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Secretaría de la Función Pública (Dependencia que de acuerdo a la publicación del DOF de fecha 2 de enero de 2013 se deroga el artículo 37 correspondiente a la atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, sin embargo continua con sus funciones hasta en tanto se publiquen las disposiciones correspondientes) , cabe añadir que para la eficaz

³⁹ Fraga, Gabino, *Óp. cit.*, p. 38-39

⁴⁰ *Ibidem*, p. 41.

atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia las dependencias cuentan con órganos administrativos desconcentrados mismos que están jerárquicamente subordinados, actualmente existen 83 integrados en diferentes ramos.⁴¹

En este periodo la Administración Pública Federal se identifica como gobierno de la alternancia, la gobernabilidad exige dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos y la administración pública se ve cada vez más presionada a dar respuestas prontas y eficaces.

Esta presión obliga a los gobiernos a mejorar sus sistemas administrativos para dar mejores servicios a los ciudadanos; ésa ha sido la motivación de las diferentes reformas. Sin embargo, los cambios no siempre han mejorado los resultados ni han evitado que los servidores públicos sigan cometiendo actos de corrupción aprovechando sus cargos o sus funciones, pese a múltiples programas no se ha logrado cambiar la actitud de la burocracia hacia una mística de servicio y responsabilidad.

1.3 EL SERVIDOR PÚBLICO DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Las Instituciones que integran a la Administración Pública Federal podrán funcionar si cuentan con el recurso humano, nos referimos a las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del pueblo y quienes a su vez “tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos”⁴²

La figura del Servidor Público se define por los siguientes artículos:

- **Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...** se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

⁴¹ Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 187. Además se consultó a la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación a través de su página web sobre el número de órganos desconcentrados integrados en diferentes ramos <http://ordenjuridico.segob.gob.mx>, fecha de consulta marzo de 2014

⁴² Chuayffet Chemor. Emilio. *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, p. 27.

naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

El concepto distingue dos clases de servidores públicos, los funcionarios o empleados públicos, los cuales también son reconocidos en otras leyes y reglamentos, por lo que ha resultado un problema el identificar uno de otro, en este sentido Olivera Toro, señala que:

“Consideramos que el funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por lo tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, y la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad. En cambio, el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad es pública, lo es en forma interna con la administración.”⁴³

De tal forma que el servidor público es la persona física que tiene una relación laboral subordinada con el Estado, tanto en el ámbito federal, estatal o municipal, o bien en los tres diferentes poderes, con la finalidad de dar cumplimiento a las tareas que le son encomendadas de conformidad con la normatividad que se establezca para beneficio de la sociedad.

Cabe reafirmar que todo servidor público, llámese funcionario o empleado público que desempeñe un empleo, cargo o comisión independientemente otorgado a través de nombramiento, designación, contrato o elección según corresponda al servicio del Estado, al dar cabal cumplimiento de sus obligaciones, ya sea realizando un trabajo material, intelectual o físico, éstas deberán de estar encaminadas bajo una conducta que esté ligada a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

⁴³ Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1976, p. 337-342

Asimismo podemos precisar que no se considera servidor público a quien se contrata para la prestación de un servicio público. Servidor público es toda persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado, a través de un nombramiento expedido previamente por el órgano administrativo competente, que lo faculte legalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno.

- **Artículo 212 del Código Penal Federal.**
Se establece como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.
- **Artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Considera como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.**

Algunos autores como Sergio García Ramírez, define que el servidor público “es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.”⁴⁴

Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala que “se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.”⁴⁵

⁴⁴ García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika. *Derechos de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México, 2002, p. 4.

⁴⁵ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 5

En este orden de ideas podemos concluir como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios.⁴⁶ También deberá apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia. **Principios contenidos en los artículos 109 fracción III , 108 y 113 constitucionales así como el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

1.3.1 CARACTERÍSTICAS

Los hombres y mujeres más aptos son los que deben integrar a la función pública, porque la actividad de servir a la ciudadanía como funcionarios públicos es de trascendental importancia. Deberán contribuir con su actividad física e intelectual para realizar en las mejores condiciones los propósitos del Estado.⁴⁷

Podemos enumerar en forma general los aspectos que determinan la vocación de servicio en la administración pública:

- Actitud
- Voluntad
- Responsabilidad
- Lealtad
- Imparcialidad
- Claridad
- Tener claro el objetivo por el cual estamos colaborando
- Virtud
- Conocimiento

⁴⁶ De los Santos Morales, Adriana, *Derecho Administrativo 1*, primera edición, Editorial Red Tercer Milenio, Edo. de México, 2012, p .99

⁴⁷ Martínez Anzures, Luis, *Controles y responsabilidades en el sector público*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Plaza y Valdez, 2004, p. 59

Estos dos últimos aspectos no menos importantes podemos mencionar que sin la virtud es difícil el establecimiento de la responsabilidad y sin el conocimiento es improbable reclamar responsabilidad.⁴⁸ De acuerdo a los conceptos de Stephen Bailey relativos a los atributos de la personalidad del servidor público. Las actitudes mentales de ellos representan primordialmente un ejercicio de reconocimiento, de toma de conciencia de ciertas realidades y las clasifica en tres tipos que a continuación se mencionan:

- El reconocimiento de la ambigüedad moral de los hombres y de las políticas públicas.
- El reconocimiento de las fuerzas del contexto que condicionan las prioridades morales en el servicio público.
- La conciencia de las paradojas de estos reconocimientos, que derivan en las cualidades de optimismo, valor y justicia.⁴⁹

1.3.2 FUNCIONES

La función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado, con el objeto de satisfacer las necesidades colectivas. Gabino Fraga define a la función administrativa desde el punto de vista material como “la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales” o sea por el contenido mismo de la función y desde el punto de vista formal como “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo” o sea por el carácter del órgano que la realiza.⁵⁰

De conformidad con el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las obligaciones de los servidores públicos comienzan a partir en el momento en que toman protesta “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo,

⁴⁸ Martínez Anzures, Luis, *Controles y responsabilidades en el sector público*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Plaza y Valdez, 2004, p. 62-63

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 29

prestará la protesta de guardar a la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Delgadillo Gutiérrez señala que los servidores públicos, deben de sostener los valores que se encuentran tutelados en la Constitución, durante el desempeño de sus funciones, estos valores son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia,⁵¹ Lo anterior de conformidad con los artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales así como el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La base constitucional que sirve como fundamento de las obligaciones de los servidores públicos se encuentra en el artículo 113 constitucional que a la letra señala lo siguiente:

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

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Para entender y precisar las obligaciones de los servidores públicos, es necesario definir los principios constitucionales de los cuales emanan obligaciones, mismos que a continuación se detallan:

- **Legalidad.**- de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, se refiere a la “cualidad de legal” que a su vez se define como lo “prescrito por ley y conforme a ella.”⁵² Es un requisito constitucional de todo acto

⁵¹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo. 1er curso*, S.N.E., Editorial Limusa, México, 1999. p. 150.

⁵² Real Academia Española *Diccionario de la Lengua Española*. www.rae.es , fecha de consulta marzo de 2014

administrativo, la actividad del Estado ya sea función administrativa, legislativa o jurisdiccional debe ajustarse a la ley, de esta forma los actos de los órganos del Poder ejecutivo han de ser producidos de acuerdo a disposiciones previas emitidas por el legislador. En términos generales el servidor público podrá hacer todo lo que la ley no le prohíba, asimismo la Administración Pública, solo podrá hacer lo que la ley le permita en forma expresa ⁵³, lo anterior regulado por el artículo 109 constitucional y el diverso 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- **Honradez.**- “Rectitud de ánimo, integridad en el obrar” ⁵⁴. Consiste en que la conducta del servidor público en el periodo que dure su cargo, empleo o comisión se ajuste a los principios morales fundamentales de cada sociedad, y por lo tanto éste no desarrolle una conducta mediante la cual afecte el patrimonio de la dependencia o entidad en la que se desempeña.
- **Lealtad.**- término que se define como el “cumplimiento de lo que exigen las leyes de fidelidad y las del honor y hombría de bien y deriva de leal que se refiere a lo “fidedigno, verídico y fiel, en el trato o en el desempeño de un oficio o cargo” ⁵⁵ por lo tanto se refiere a que el servidor público debe prestar sus servicios a una institución, de tal forma que el cumplimiento de sus obligaciones esté por encima de los intereses propios y realice sus actividades con total entrega a la institución de la que forma parte. Que se mantenga fiel a la dependencia en la que desempeña su empleo, cargo o comisión.
- **Imparcialidad.**- termino que se define como la “falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”⁵⁶. El actuar del servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, debe realizarse sin

⁵³ Martínez Morales Rafael I, *Glosario Jurídico Administrativo Volumen 4*, primera edición, Editorial IURE, México, 2004, p. 78

⁵⁴ Real Academia Española, *Óp. Cit.*

⁵⁵ Ídem

⁵⁶ Ídem

prevención anticipada a favor de persona alguna. No debe beneficiar a una persona en detrimento de otra.

- **Eficacia.**- termino que se define como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera” ⁵⁷ . Los servidores públicos deben cumplir sus respectivos empleos, cargos o comisiones y lograr los resultados que se esperan de ellos mediante la correcta aplicación de los recursos con los que cuenta, dedicándolos únicamente para el fin que le fueron proporcionados.

En el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establecen las obligaciones de los servidores públicos, las cuales deberán de cumplir durante el ejercicio de sus funciones.

Podemos considerar que el artículo 8 que se comenta es enunciativo no limitativo, porque existen más derechos y obligaciones de los servidores públicos, los cuales se encuentran establecidos en diversas leyes administrativas, reglamentos interiores y reglamentos de condiciones generales de trabajo.

1.3.3 ALCANCES

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, nació en una época que dio en llamarse renovación moral de la sociedad, término *que inspira a una reflexión sobre los aspectos y comportamientos de los servidores públicos en el terreno gubernamental.* ⁵⁸

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue publicada con la finalidad de crear un ordenamiento jurídico mediante el cual se pudiera regular el comportamiento de los servidores públicos, y así su actuar diario se apegara a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define también sus obligaciones políticas y administrativas, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

⁵⁷ Real Academia Española, *Óp. Cit.*

⁵⁸ Martínez A, Luis, *Óp. cit.*, p. 65.

En el mismo sentido de buscar un ordenamiento jurídico se crearon la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, después la Secretaría de la Función Pública, dependencia que de acuerdo al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, se deroga el artículo 37 que correspondía a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, sin embargo el Artículo Segundo Transitorio del Decreto mencionado, señala que por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entraran en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia de anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Asimismo se señala en el último párrafo del artículo transitorio antes citado, que entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones de referencia, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.

Ha sido sumamente lento el avance de prácticas institucionales que se encarguen permanentemente de propiciar el mejoramiento y supervisión de la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la falta de valores como la responsabilidad que abordaré más adelante propician una conducta antijurídica.

En la ciencia del Derecho el concepto responsabilidad “es el deber jurídico de restablecer un equilibrio, alterado por una conducta antijurídica, que trae como consecuencia la afectación de un bien reconocido por el Estado.”⁵⁹

Jorge Barrera Graf, define la responsabilidad de los servidores públicos como “aquella que se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”⁶⁰

⁵⁹ Cárdenas, Raúl. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1982, p. 13.

⁶⁰ Barrera Graf, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV.*, octava edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 2832.

El artículo 16 de la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece cuales son las sanciones a las que puede ser sujeto aquél servidor público, que después de realizado el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, sea considerado como responsable de los actos u omisiones violatorios de las obligaciones contenidas en su artículo 8.

Estas sanciones consisten, dependiendo de la gravedad de la falta, en:

- Amonestación privada o pública;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y
- Sanción económica.

“Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran establecidas en el en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, y consisten en responsabilidad, civil, penal, política y administrativa”⁶¹.

La característica principal de estos cuatro tipos de responsabilidades es el principio de autonomía, para cada tipo de responsabilidad se instituyen los procedimientos a seguir, por lo que el servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades, y como consecuencia es susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.⁶²

Las responsabilidades se determinan de acuerdo a los bienes o valores jurídicos que cada una protege, como se indica a continuación:

- **La responsabilidad civil.-** se encuentra reglamentada en el Código Civil Federal en los artículos 1910, 1916 y 1928 y en el caso que nos concierne se traduce como el daño que causen los servidores públicos a los

⁶¹ García Ramírez, Sergio. *Óp. cit.* p. 63.

⁶² *Ibíd.*, p. 64.

particulares, cuando en el ejercicio de sus funciones incumplan con sus obligaciones. El daño puede ser económico o moral.

La responsabilidad civil no es únicamente para con los particulares, sino que la responsabilidad del servidor público puede ser para con el Estado, siempre y cuando el daño económico en este caso, afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, el patrimonio de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria y/o de los fideicomisos públicos.⁶³

- **La responsabilidad política.-** está regulada en la Constitución Política, en los artículos 109 fracción I y 110, donde se establece la procedencia del juicio político, el cual se realizará cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos incurran en “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”⁶⁴
Los funcionarios que pueden ser sujetos del citado juicio de acuerdo al artículo 110 son: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales...
- **La responsabilidad penal.-** está tipificada por la fracción II del artículo 109 Constitucional y regulada por el Título X del Código Penal Federal, y puede ser derivada a por: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación,

⁶³ De los Santos Morales, Adriana, *Óp. cit.*, p.110-111.

⁶⁴ García Ramírez, Sergio, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Penal*. UNAM, S.N.E., Editorial McGraw-Hill, México, 1998, p.30.

ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga ciertos beneficios a diversos servidores públicos de alto nivel, que el artículo 111 señala de manera limitativa, estos beneficios se conocen como “fuero constitucional o inmunidad procesal”, el cual consiste en un privilegio por virtud del cual no se puede ejercer acción penal en contra de los citados servidores públicos, sin que antes la Cámara de Diputados dé su anuencia para ello, lo que se conoce como declaración de procedencia, procedimiento que se encuentra regulado en el Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la doctrina del Derecho Administrativo se considera que la administración pública federal sólo se limita al poder Ejecutivo y de acuerdo con Sánchez Gómez, no es así, porque también comprende al Poder Legislativo y Judicial destacando que “la administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender el interés social o colectivo; sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida”⁶⁵

De conformidad con lo anterior podemos concluir que la administración Pública Federal ejecuta una actividad que de manera continua, concreta, inmediata y espontánea, lleva a cabo el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el objeto y la finalidad de satisfacer el interés público, que conlleva al el bienestar social, en donde su eficiencia se verá reflejada en las acciones que realice para garantizar esos fines en beneficio de la sociedad.

⁶⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p.74.

Capítulo 2

2.- La Burocracia en la Administración Pública Federal y su compatibilidad con la Teoría de Max Weber.

2.1 Origen de la teoría sociológica y la teoría de la burocrática de Max Weber

El nombre de Max Weber cuenta con un prestigio universal, nace en Erfurt, Sajonia en el centro de Alemania el 21 de abril de 1864, estudia derecho, economía, historia, filosofía, sociología, político e investigador, su obra es realmente muy vasta, con una gran trayectoria a su dedicación intelectual, entre sus principales obras figuran, La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Economía y sociedad (obra póstuma) así como estudios sobre sociología y política donde este notable pensador alemán adquiere altura magistral, entre sus más destacadas aportaciones a la sociedad encontramos que fue un gran defensor de los principios democráticos, muere en Múnich el 14 de junio de 1920.³⁵

El proceso de teorización de Max Weber, surge con la preocupación central de los Estados modernos y de las relaciones políticas en términos de acciones sociales, los individuos responden a las instituciones de acuerdo a sus necesidades particulares, por lo cual ellos buscan negociar con lo estatal en la medida que haya una respuesta de esa esfera.

Esta observación hecha por Weber no surge de manera esporádica, sino va produciéndose después de una discusión entre las corrientes Neokantianas,³⁶ los Neopositivistas³⁷ y algunos puntos pendientes que deja Marx, referentes a las finalidades y métodos de las ciencias sociales.³⁸

Weber desarrolla el método comprensivo o de la sociología comprensiva, en donde concibe a la sociología como “ciencia que se propone entender el obrar

³⁵ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, v. 1, primera reimpression, FCE, México, 1969, p. XVII.

³⁶ Movimiento filosófico derivado del Kantismo, nacido a mediados del s. XIX, fundado en el idealismo crítico. *Diccionario Enciclopédico*, Editorial Santillana, México, 1992, p. 983.

³⁷ Sistema filosófico derivado de Augusto Comte, que insiste en la crítica de la ciencia y en la búsqueda del análisis lógico. *Diccionario Enciclopédico*, Editorial Santillana, México, 1992, p. 984.

³⁸ Von Sprecher, Roberto, *Teorías Sociológicas*, tercera edición, Córdoba, Editorial Brujas, 2005, p.13-23

social, interpretar su sentido y mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos.”³⁹ De acuerdo con Weber, por acción u obrar humano se entiende: “una conducta humana (bien consista en un hacer, bien en un omitir, o bien en un tolerar, lo mismo interno que externos) a la cual la persona liga un sentido subjetivo.”⁴⁰ Sin embargo, no todo obrar humano es obrar social, Weber nos dice que se entiende por obrar social a “aquel en el cual el sentido mentado por su sujeto agente se refiere a la conducta de otra u otras personas, orientando hacia ésta o éstas su desarrollo efectivo”.⁴¹ Señala Weber que lo que interesa verdaderamente a la sociología es el sentido real pensado por el hombre y no sus conductas simplemente reactivas como el estornudar o el bostezar.⁴²

La ciencia de la Sociología tiene el propósito del conocimiento de la acción social, Weber señala que, por Sociología se entienden diversos significados; para darle una connotación singular a su concepto de Sociología se usa la expresión de ‘Sociología comprensiva’. La comprensión es un sustento mitológico, y se adjudica a Weber la idea de Sociología comprensiva. Este concepto metodológico no es del autor, sino que ya históricamente se encontraba desde 1850 en la obra del historiador Johann Gustav Droysen.⁴³

En el párrafo anterior puede interpretarse la idea de Gabriel Gutiérrez P., como una crítica a la idea metodológica de Weber al referir que éste no inventa el concepto de Sociología comprensiva sino más bien, su aportación recae en la sistematización de algunos conceptos que tienen sus orígenes desde la época y pensamiento del ser humano, por lo tanto, la propuesta weberiana es un esfuerzo por usar categorías históricas en cada sociedad determinada.⁴⁴

Weber intenta conectar las categorías universales de las problemáticas modernas con casos específicos. Todo esto por medio de un método inductivo que

³⁹ Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Sociología*, S.N.E., México, Editorial Porrúa, 1980, p. 76.

⁴⁰ Ídem

⁴¹ Ídem

⁴² Ídem

⁴³ Gutiérrez P, Gabriel, *Metodología de las Ciencias Sociales II*, S.N.E., Editorial Harla, México, 1988, p. 29-30.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 31

permita comprender lo particular con las constantes que ocurren en la realidad del siglo XX.

Hay que considerar que Weber se contrapuso a toda teología, ontología y axiología que tuviera intenciones de alcanzar la universalidad y lo absoluto en la determinación del principio y el sentido de la historia. Weber está de acuerdo con las exigencias historicistas relacionadas con la comprensión del sentido, el individuo histórico, la teleología y el universo concreto.

También quiere reelaborarlas de manera que no descarten la necesidad del concepto, la formación de enunciados causales y la comprobación práctica. Sin el cumplimiento de estos aspectos la ciencia histórica no sería posible como ciencia, aunque fuera diferente de los procedimientos de la ciencia natural.⁴⁵

A Weber se debe la elaboración mediante el uso revisado del neokantismo, del que hereda la imagen general de ciencia: una imagen 'constructivista' de los datos empíricos a partir de la 'referencia a valores' (ya no pensados como absolutos sino como los propios de la cultura social y de las valoraciones personales del investigador) y en la que se distingue entre 'explicación' y 'valoración', excluyendo esta última del ejercicio científico: 'referencia al valor' no es igual a 'juicio de valor'. La referencia valorativa nos sirve para clasificar el objeto de estudio y sus elementos.⁴⁶

Podemos ver que estos dos elementos determinantes y más precisos del método de Weber provienen de fuentes no neokantianas. La escuela Austriaca de Economía (Carl Menger) es relevante en lo que se refiere al ordenamiento conceptual de los componentes valorativamente seleccionado; éstos serán organizados como elementos conectados e interdependientes de una estricta 'acción racional respecto de su fin'. El 'tipo ideal', como concepto histórico y sociológico, es respectivamente el concepto de una acción racional históricamente situada o de una acción social racional de ocurrencia general.⁴⁷

⁴⁵ Páez Díaz de León, Laura (ed.), *La teoría sociológica de Max Weber. Ensayos y textos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – ENEP Acatlán, 2001, p. 21.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 22

⁴⁷ *Ídem*

Dentro del término mengeriano el aspecto de la 'racionalidad' recupera la razón dentro del historicismo, sin denotar con ello que lo real y lo racional, lo cronológico y lo lógico coincidan. La racionalidad es sólo una estrategia metodológica (de carácter constructivista) para facilitar conceptualmente la comprensión hermenéutica de los hechos históricos; como por ejemplo: el concepto concreto y el enunciado causal singular.⁴⁸

La racionalidad tiene sólo una función heurística. (La identidad entre concepto e historia, razón y tiempo, Weber la resuelve en el método y no en el sistema teórico). En la comprobación de los enunciados causales Weber va a incorporar en el método histórico los resultados del 'cálculo de probabilidades' (Johannes Adolf Von Kries) así como de la 'imputación jurídica' (Gustav Radbrunch). A estos resultados debe Weber su protocolo de falsación de la hipótesis mediante el uso de la 'posibilidad objetiva' y la 'causación adecuada' de una acción; a través del resultado que una acción puede causar.⁴⁹

Se considera importante conocer y tratar de interpretar el origen de la teoría Sociológica de Max Weber, porque si bien la Sociología nace en una época de caos social, en medio de trascendentes transformaciones del siglo XIX donde algunos movimientos se identificaron con un cambio que tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de la gente, como fueron la Ilustración, la Revolución Industrial, la Revolución Francesa donde se dio impulso al desarrollo de la Sociología, en esta época donde surgen las ideas de los derechos universales de libertad e igualdad.⁵⁰

El desarrollo y la trayectoria de la Sociología conduce a pensar que sea la primera ciencia social moderna que trata de explicar las crisis del mundo real a través de la razón. Se puede pensar que en su origen la Sociología, se dedicó a la identificación y estudio de los problemas sociales provocados por las revoluciones culturales, políticas y económicas del siglo XVIII.

⁴⁸ Páez Díaz de León, Laura , *Óp. Cit.*, p. 23

⁴⁹ Aguilar V, Luis, *El itinerario de Max Weber hacia la ciencia social. Una sinopsis*, Páez, Laura (Editora), México, ENEP Acatlán, PAPIME, 2001, p. 21-22.

⁵⁰ *Ibidem*, p.23

Se considera a la Sociología como una ciencia moderna influida desde sus orígenes por el cambio social profundo que surge y se consolida como una ciencia preocupada por analizar y explicar el cambio social, sus causas y sus efectos.⁵¹

El origen de la teoría burocrática se desarrolla a principios de la década de 1940, cuando los ataques realizados tanto a la teoría clásica (por su mecanicismo) y a la teoría de las relaciones humanas (por su romanticismo ingenuo) observaron la necesidad de una teoría de la organización concisa y amplia que orientara el trabajo del administrador.⁵² Algunos estudiosos inmersos en el tema encontraron la inspiración para desarrollar la nueva teoría de la organización en los escritos del economista y sociólogo Max Weber quien ya había fallecido en 1920, fue así como surgió la teoría de la burocracia en la administración y se puso en práctica por las siguientes circunstancias:

La teoría clásica y la teoría de las relaciones humanas, opuestas entre sí, una y otra revelaban dos puntos de vista extremistas e incompletos sobre la organización, por esto, se hacía necesario formular una perspectiva más amplia y completa, tanto de la estructura como de los participantes de la organización.⁵³

Se pretendía integrar un modelo de organización racional idóneo para poder caracterizar todas las variables implicadas en el proceder de sus integrantes no solo en las fábricas sino en todas las formas de organización humana. La complejidad de las empresas y el creciente tamaño de las empresas necesitaban modelos organizacionales más definidos.⁵⁴

El resurgimiento de la sociología de la burocracia, a partir del descubrimiento de los trabajos de su creador Max Weber. La sociología de la burocracia planteó un modelo de organización, y los administradores no tardaron en intentar aplicarlo a sus organizaciones. Es a partir de aquí que surge la teoría de la burocracia en la administración.⁵⁵

⁵¹ Aguilar V, Luis, *Óp. Cit.*, p. 23.

⁵² Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, séptima edición, Mc Graw Hill, 2006, México, p. 222.

⁵³ Ídem

⁵⁴ Ídem

⁵⁵ Ídem

La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en otras palabras, es la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la obtención de esos objetivos.⁵⁶

2.1.1 Relaciones de Poder

De conformidad con el principio general de legitimidad, una organización burocrática se caracteriza por relaciones de autoridad entre posiciones ordenadas jerárquicamente, con esferas de competencia claramente definidas que se basan en una separación entre persona y oficio y, en la cual carecen de los recursos necesarios tanto funcionarios como empleados.⁵⁷

Las relaciones sociales para Weber son en algún grado relaciones de lucha, significa que alguno de los actores está siempre en una 'situación de poder respecto del otro partícipe de la relación. Significa que la capacidad de imponer la propia voluntad en una relación económica, política o religiosa es el motivo de predominio.⁵⁸

Los intereses contrapuestos de los miembros o de terceros en las relaciones asociativas, son dirigidos por las normas establecidas hacia formas pacíficas y racionales de competencia. Pero tampoco en ellas desaparecen ni la lucha ni las situaciones de poder, éstas se manifiestan particularmente en el gobierno de la asociación, el cuadro directivo considera Weber está siempre respecto de los dirigidos en situación de poder.⁵⁹

Weber menciona que quien está en condiciones de imponer su propia voluntad en una relación social cualquiera, afirma su posición en ella si logra despertar o avivar la creencia en la legitimidad de esta situación. El nacimiento de la creencia en quien ejerce el poder y en quien lo padece, se corresponde con un

⁵⁶ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 222.

⁵⁷ Zabludovsky, Gina, "Burocracia, tecnocracia y modelos empresariales", en Zabludovsky, Gina, *Sociología y cambio conceptual. De la burocracia y las normas al cuerpo y la intimidad*, S.N.E., Editorial Siglo XXI, México, 2009, p.108.

⁵⁸ Llano, Rafael, *La sociología comprensiva como teoría de la cultura: un análisis de las categorías fundamentales del pensamiento de Weber*, S.N.E., S.E., Madrid, CSIC, 1992, p. 295.

⁵⁹ Ídem

hecho general conocido según Weber oír experiencia: la necesidad de auto justificar los diferentes destinos humanos.

“La creencia en la legitimidad hace que los destinos positivamente privilegiados aparezcan como resultado de un mérito, los negativos como consecuencia de una pena. Quien es ‘feliz’ no se conforma sólo con serlo, según Weber, sino que además quiere tener ‘derecho’ a su felicidad”⁶⁰. “Subordinadas a esta necesidad humana ‘farisaica’, nacen entonces todo tipo de leyendas en los grupos distintamente privilegiados. De ellas no dependen solamente bienes ideales sino también por ejemplo la justificación de la propiedad: en ello radica su importancia”.⁶¹

Viéndolo de otra forma, ante la dominación legítima se puede cambiar determinada relación con comunicación amorfa, en una socialización racional con un objetivo.

De esta forma podemos señalar, que cuando existen relaciones de poder legitimadas se convierten entonces en relaciones de autoridad. Lo particular en ellas radica en que una persona tiene el poder de mandar y otra el deber de obedecer determinada orden.⁶²

Las relaciones específicas de obediencia existirán, cuando las disposiciones de la autoridad puedan pretender ser respetadas como tales y por sí mismas, y además de pretenderlo, lograr los objetivos propuestos. La sumisión del obediente debe llevarse a cabo con independencia de motivos o intereses: se obedece según Weber en méritos de la misma relación formal de obediencia, sin contar con la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato.⁶³

“El obediente actúa como si lo mandado fuera una máxima propia de actuación. No son suficientes en esta relación los puros resultados externos, sino que lo impuesto se ha de aceptar como una norma obligatoria y práctica de conducta.”⁶⁴

⁶⁰ Llano, Rafael, *La sociología comprensiva como teoría de la cultura: un análisis de las categorías fundamentales del pensamiento de Weber*, S.N.E., S.E., Madrid, CSIC, 1992, p. 295-296.

⁶¹ ídem

⁶² Ídem

⁶³ Ídem

⁶⁴ Ibídem, p. 297.

El poder ejercido por el padre de familia, el funcionario o el príncipe, y la obediencia con que son correspondidos, se adecuan como un tipo puro de esta situación. Weber admite sin embargo que en toda obediencia debe haber un mínimo de interés personal en acatar el mandato, ya que sólo corresponde a los esclavos la pura sumisión sin voluntad propia.⁶⁵

Weber define el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”⁶⁶, menciona algunos rasgos que aparecían en la definición de Thomas Hobbes, como el carácter intencional y voluntario de esas acciones de *poder*, pero además subraya otros aspectos a los cuales no se había prestado igual interés:

- 1) La probabilidad de hacer valer la voluntad aun con resistencias reales de diversos órdenes y,
- 2) El ejercicio de ese *poder* que puede tener un fundamento variable y no necesariamente con una legitimación, de orden contractual.

La definición de *poder* de Weber, tiene una caracterización correlativa que él mismo hace del fenómeno de la dominación entendida como la “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas.”⁶⁷ El concepto de dominación tiene que ser más preciso y sólo puede significar la posibilidad de que un mandato sea obedecido.⁶⁸

Raymond Aron menciona que “La dominación supone un cierto grado de institucionalización (sin la cual el dominante no se atrevería a mandar) pero el término de dominación evoca la relación directa entre el amo y el servidor más que la relación entre el gobernante y los gobernados.”⁶⁹

⁶⁵ Llano, Rafael, *Óp. cit.*, p. 297.

⁶⁶ Weber, Max, *Óp. cit.*, p. 43.

⁶⁷ Ídem

⁶⁸ Ídem

⁶⁹ Aron, Raymond, *Estudios Sociológicos*, Colección austral, Vol. 97, S.N.E. Editorial, Espasa-Calpe, Madrid, Traducción Rosendo Ferrán 1989, p. 50.

Weber es un claro exponente de la tesis según la cual el poder es fundamentalmente una capacidad individual de lograr que los otros actúen en la forma deseada a pesar de su eventual resistencia, no podríamos tampoco obviar el hecho de que Weber se ocupa asimismo con particular interés de aquellos fenómenos de poder fundados en el consentimiento de los dominados, conceptualiza como autoridad el ejercicio legítimo del poder.⁷⁰ Los motivos sin embargo para fundar esa obediencia de los dominados pueden ser de diversa índole. Dominación legítima de acuerdo al autor de referencia es “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos”⁷¹ Weber describe tres tipos básicos de dominación legítima que a continuación se mencionan:

1) La dominación tradicional: “que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional)”.⁷² En otras palabras, los sometidos a esta dominación piensan que la autoridad es legítima porque ha existido siempre, quienes la ejercen gozan de una autoridad personal ya que su status lo han heredado por tradición, se le atribuye un carácter religioso, y encuentra su fundamento en la costumbre y en la libre designación.⁷³

2) La dominación carismática: “que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática)”.⁷⁴ En otras palabras, la dominación carismática recae en el reconocimiento o la atribución de condiciones o cualidades extraordinarias de algunos individuos a quienes se está dispuesto a seguir u obedecer, aparece en esta situación un

⁷⁰ Weber, Max, *Óp. cit.*, p.43

⁷¹ *Ibidem*, p.170

⁷² *Ibidem*, p.172

⁷³ Azuara Pérez, Leandro, *Sociología*, octava edición, Editorial Porrúa, México 1985, p. 235.

⁷⁴ Weber, Max, *Óp. cit.*, p.43

proceso de comunicación de carácter emotivo entre el líder carismático y los sometidos.⁷⁵

3) La dominación legal: “que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)”.⁷⁶ En otras palabras, la dominación legal se fundamenta en un sistema de reglas abstractas formalmente instituidas aplicadas judicial y administrativamente conforme a los principios que se consideran válidos por quienes integran la comunidad existente.⁷⁷

Para Weber, el poder no se reduce al poder legítimo. Como él lo pensaba, no habría por qué suponer “que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad.”⁷⁸

Otro punto de vista independientemente de lo afirmado por Weber respecto a lo que implica el poder, está la definición que realiza Hannah Arendt, “poder corresponde a la capacidad humana, no simplemente para actuar, sino para actuar concertadamente. El poder nunca es prioridad de un individuo; pertenece a un grupo y sigue existiendo mientras que el grupo se mantenga unido”⁷⁹

Al mencionar a determinada persona diciendo que está “en el poder” nos referimos ciertamente a que tiene un poder en determinado número de personas, esto significa que tiene un poder en cierto número de personas para actuar en su nombre, el poder pertenece al grupo y sin grupo el poder desaparece.⁸⁰

Es importante dejar claro y distinguir los tres conceptos que Weber menciona:

- **Poder.-** Es la habilidad para inducir a los demás a la aceptación de las órdenes.

⁷⁵ Azuara Pérez, Leandro, *Óp. cit.*, p. 237.

⁷⁶ Weber, Max, *Óp. cit.*, p. 43.

⁷⁷ Azuara Pérez, Leandro, *Óp. cit.*, p. 234.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 171.

⁷⁹ Arendt Hannah, *Crisis de la República*, segunda edición, Editorial Taurus, Madrid, 1999, p.146.

⁸⁰ *Ídem*

- **Legitimidad.**- Consiste en la aceptación del ejercicio de poder porque está de acuerdo con los valores sostenidos por los sujetos.
- **Autoridad.**- Se forma de la combinación del poder y de la legitimidad, esto es, el poder es visto como legítimo.⁸¹

El ejercicio del poder entendido como una forma en que unos pueden estructurar el campo de acción posible de otros. Las relaciones de poder se encuentran arraigadas en el nexo social, y no constituyen por encima de la sociedad una estructura suplementaria con cuya desaparición radical se pudiera soñar.⁸² Al vivir en una sociedad es posible que unos actúen sobre la acción de los otros. Una sociedad sin relaciones de poder solo puede ser una abstracción.⁸³ Asimismo, a través de la teoría de la dominación antes mencionada, Weber enfoca el conocimiento de las relaciones de poder, las cuales son de suma importancia dentro de la estructura organizacional.

2.1.2 Estructuras Organizacionales

Para Weber la organización responde a un tipo de burocracia ideal y racional, y para comprender el tipo ideal de acuerdo a Weber, ya que no existe una definición explícita en sus obras respecto al tipo ideal, podemos entenderlo como un instrumento conceptual usado en el campo de la Sociología.⁸⁴ Weber caracteriza el tipo ideal negativamente, diciendo que no es una hipótesis aunque orienta para la formulación de hipótesis, no es una exposición de la realidad pero proporciona medios para representarla, no es un promedio de todas las unidades dentro del tipo ideal, sino una abstracción de todas ellas. Weber señala que el tipo ideal es una utopía que plantea a la labor historiográfica la tarea de comprobar, cuando la realidad se acerca o se aleja del cuadro ideal. El sentido que Weber da a “ideal” es en el sentido lógico y nada tiene que ver con la perfección.⁸⁵

⁸¹ Azuara Pérez, Leandro, *Óp. cit.*, p. 233.

⁸² Foucault, Michel, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.50, No. 3 (jul-sep.) UNAM, 1988, p.17

⁸³ Ídem

⁸⁴ Ruiz Vásquez, Juan Carlos, *Nuevas fronteras del poder en las organizaciones*, primera edición, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2005, p. 30

⁸⁵ Estany, Anna, *Introducción a la filosofía de la ciencia*, segunda edición, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2006, p. 207

“Los tipos ideales son conceptos o configuraciones teóricas que poseen un gran valor como instrumentos heurísticos, ya que orientan de manera coherente nuestra imaginación”,⁸⁶ también son un instrumento para unificar partes de esa realidad elegidas contingentemente desde la base del interés particular del investigador, establecido sobre una valoración subjetiva del aspecto determinado, por ejemplo: autoridad, poder, feudalismo, ética protestante entre otros.

El objetivo de una organización era aumentar la productividad gracias a la eficiencia y la racionalización de los procesos productivos. Weber demostraba entonces que con una organización jerárquica con reglas y una división del trabajo se alcanzaba el objetivo.⁸⁷ Max Weber y Talcott Parsons transmitieron a las teorías de la organización la idea de una organización homogénea y sin divisiones, permitiéndose actual de manera coordinada en beneficio del sistema.⁸⁸

La principal característica de la organización partía de la presencia de un líder y un cuerpo administrativo y subsumía a entidades tan diferentes como el Estado, el partido político, la iglesia, la secta o la empresa. De acuerdo a la tipología weberiana de los diferentes tipos de dominación, se consideraba que las relaciones sociales en estos órdenes dependían del tipo de reglas que orientaba la acción en cada organización.

El contenido de una relación social de acuerdo con Weber, puede ser considerado un orden si la conducta está orientada, en términos generales, hacia determinadas normas y si el cumplimiento de las mismas es estimado en gran medida como obligatorio por los actores implicados.⁸⁹

“Podemos entender por estructura a la forma de organización que adoptan los componentes de un conjunto o bien de un sistema bajo condiciones particulares de tiempo y lugar”.⁹⁰ Una estructura se constituye cuando una serie de

⁸⁶ Márquez, Trino. *La Metodología de Max Weber*, S.N.E., Editorial Panapo, Venezuela, 1996, p.62

⁸⁷ Ruiz Vásquez, Juan Carlos, *Óp. cit.*, p. 30

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 32.

⁸⁹ Zabludovsky, Gina, *Óp. cit.*, p. 111

⁹⁰ Manual de Recursos Humanos Vértice, *Estructuras organizativas*, Málaga, primera edición, Editorial Vértice SL., Málaga, 2008, p. 3

elementos se integran en una totalidad que presenta propiedades específicas como un conjunto, y cuando además éstos dependen de los atributos específicos de la totalidad.⁹¹

Por otro lado, una organización, es una forma de repartir trabajo y/o responsabilidades entre diferentes personas de forma estructurada y con una intención previamente delimitada. La base en la que se funda la teoría moderna de la Administración es el principio de que no hay una estructura que se considere la mejor, sino que más bien ésta varía conforme a la situación que se presente; por eso, el reto para la gerencia lo encontramos en el diseño de estructuras apropiadas.⁹²

Para organizar y sistematizar el trabajo, se necesita definir quién lo hará, además de cómo y dónde. También, se necesita definir y asignar los recursos para hacerlo, es decir, para lograr los fines y objetivos del proceso y llevar adelante distintos tipos de planes, es necesario asignar tareas a las personas y que éstas estén coordinadas.⁹³

Henry Mintzberg en 1988 afirmaba que: 'La organización efectiva es aquella que logra coherencia entre sus componentes y que no cambia un elemento sin evaluar las consecuencias en los otros' y destaca los siguientes componentes comunes a toda estructura organizacional:

- **Núcleo de operaciones:** Comprende a los miembros de la organización que desarrollan tareas de carácter básico relacionado con la producción de bienes y servicios, ello implica las operaciones de obtención de bienes, elaboración de productos, y su distribución.
- **Ápice estratégico:** Es el órgano encargado de supervisar el funcionamiento de la organización y de que se cumplan sus objetivos.
- **Línea Media:** Abarca a los administradores intermedios entre el ejecutivo superior y los operarios. su misión principal consiste en enlazar el ápice estratégico con el núcleo de operaciones, de forma que la comunicación

⁹¹ Manual de Recursos Humanos Vértice, *Óp. cit.*, p.3

⁹² Ídem

⁹³ Ídem

vertical (tanto de arriba hacia abajo y viceversa), como horizontal fluya de manera efectiva entre los miembros de la organización y sus objetivos de referencia.⁹⁴

- **Personal de apoyo:** su función es proporcionar asistencia a la organización al margen del flujo de trabajo de las operaciones corrientes.
- **Estructura técnica:** está conformada por los analistas que diseñaban y planifican sistemas referidos al planteamiento formal y al control del trabajo.⁹⁵

Otro concepto de estructura organizacional se establece como la distribución formal de los empleos dentro de una organización. Cuando los gerentes desarrollan o cambian la estructura participan en el diseño organizacional, proceso que involucra decisiones sobre seis elementos clave que se mencionan a continuación:

- especialización del trabajo
- departamentalización
- cadena de mando
- amplitud de control
- centralización y descentralización y
- formalización.⁹⁶

Las principales características que se observan en una organización mecanicista son una estructura rígida y controlada, con un alto grado de especialización, alto grado de formalización, una red de información limitada (principalmente comunicación hacia abajo), y poca intervención en la toma de decisiones de los trabajadores de niveles inferiores.⁹⁷

Estas estructuras tienden a ser máquinas eficientes y dependen en gran parte de normas, reglamentaciones, tareas estandarizadas y controles similares. Este esquema organizacional trató de disminuir el impacto de personalidades y

⁹⁴ Manual de Recursos Humanos Vértice, *Óp. cit.*, p. 6-7

⁹⁵ Ídem

⁹⁶ Robbins, Stephen, *Administración*, décima edición, Editorial Pearson Educación, México, 2005, p. 234

⁹⁷ *Ibidem*, p 241

juicios diferentes, así como de la imprecisión, debido a que estas características humanas son calificadas como ineficientes. Sin embargo no existe una organización completamente mecanicista, se puede observar en general en las grandes empresas y oficinas gubernamentales la existencia de algunas de estas particularidades.⁹⁸

La organización orgánica, es una estructura muy adaptable y flexible, en vez de tener trabajos y reglamentos estandarizados, lo que le permite cambiar según lo requieran las necesidades, tienen una división de trabajo, pero los trabajos que el personal realiza no son estandarizados. Los empleados están muy capacitados y se les ha conferido poder manejar diversas actividades y problemas de trabajo; generalmente utilizan con frecuencia equipos de trabajo siendo su principal característica.⁹⁹

La estructura organizacional se puede conceptualizar como “la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades de la organización en cuanto a las relaciones entre los gerentes y los empleados, entre gerentes y gerentes y entre empleados y empleados. Los departamentos de una organización se pueden estructurar, formalmente, en tres formas básicas por función, producto/mercado o en forma de matriz”,¹⁰⁰ que se señalan a continuación:

1.- Por función:

Se concentra en un departamento, al personal que se dedica a una actividad o a varias relacionadas, que se llaman funciones. Por ejemplo, una organización dividida por funciones puede tener departamentos para producción, mercadotecnia y ventas. El gerente o administrador de la organización sería el responsable de la venta de todos los bienes o servicios obtenidos por la empresa.¹⁰¹

⁹⁸ Robbins, Stephen, *Óp. cit.*, p. 241

⁹⁹ Ídem

¹⁰⁰ Finch, James; Freeman, Edward; Gilbert, Daniel y Mascaró, Pilar, *Administración*, S.N.E., Editorial Pearson Educación, México, 1996, p. 361

¹⁰¹ Idem

2.- Por producto/mercado:

Usualmente llamada organización por división, concentra en una unidad de trabajo al personal que participa en la producción y comercialización de un bien o servicio, a los que están en determinada zona geográfica o los que tratan con cierto tipo de cliente.¹⁰²

3.- En forma de matriz:

Conocida también como 'sistema de mando múltiple', es un producto híbrido que trata de combinar los beneficios de los dos tipos de diseño, al mismo tiempo que pretende evitar sus inconvenientes. Estas organizaciones tienen dos tipos de estructura. Los empleados tienen dos jefes; ellos trabajan con dos cadenas de mando. Una cadena de mando es la de funciones o divisiones, el segundo es una disposición horizontal que combina al personal de diversas divisiones o departamentos funcionales para formar un equipo de proyecto o negocio, encabezado por un gerente de proyecto o grupo, especialista en el campo asignado al equipo.¹⁰³

La historia identifica a Max Weber como el precursor del estructuralismo. Lo anterior revela que concibió a las organizaciones como una totalidad en las cuales existían partes que conformaban la estructura y estas partes se relacionaban unas con otras. Estructuralismo se interpreta como un método analítico y comparativo que estudia los elementos en relación con una totalidad, destacando su valor de posición. El concepto de estructura significa el análisis interno de una totalidad en sus elementos constitutivos, condescendiendo a una comparación. Para los estructuralistas, la sociedad contemporánea es una sociedad de organizaciones de las cuales el hombre depende para nacer, vivir o morir.¹⁰⁴

Weber sostiene que de acuerdo al concepto de dominación, el cual debe entenderse como la "probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas", el contexto de dominación está unido a la presencia actual de alguien mandando eficazmente a otro, pero no se

¹⁰² Finch, James; Freeman, Edward; Gilbert, Daniel y Mascaró Pilar, *Óp. cit.*, p. 362.

¹⁰³ *Ibíd.*, p.365

¹⁰⁴ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 241-249

encuentra ligada completamente a un cuadro administrativo o una disposición vigente.¹⁰⁵

Las ideas de Weber nos permiten comprender los problemas de muchas organizaciones actualmente. Esta identificación teórica hará posible realizar un análisis del fenómeno organizacional teniendo como marco teórico la teoría de la dominación sustentada en el poder, y la teoría de la burocracia que más adelante se abordará.

2.1.3 Desarrollo del pensamiento administrativo

Max Weber es considerado como uno de los grandes pioneros del pensamiento administrativo, entre sus aportaciones teóricas promulga la burocracia como el método más efectivo para administrar las organizaciones. Considera a la burocracia como un “tipo ideal” de organización, delimitada por una estructura de dominación legal que se realiza por medio de un cuadro administrativo apto a grandes organizaciones.¹⁰⁶

Weber ideó la teoría de la burocracia desde una óptica racional, lo que significa que se preocupó principalmente por crear un modelo de organización basado en la racionalidad en donde se cuida la relación entre los medios, los recursos utilizados y los objetivos.¹⁰⁷

Trabaja en la idea de lo que debe ser una organización tomando como base la variable autoridad. Estableció que dentro de la organización debían constituir normas impersonales que permitieran implantar una disciplina ideal. Comprendió Weber que la racionalidad lograría adecuar los medios a los fines aspirados, con el objeto de garantizar la máxima eficiencia.¹⁰⁸

Para explicar la eficiencia Weber enfatizó los conceptos de racionalidad la cual se obtiene cuando coinciden lo legal y lo legítimo, conceptos que Weber

¹⁰⁵ Weber, Max, *Óp. cit.*, p. 43

¹⁰⁶ Hurtado Cuartas, Darío, *Principios de Administración*, primera edición, Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia 2008, p.137

¹⁰⁷ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 222

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 224

enriqueció a través de la teoría de la dominación. Concibió lo legal como lo emanado de una estructura formal y lo legítimo como la aceptación de esta estructura por parte de las personas que integran la organización.¹⁰⁹

La dominación moderna de acuerdo a Weber, se caracteriza por el sometimiento de la comunidad, dado a través de un pacto garantizado por medio de un aparato de administración, sometido a una normatividad funcional y abstracta. La autoridad racional cuenta con sus propios medios que impregnan un estilo impersonal a la dominación legítima, de ahí que los hombres, antes de ser dueños de los puestos públicos, son simples ejecutores de las reglas establecidas. La obediencia se lleva a cabo por medio del funcionamiento jerárquico constituido sobre la base de la formación profesional, la competencia y los resultados previamente planteados.¹¹⁰

El principio administrativo que impera es el de ‘atenerse al expediente’ el cual garantiza la continuidad de las funciones. Respecto a lo anterior Weber señala: “La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad *técnica* de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.”¹¹¹

2.2 Concepto de Burocracia de Max Weber

La palabra Burocracia viene del francés *bureau* que significa “oficina”, y el sufijo griego *ocracy*, que significa “regido por”. Los Sociólogos definen a la *Burocracia* como una organización jerárquica que es gobernada por reglas formales y reglamentos. Con frecuencia se usa el término burócrata en forma

¹⁰⁹ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 224-229

¹¹⁰ Weber, Max, citado por Páez Díaz de León, Laura (ed.), *La teoría sociológica de Max Weber. Ensayos y textos*, México, UNAM – ENEP Acatlán, 2001, p. 91.

¹¹¹ Ídem

peyorativa. Se asocia a la burocracia con la ineficiencia, frustración y pérdida de tiempo.¹¹²

Con el objeto de adquirir precisión en el concepto de burocracia, se mencionan las ideas que al respecto expone Merton Robert “Una estructura social formal, organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización. En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidos por reglas limitadas y específicas, cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidas.”¹¹³ De esta forma concluye que “...El tipo ideal de esa organización formulista es la burocracia.”¹¹⁴

En las relaciones entre los ocupantes de empleos que desempeñan determinados roles, se elimina la subjetividad, el capricho, la arbitrariedad, a merced de que su conducta se encuentra normada por la organización burocrática.

El concepto de burocracia, como lo desarrollaron Weber y sus simpatizantes no corresponde al sentido que se le da comúnmente lleno de formalismo e ineficiencia, éste modelo posee características estructurales y normas que se utilizan en organizaciones complejas. Weber concibe a la burocracia como la forma más eficiente que podían utilizar las organizaciones complejas como: empresas, dependencias gubernamentales entre otras. Se considera fundamental el concepto de Weber para la autoridad legal-racional relacionada con el derecho de ejercer la autoridad con base en un puesto.

La autoridad legal-racional se basa en el puesto dentro de la organización y cuando evoluciona a la forma de un Staff administrativo, se integra una estructura

¹¹² Gelles, Ann Levine, Richard J, *Sociología*, sexta edición, Editorial Mc Graw Hill Interamericana de México, 2001, p.183

¹¹³ Azuara Pérez, Leandro, *Óp. cit.*, p. 238.

¹¹⁴ Merton, Robert, citado por Azuara Pérez, Leandro, *Óp. cit.*, p. 202

burocrática, en la cual cada miembro ocupa un puesto con un área específica de poder, siendo el salario la compensación.¹¹⁵

2.2.1 Modelo Teórico de la Burocracia

El modelo teórico de la Burocracia de Max Weber se convirtió en un intento de dar a conocer a los dirigentes organizacionales una estrategia de solución a los problemas vividos dentro de las instituciones y dio los primeros conceptos teóricos de estructura organizacional como son las reglas y procedimientos necesarios para proveer a la organización de un esqueleto que le diera forma, equilibrio y cimiento.¹¹⁶

En la concepción de Weber, el siglo XX sería el siglo de las burocracias, las cuales surgen conjuntamente con el nacimiento del régimen capitalista. El modelo teórico de burocracia surge de la necesidad que prevalecía tanto en las organizaciones del siglo XIX y XX como de los trabajadores. Las primeras requerían de contar con alguna guía teórica que les permitiera superar el desorden y la carencia de métodos y los segundos reclamaban un trato más humanitario y justo, lo que significaba reducir o evitar dentro de las organizaciones prácticas administrativas inhumanas e injustas en donde prevalecía la crueldad, el nepotismo y la parcialidad, escenarios que aún perduran en una gran parte dentro de la administración pública actual.¹¹⁷

El modelo de burocracia proviene de los estudios que Weber realiza sobre los tipos de sociedad y los tipos de autoridad, señala también que a cada tipo de sociedad corresponde un tipo de autoridad. Weber distingue tres tipos de sociedad:

- **Sociedad tradicional:** En ella prevalecen características patriarcales y hereditarias como por ejemplo la familia, el clan, la sociedad medieval.

¹¹⁵ Alonso Murguía, Enrique Guillermo & Ocegueda Melgoza, Vicente, *Teoría de las Organizaciones*, S.N.E., Editorial Umbral, México, 2006, p. 52.

¹¹⁶ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 225

¹¹⁷ *Ibidem*, p.221

- **Sociedad carismática:** En ella existen características místicas, arbitrarias y personalistas, como por ejemplo los grupos revolucionarios, los partidos políticos, los países en revolución.
- **Sociedad legal, racional o burocrática:** En ella predominan las normas impersonales y la racionalidad en la selección de los medios y los fines, como por ejemplo los Estados modernos, los ejércitos, las grandes empresas.¹¹⁸

Weber es el precursor del estudio metódico de la burocracia, quien imaginó lo que sería la burocracia ideal. En diversas organizaciones ya existían en años anteriores características de ésta.

Los trabajos de Weber trataban de establecer la estructura, la estabilidad y el orden de las organizaciones a través de una jerarquía constituida por actividades especializadas, definidas por un sistema de reglas.

Sin pretender ser rigurosos, los sistemas burocráticos fueron creados con el propósito de ofrecer el medio más eficiente para lograr que se realizara el trabajo. En cada sistema burocrático los trabajadores podrían definir con precisión su actividad y su relación con otras actividades; los burócratas eran los administradores habilidosos que hacían que las organizaciones funcionaran.¹¹⁹

En otras palabras de acuerdo a versiones populares, en las organizaciones donde se aplicaba la burocracia, el papeleo se incrementa e impide dar soluciones eficientes. El término burocracia también se emplea para designar el apego de los funcionarios a los reglamentos y rutinas, y esto origina ineficiencia en la organización. Los religiosos denominan burocracia a los defectos del sistema y no al sistema en sí.¹²⁰ Para Weber el concepto de burocracia es precisamente lo contrario, es la organización eficiente por excelencia y para lograr esa eficiencia la burocracia necesita describir con anticipación los más mínimos detalles y la forma como deben realizarse las actividades.¹²¹

¹¹⁸ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 222-223

¹¹⁹ Cfr. Da Silva, Reinaldo O, *Teorías de la Administración*, S.N.E., Cengage Learning Editores, México, 2002, p. 161

¹²⁰ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 225

¹²¹ Ídem

A través del Modelo Teórico de la Burocracia, Weber propone a las organizaciones de su época establecer las siguientes características de la burocracia con el fin de evitar un trato injusto aunado al desorden.

2.2.1.1 Características de la Burocracia

- **Carácter legal de las normas y reglamentos**

La reglamentación que organiza la burocracia distribuye el poder entre las partes integrantes del sistema y sirve para evitar al máximo las fricciones de quienes desempeñan los diferentes empleos, por ello los contactos oficiales de carácter recíproco entre ellos se encuentran definidos por normas que integran la reglamentación.

El carácter racional de la burocracia que consiste en que las decisiones se encuentran apoyadas en normas abstractas, permite predecir la conducta de los demás, porque se eliminan los elementos irracionales como factores que motivan estas relaciones. Como consecuencia de esto, respecto de la conducta de los ocupantes de empleos se crean una serie de expectativas recíprocas.

El carácter objetivo de la estructura burocrática permite que quienes desempeñan los roles dentro del sistema, eliminen en alto grado las fricciones derivadas de los sentimientos de hostilidad personal que eventualmente existan entre ellos. El empleado subordinado está protegido contra la acción arbitraria de su superior, en el entendido de que la conducta de ambos se encuentra definida por reglas previamente establecidas.¹²²

Considerando que la burocracia es un instrumento al servicio de quienes detentan el poder, se puede observar que cuando se presenta en la burocracia, un desplazamiento de los objetivos, y tomando en cuenta de que los medios se convierten en fines, en otras palabras, cuando los reglamentos que no son sino medios para alcanzar el objetivo de una meta determinada se convierten en fines.

¹²² Azuara Pérez, Leandro, *Óp. cit.*, p. 239-240

Lo anterior no sustenta el carácter instrumental de la burocracia, que está al servicio de los que detentan el poder. Al contrario, el desplazamiento de los objetivos puede ser determinada reinterpretación de las normas indicadas en los reglamentos mismas que son impartidas por los superiores, la reinterpretación provoca en varias ocasiones conductas que se apartan de las intenciones de quienes detentan el poder.

Los burócratas al intentar ejercer los reglamentos que para ellos han dejado de ser medios para convertirse en fines, actúan en forma más rígida a la que debería corresponder la intención del legislador. Esta es la causa por la que se pierde la *ratio legis* de los reglamentos. Esta es la causa por la cual el público y los representantes del poder consideran que es severa la forma en que la burocracia administra el poder ¹²³

De conformidad con Max Weber la burocracia contempla las siguientes características que a continuación se mencionan:

- **Carácter legal de las normas y reglamentos**

La burocracia es una organización unida por normas y reglamentos previamente establecidos por escrito, es una organización basada en una legislación propia que determina previamente cómo funcionara la organización burocrática. Las normas y reglamentos son escritos que abarcan todas las áreas de la administración, también son legales porque confieren a las personas investidura de autoridad, poder de coacción sobre los subordinados así como también los medios coercitivos capaces de imponer la disciplina, de tal forma que la burocracia es una estructura social legalmente organizada.¹²⁴

- **Carácter formal de las comunicaciones**

La burocracia es una organización ligada por comunicaciones escritas, las reglas, decisiones y acciones administrativas son formuladas y registradas por

¹²³ Azuara Pérez, Leandro, *Óp. cit.*, p. 248-249.

¹²⁴ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 226

escrito. El carácter formal de la burocracia se origina se da a través de las acciones y procedimientos que se realizan para proporcionar la comprobación y la documentación adecuadas y de esta forma asegurar la correcta interpretación de la comunicaciones.¹²⁵

Muchas veces algunos tipos de comunicaciones se repiten constantemente, es por eso que la burocracia utiliza rutinas y formatos para facilitar las comunicaciones y asegurar su acatamiento.

- **Carácter racional y división del trabajo**

La burocracia es una organización en donde existe una división sistemática del trabajo y del poder, se adecua a los objetivos que se lograrán conforme a la eficiencia de la organización, se van estableciendo las atribuciones de los participantes, cada uno tiene un cargo concreto, funciones específicas y su propia esfera de competencia y responsabilidades asimismo se debe tener claro cuál es su tarea y su capacidad de atribución sobre los demás y principalmente saber cuáles son sus límites para no interferir en la competencia ajena tampoco afectar la estructura ya existente, de esta forma la burocracia es una estructura social racionalmente organizada.¹²⁶

Weber establece también que la burocratización ofrece el óptimo resultado con el principio de la división del trabajo, en la administración según sus objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre los funcionarios especializados, da como resultado el adiestramiento con la práctica constante.¹²⁷

Podemos observar que la división del trabajo pone claramente de manifiesto las ventajas de la cooperación de los individuos organizados en sociedades para satisfacer sus necesidades, frente a una hipotética alternativa basada en la acción aislada y autosuficiente de cada individuo.

¹²⁵ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 226

¹²⁶ Ídem

¹²⁷ Weber, Max, "La Burocracia", cita en Ramio, Carles & Ballart, Xavier (comps.), *Lecturas de la Teoría de la Organización. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993, p. 149

- **Impersonalidad de las relaciones**

La distribución de las funciones en la administración se realiza impersonalmente, de aquí se origina el carácter impersonal de la burocracia, en la administración burocrática no se contempla a las personas como personas, sino como ocupantes de cargos y de funciones. Dependiendo del cargo que se ocupa es el grado de poder que tiene cada persona de aquí se desprende la impersonalidad del poder en las relaciones, la obediencia del subordinado al superior es impersonal porque esta se realiza no por consideración a la persona sino al cargo que ocupa. La organización burocrática requiere garantizar su continuidad a través de las diversas administraciones, porque si bien las personas vienen y van, los cargos y funciones perduran en el tiempo.¹²⁸

En lo que respecta a reglas y procedimientos son aplicados de modo uniforme e imparcial, todos los administradores son evaluados de acuerdo con reglas objetivas, por lo tanto, no permite al supervisor basarse en consideraciones personales o emocionales que deforman los resultados. De tal forma que la burocracia es una estructura social impersonalmente organizada.¹²⁹

- **Jerarquía de la autoridad**

De acuerdo al principio de la jerarquía la burocracia como organización constituye cargos, los cuales deben estar bajo el la supervisión de un cargo superior, Todos los cargos deberán estar supervisados y controlados, por ello, los puestos de los empleados se organizan de tal manera que forman la cadena de mando sobre la cual se estructura la organización, cada puesto jerárquico contiene responsabilidades y deberes específicos así como privilegios, estrechamente definidos por normas determinadas.¹³⁰

La autoridad es inherente al cargo y no al individuo específico que lo desempeña oficialmente. La colocación de la autoridad dentro del sistema sirve para reducir las fricciones vía contacto oficial, de acuerdo a los procedimientos previamente establecidos por las normas de la organización. De esta forma el

¹²⁸ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 226

¹²⁹ Da Silva, Reinaldo O, *Óp. cit.*, p. 162

¹³⁰ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 226

subordinado está protegido de cualquier arbitrariedad de su superior considerando que las acciones de ambos tienen lugar dentro del ámbito de normas recíprocamente reconocidas.¹³¹

- **Rutinas y procedimientos estandarizados**

La burocracia como organización implanta reglas y normas técnicas para el desempeño de un cargo. El empleado no puede hacer lo que quiera, únicamente lo que las rutinas y procedimientos técnicos le indiquen, la disciplina y el desempeño es a través de las reglas y normas técnicas que determinan la máxima productividad. Los estándares específicos relacionados con los fines de la organización facilitan la evaluación del desempeño de cada participante.¹³²

- **Competencia técnica y meritocracia**

La burocracia es una organización donde la elección de los empleados se determina por el mérito y la competencia técnica no así en distinciones personales, la evaluación del desempeño de los empleados es en base a criterios de evaluación universales validados por la organización burocrática donde se toma en cuenta la competencia, el mérito así como la capacidad del empleado, es aquí donde se motiva la necesidad de aplicar exámenes. “Las promociones se otorgan por desempeño y capacitación de excelencia técnica. El criterio rector es simplemente el grado de adecuación del potencial del empleado en términos de educación, entrenamiento, conocimiento y habilidad para realizar determinadas actividades en una organización”.¹³³

Estos discernimientos universales son racionales y tienen en cuenta la competencia, el mérito y la capacidad del funcionario respecto a su cargo, por lo tanto son necesarios los exámenes, concursos y pruebas tanto para su admisión y promoción de los mismos.¹³⁴

¹³¹ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 227

¹³² Ídem

¹³³ Da Silva, Reinaldo O, *Óp. cit.*, p. 162

¹³⁴ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 227

- **Especialización de la administración**

La burocracia es una organización que se funda en la disociación entre la propiedad y la administración; los administradores de la organización burocracia no son accionistas de ella, son profesionales especializados en su administración. Con la burocracia nace el profesional que se dedica a administrar la organización, es aquí cuando da inicio el alejamiento del capitalista de la gestión de los negocios, en otras palabras, los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones en la organización burocrática, no son de su propiedad.¹³⁵ “Existe un principio de completa separación entre la propiedad que pertenece a la organización y la propiedad personal del empleado...”¹³⁶ El funcionario no puede vender, comprar o heredar su cargo, esta separación estricta entre la propiedad del funcionario y de la organización es la característica específica de la burocracia y lo que la distingue de los tipos de administración hereditaria y feudal.¹³⁷

- **Profesionalización de los participantes**

Otra de las características de la burocracia como organización, es la profesionalización de sus participantes, por los siguientes aspectos que a continuación se mencionan:¹³⁸

Es un especialista.- Su especialización varía según su nivel jerárquico, los que ocupan posiciones altas en la organización, tienen habilidades gerenciales.

Es asalariado.- Los funcionarios de la burocracia por participar en la organización reciben un salario correspondiente al cargo que ocupa.

Ocupa un cargo.- Esta actividad en la burocracia representa su medio de vida y le absorbe todo su tiempo.

¹³⁵ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 227

¹³⁶ Etzioni, Amitai, “*Organizaciones modernas*”, citado por Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 227

¹³⁷ H.H. Gerth y C. Wright. Mills, citado por Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 227

¹³⁸ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 227

Su superior jerárquico lo nombra.- El funcionario a consecuencia de su capacidad y competencia es seleccionado y es evaluado por su superior jerárquico y quien puede tomar decisiones sobre sus subordinados.

Su mandato es por tiempo indeterminado.- Cuando ocupa un funcionario un cargo dentro de la burocracia, es por tiempo indefinido e indeterminado, no porque el cargo sea vitalicio, es porque no existe una disposición que determine su permanencia dentro de la organización.

Hace una carrera dentro de la organización.- Ante la demostración de méritos, capacidad y competencia el funcionario podrá ser promovido a cargos superiores, cabe reconocer que es un profesional que trabaja para hacer una carrera dentro de la organización burocrática.

No posee la propiedad de los medios de producción y administración.- La organización es dirigida por el administrador en nombre de los propietarios, mientras que el empleado requiere los equipos y maquinas adquiridos por la organización misma que con el tiempo se van modernizando por la tecnología y, por consiguiente más costosos, dando lugar a que las organizaciones sean las que tengan la capacidad financiera para adquirirlas y de esta forma las organizaciones asumen los monopolios de los medios de producción.

Es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la empresa.- El funcionario protege los intereses del cargo y la organización y hace a un lado cualquier otro interés implicado.¹³⁹

El administrador profesional tiende a controlar cada vez más a las burocracias, por las siguientes consideraciones:

¹³⁹ Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 228

- ~ Se incrementa el número de accionistas de las organizaciones, provocando la dispersión y fragmentación de la propiedad de sus acciones.
- ~ e acuerdo a su riqueza, los propietarios pasaran a dispersar el riesgo de su inversión en varias organizaciones. Como consecuencia en la actualidad el control accionario está subdividido y disminuido con el crecimiento del número de accionistas.
- ~ Durante su carrera en la organización, los administradores profesionales logran posiciones de mando sin poseer la propiedad de lo que se controla.¹⁴⁰

- **Completa previsión del funcionamiento**

El objetivo deseado de la burocracia es la previsibilidad del comportamiento de sus miembros. El modelo burocrático parte de la suposición de que el comportamiento de sus miembros es previsible, de tal forma que los funcionarios deberán comportarse de conformidad con las normas y reglamentos de la organización con el objeto de que ésta alcance la máxima eficiencia posible.

En la organización burocrática, todo se funda con el fin de prever con antelación todas las situaciones y transformar en rutina su ejecución para que el sistema alcance la máxima eficiencia.¹⁴¹

2.3 Ventajas de la burocracia

Son numerosas las razones que Weber vio para explicar el avance de la burocracia frente a las demás formas de asociación, estas ventajas para Weber son las siguientes:

- 1. Racionalidad** en relación con el logro de los objetivos de la organización.
- 2. Precisión en la definición del cargo y de la operación**, por el conocimiento exacto de los deberes.

¹⁴⁰ Cfr. Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 228

¹⁴¹ *Ídem*

3. **Rapidez en las decisiones**, cada uno conoce lo que debe hacerse
4. **Interpretación univoca** garantizada por la reglamentación escrita y discreción en la información, pues se suministra sólo a quien debe recibirla.
5. **Uniformidad de rutinas y procedimientos**, favorece la estandarización y la reducción de costos y errores, ya que los procedimientos se definen por escrito.
6. **Continuidad de la organización** a través de la sustitución del personal que se retira. Los criterios para seleccionar al personal se basan en la capacidad y el la competencia técnica.
7. **Reducción de la fricción entre las personas**, cada funcionario sabe lo que se exige de él y los límites de su responsabilidad y la de los demás.
8. **Coherencia**, los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias.
9. **Confiabilidad**, la organización se conduce mediante reglas conocidas, los casos similares se tratan de la misma manera. Las decisiones son previsibles y el proceso decisorio es impersonal, excluye sentimientos irracionales y se elimina la discriminación personal.
10. **Beneficios para las personas en la organización**, se formaliza la jerarquía, se divide el trabajo de manera ordenada, se practica para ser especialistas en sus campos particulares con la posibilidad de ascender de acuerdo a sus méritos personales y su competencia técnica.¹⁴²

Para Weber “La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática-monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados”.¹⁴³

¹⁴² Chiavenato, Idalberto, *Óp. cit.*, p. 229

¹⁴³ Weber, Max, *Óp. cit.*, p.178

Capítulo 3

3.- La Ética y su aplicación en la administración pública

A través de la Historia la Ética ha estado relacionada con los asuntos de gobierno, tanto en la formación de sus integrantes como en la práctica política al realizar acciones implícitas o carentes de valores hacia los gobernados, podemos preguntarnos ¿Cómo se ha desarrollado la ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas?, la respuesta a esta interrogante se estructurará a continuación en tres partes:

1.- Antecedentes en el proceso de formación de la Ética en el ámbito de la Administración Pública.

Desde la época de la historia Griega existe el concepto de la Ética Pública con el objeto de formar la conducta de los hombres de gobierno, a pesar de la negligencia a la que se le ha sometido, en las últimas décadas se ha convertido en un tema de análisis fundamental entre los estudiosos del gobierno y de la Administración Pública.

La importancia de la Ética en el ámbito público se incrementa en los años setenta a raíz del escándalo “Watergate” en los Estados Unidos que concluyó con la renuncia del Presidente Richard Nixon. Este acontecimiento mostró al público que algunos gobernantes y funcionarios practicaban conductas antiéticas e inmorales. Es desde este momento cuando se crean mecanismos para el fomento de la Ética integrándose la Oficina de Ética y la Ley de la Ética en el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica creadas en 1978.⁸³

Actualmente sabemos que la Ética es importante por sí misma, sin embargo no se consideraba como tal para investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se creía que aquellos que ocupaban cargos públicos eran personas respetables y que la Ética era inherente a ellos.

⁸³ Diego Bautista, Oscar, *La Gestión de la Ética Pública*, tercera edición, Centro de Investigaciones Sociales y Humanidades, UAEM, Edo. México, p.3

En 1976 se crea la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA), Organismo que agrupa a Directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública de distintas partes del mundo, éstos acordaron instar a los centros académicos a que incluyesen la Ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos .⁸⁴

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), fue creada en 1960 como un foro de consulta y coordinación entre los gobiernos de sus países miembros, con la finalidad de mejorar la economía y el empleo, así como promover el bienestar económico y social de sus habitantes.⁸⁵ México ingresó a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en abril de 1991, dos años más fue admitido como país miembro.⁸⁶

En 1994 se celebró en Washington D.C. El primer Congreso Internacional de Ética Pública, organizado por la oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los EE.UU, siendo el primero en alcance mundial en la materia con más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países.⁸⁷

En 1987, la Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública en los EE.UU , dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública, incrementaran la importancia de los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para brindar una atención administrativa ética y eficaz , además se elabora un informe en el que se solicita que los programas universitarios de preparación a la función pública se incluyera para todos los alumnos la ética pública como una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase como otras asignaturas igualmente obligatoria.

El 6 de noviembre de 1995 se realizó la Conferencia sobre probidad y ética civil organizado por la OEA (Organización de Estados Americanos). El Presidente

⁸⁴ Diego Bautista, Oscar, *La Ética en la Gestión Pública*, Tesis de grado, Universidad de Complutense, 2007, Madrid, p. 110

⁸⁵ Delgado de Cantú, Gloria M, *Legado histórico y pasado reciente* S.N.E., p. 495

⁸⁶ Estudios económicos de la OCDE, México, mayo 2011. Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>, fecha de consulta abril 2014

⁸⁷ García Mexía, Pablo, *Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública*, Revista de Administración Pública No.136, enero-abril 1995 p. 497

del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias en el acto inaugural, mencionó que el Estado ha modificado el carácter de sus intervenciones así como la relación que se tiene con el mercado y los agentes económicos y sociales, ha propiciado nuevas relaciones de poder y consecuentemente la corrupción, misma que impide el desarrollo de los Estados, por esta situación considera impostergable se comprometan y confronten los dirigentes políticos.⁸⁸

En la década de los años noventa, se llevaron a cabo diferentes Conferencias Internacionales sobre la Ética en el Gobierno. En Lima (Perú) se celebró la Octava Conferencia Internacional de Ética en el Gobierno en 1997; en Durban (Sudáfrica) la novena conferencia realizada en 1999; en Praga (República Checa) se celebró en 2001 y en Seúl (Corea del Sur) fue la sede de la undécima Conferencia Internacional de Ética en el gobierno celebrada en el año 2003.

También comienzan a surgir diversas manifestaciones en el interior de los gobiernos con el objeto de instrumentar la ética en el desarrollo de sus administraciones.

En EE.UU en 1991, se estableció el Consejo Presidencial para la integración y la Eficiencia; en 1992 el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega habilitó un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en ese mismo año el Ministerio del Interior de Holanda señaló como uno de los puntos esenciales de su programa de trabajo el de la integridad en la administración pública; en 1994, el Reino Unido crea el Comité Nolan, que también elaboró el documento denominado “Normas de Conducta para la vida pública”; en 1996 el Gobierno de Australia estructura una “Guía de los elementos clave sobre la responsabilidad Ministerial” misma que ha servido de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas que ocupan puestos ministeriales y ese mismo año a través del Consejo Asesor de Gestión se publica el informe denominado “Normas y valores éticos en el servicio público australiano para incrementar la conciencia y el

⁸⁸ Diego Bautista, Oscar, *Óp. cit.*, p. 4.

conocimiento sobre cuestiones éticas y habilitar a los altos directivos de un marco conceptual de conducta honorable.⁸⁹

Igualmente en distintos países del mundo se crean organismos responsables del fomento de la ética; se crea en Australia el “Consejo Asesor de Gestión y la comisión de Protección de Mérito en el Servicio Público”; se crea en Nueva Zelanda “la Comisión de Servicios del Estado”; en Noruega se integra un grupo de trabajo para la educación y formación ética de los funcionarios; en los Estados Unidos se robustece la “Oficina de ética del Gobierno”; en cuanto a los Países Bajos no hay un organismo con ese perfil, sin embargo la tarea de promover la ética está directamente en los funcionarios que dirigen un área, y se lleva a cabo en forma descentralizada; también se crea otro grupo de trabajo en Finlandia con el objeto de fomentar la ética dependiente del Ministerio de Hacienda.⁹⁰

Del mismo modo en la década de los noventa en materia jurídica se crearon por un lado Leyes de ética, y por otro códigos de conducta, entre las leyes podemos mencionar en Finlandia la “Ley de funcionarios del Estado”; en Australia, la “Ley del Servicio Público”, en Noruega la “Ley de función Pública”; en Dinamarca la “Ley de Personal de la Administración Central y Local” ; en Holanda, la “Ley de la Función Pública”; en Japón, la “Ley sobre Ética de los Servidores Públicos.

Respecto a la integración de los Códigos de Conducta en Nueva Zelanda se creó el “Código de Conducta del Servicio Público”; en 1991 en Portugal, el “Código de Conducta del Servicio Público”; en 1992, en Estados Unidos , se formularon las “Normas de Conducta de los funcionarios del Poder Ejecutivo” ; en 1995, en el Reino Unido se crearon las “Normas de Conducta de la Vida Pública”

⁸⁹ Diego Bautista, Oscar, *Óp. cit.*, p. 5

⁹⁰ Ídem

así como el “Código de la Función Pública”, en 1996, en Canadá, se dio a conocer el “Código de conflictos e intereses y de post-empleo” para el servicio público.⁹¹

La Oficina de la Gestión Pública de la OCDE a mediados de la década de los noventa, desarrolló un estudio sobre la situación ética en algunos países. La información recibida permitió elaborar un documento como diseño de “Infraestructura ética” la cual se propuso como modelo para la gestión pública.

2.- El modelo de “Infraestructura ética” de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Es muy importante para cualquier sociedad democrática, la confianza en su gobierno, más aún cuando la ciudadanía espera de los servidores públicos el compromiso de servir a la pluralidad con interés y equidad, administrando los recursos honestamente. De esta forma la ética sería el soporte indispensable para integrar la confianza. Sin embargo en los países integrantes de la OCDE,⁹² desde la década de los noventa, se ha manifestado un descenso en la credibilidad de los gobiernos, con las respectivas consecuencias negativas en su legitimidad y por lo tanto de sus instituciones.⁹³

El Consejo de la OCDE observó la gravedad de la situación y reaccionó analizando las posibles causas que dieran origen a la desconfianza. En el año de 1998 la junta del Consejo solicitó que se integrara un informe sobre *La conducta ética en el servicio público y la prevención en la corrupción*, en los países miembros. Esta importante tarea fue encomendada al Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA por sus siglas en ingles). Los días 26 y 27 de junio del

⁹¹ Diego Bautista, Oscar, *Óp. cit.*, p. 5

⁹² Los países que integran la OCDE y que firmaron la Convención de 1960 son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Más tarde se adhirieron los siguientes países: Japón, Finlandia, Austria, Nueva Zelandia, México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea y la República Eslovaca.

⁹³ Publicación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *La Ética en el servicio público*, 1991.

año 2000, después de un serio análisis, se elaboró un reporte final presentándolo a la Junta del Consejo de la OCDE.⁹⁴

El Comité se dio a la tarea de trabajar y a colaborar con los gobiernos de los países miembros en la supervisión del ambiente en el sector público con el fin de conservar parámetros efectivos para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en los funcionarios públicos. Por todo lo anterior la ética adquiriría un papel de suma relevancia en el interés público reflejándose esto en una gran variedad de intentos para “limpiar” la actividad pública, revisando los sistemas de gestión y de comportamiento de los funcionarios.

De acuerdo a los estudios realizados por el Comité, menciona por un lado, que “la corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados”⁹⁵

Podemos mencionar que el Estado tiene la responsabilidad en la prevención de la corrupción y para esto se necesita una combinación de mecanismos interrelacionados para garantizar el éxito. El Comité de Administración Pública está consciente de que la prevención de la corrupción es tan compleja como la misma corrupción.⁹⁶

La OCDE realizó otro estudio realizado en 1997 denominado “La ética en los servidores públicos”, detalló las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y la forma en que éstas operan. Se fundamentó en los informes de nueve países, que a continuación se enlistan:

1. Austria
2. Finlandia

⁹⁴ Publicación de la OCDE, *La ética en el servicio público*, y “The pulse of Europe”, A survey of political and social Values and Attitudes, Times Mirror Centre of the people and the Press, 1991.

⁹⁵ Bertok, Janos *La ética en el sector público: su infraestructura*, en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, p. 143

⁹⁶ Ídem

3. México
4. Países Bajos
5. Nueva Zelanda
6. Noruega
7. Portugal
8. Reino Unido
9. Estados Unidos

Se planteó desarrollar una *Infraestructura ética* como estrategia integral, la propuesta parte de la posibilidad de que cuando esta infraestructura funciona correctamente se fomentan altos estándares de conducta. Sin embargo se debe destacar que si los países de la OCDE utilizan herramientas y procesos para reglamentar los comportamientos indeseables y ofrecer incentivos por buena conducta, no existe un método único para tal efecto.⁹⁷

“La propuesta de infraestructura ética de la OCDE consta de ocho apartados, que se indican a continuación:

1. El compromiso político
2. El marco legal
3. Los mecanismos de responsabilidad
4. Los códigos de conducta
5. La socialización profesional
6. Las condiciones de servicio público
7. Los organismos de coordinación
8. La participación y escrutinios públicos”⁹⁸

A su vez estos apartados se agrupan en tres funciones principales:

- A. Control.-** Es posible obtenerlo a través de un marco legal que permita se concluyan las investigaciones correspondientes. Es deber de todo país verificar que el marco legal alusivo con la garantía de la ética este vigente. Asimismo contar con mecanismos adecuados de responsabilidad y participación, además

⁹⁷ Diego Bautista, Oscar, *Óp. cit.*, p. 6

⁹⁸ OCDE, *La ética en los servidores públicos*, 1997, p.58

del procedimiento legal está el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia y la denuncia. Existen otros mecanismos que pueden ser externos al Comité como puede ser la vigilancia de los Comités parlamentarios. Otro factor relevante es la participación ciudadana de esta forma los escrutinios públicos también son poderosos elementos para evitar la corrupción, así como el acceso oportuno de la información.⁹⁹

- B. Orientación.-** Es un factor que se puede obtener integrando un compromiso bien articulado de los líderes políticos, consideramos que los esfuerzos para fomentar la ética en los servidores públicos, serán estériles sin un firme soporte político.

Las voluntades para procurar una mejor aplicación de la ética en el servicio público en los países de la OCDE, surgen de los niveles políticos más altos. Por tal motivo los líderes políticos con cargos importantes deben ser un ejemplo a seguir. Para una eficaz orientación se requieren además de Códigos de conducta que determinen los valores y normas.

- C. Gestión.-** Factor que se puede logra a través de condiciones sólidas de servicio público fundamentadas en políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de infraestructura.

La interrelación de estos tres factores: Control, Orientación y Gestión, dependerá de la naturaleza sociocultural de cada país por ejemplo Estados Unidos con su práctica de vigilancia y contrapesos concede más importancia al control, a diferencia de los Países Bajos con su tradición de confianza, establece mayor énfasis en la Orientación y la Gestión.¹⁰⁰

El Comité de Adquisición Pública de la OCDE, menciona que el nivel de conducta esperado por el servidor público podrá concretarse si se integran las condiciones de trabajo, la estabilidad laboral, posibilidad de ascenso

⁹⁹ Diego Bautista, Oscar, *Óp. cit.*, p. 7

¹⁰⁰ Ídem

remuneración justa, entre otras. Cuando estas condiciones no existen los elementos éticos no prosperan.

Ante esta problemática mundial de corrupción, el consejo de la OCDE aprobó las siguientes medidas para el manejo de la ética en el servicio público.¹⁰¹

1. Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público.
2. Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conductas y contrarrestar la corrupción el servicio público.
3. Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público.
4. Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo en la ética.
5. Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil.
6. Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta en ese sentido.

Estos aspectos se abordan cuando se considera necesario, dependiendo de la prioridad que le de cada gobierno. El estudio realizado por la OCDE sobre la “Conducta Ética en el Servicio Público”¹⁰² destaca que los estándares de conducta esperados por los servidores públicos de cada país, están integrados en sus Leyes generales, Códigos, Lineamientos particulares, por lo general las normas de conducta que se aplican se utilizan para situaciones de conflictos de intereses y éstas son similares en los países integrantes de la OCDE. Por ejemplo respecto a

¹⁰¹ Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público, incluyendo principios para el manejo de la ética en el servicio público en, *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, 2000, p. 337

¹⁰² El estudio fue solicitado por la junta del Consejo de la OCDE en abril de 1998, los resultados fueron publicados en el libro titulado: *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París 2000.

la aceptación de regalos, el uso de información oficial, beneficios obtenidos por el cargo, entre otros.¹⁰³

3.- El fomento de la ética en los países de América Latina

En las últimas décadas se ha incrementado de manera importante el problema de la corrupción en América Latina, por tal motivo se han creado diversas iniciativas para detener esta problemática, se crearon proyectos bajo dos criterios: por su magnitud al integrar diversos países y por la capacidad de innovación, al ser precursores en esta materia, los proyectos referidos son:¹⁰⁴

- A. La “Iniciativa interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo” impulsado por el **(BID)** Banco Interamericano de Desarrollo, y
- B. La “Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública” **(RICOREP)**¹⁰⁵

La RICOREP reúne a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, grupos de investigación con sede en los Estados Unidos y América Latina y su principal función es combatir la corrupción en todas sus manifestaciones salvaguardando la ética en el ejercicio de la función pública.¹⁰⁶

Esta red además promueve eventos relacionados con el tema, organiza actividades de investigación, consultoría técnica, difunde publicaciones especializadas y uno de sus principales propósitos es intercambiar información sobre la estructura y organización de las instituciones antes mencionadas; en las disposiciones normativas vigentes en determinados países en materia de combate a la corrupción, la difusión de eventos relacionados, la consultoría técnica, el intercambio de profesionales entre otros.¹⁰⁷

La RICOREP está integrada por “**Miembros Plenos**” que son las Instituciones quienes tienen como misión la lucha contra la corrupción y el rescate de la ética pública. Los “**Miembros Personales**” son los profesores,

¹⁰³ Diego Bautista, Oscar, *Óp. cit.*, p. 8

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 10

¹⁰⁵ *Ídem*

¹⁰⁶ *Ídem*

¹⁰⁷ *Ídem*

investigadores, asesores, consultores o dirigentes sociales que realizan investigaciones o programas relacionados con el combate a la corrupción.¹⁰⁸

Los países miembros que integran esta Red son:

Argentina	México
Bolivia	Nicaragua
Brasil	Panamá
Chile	Paraguay
Colombia	Perú
Costa Rica	Portugal
Cuba	Puerto Rico
Ecuador	República Dominicana
El Salvador	Uruguay
España	Venezuela
Estados Unidos	Honduras
Guatemala	India

Ha sido preocupación de los gobiernos y de los Organismos Internacionales la importancia de la Ética en la gestión pública. Los modelos de la OCDE y del BID se destacan por fomentar la ética en diferentes países de manera conjunta, lo realizan en bloque, el primero para los países más desarrollados económicamente y el segundo para los países de América Latina con los países en vías de desarrollo, como vemos los países ricos y pobres interactúan en un mismo globo terráqueo motivo por el cual la ética global resulta indispensable.¹⁰⁹

Resulta enriquecedor mencionar que los modelos de la OCDE y del BID considerados como positivos, no están exentos de algunas críticas que señalamos a continuación:

- ✓ Los modelos OCDE y BID involucran únicamente a funcionarios de la Administración Pública y el nivel político es un área invadida de corrupción sin embargo aún no hay proyectos que los integren a ambos.

¹⁰⁸ Diego Bautista, Oscar, *Óp. cit.*, p. 10

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p.12.

- ✓ El enfoque de los modelos va dirigido a las instituciones no a las personas y las instituciones funcionan con personas, Se evoca lo importante de fomentar la ética y se integran lineamientos generales, sin embargo no se menciona el cómo o la forma de logran que una persona adquiriera valores de manera profunda y verdadera.

- ✓ Algunos organismos internacionales señalan de forma sutil un enfoque ideológico neoliberal. En este caso estaríamos frente a un instrumento de manipulación en la voluntad de personas. Por lo anterior se considera importante mencionar el documento titulado *Manual de lucha anticorrupción* de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)¹¹⁰ donde se señalan medidas para combatir la corrupción: La privatización, una menor intervención del Estado en los servicios o la liberación de la economía, lineamientos de corte neoliberal, establecidos durante el consenso de Washington a principios de la década de los noventa, bajo estos parámetros se actúa de manera similar a los Organismos Financieros Internacionales quienes plantean una especie de formulario a seguir.¹¹¹

Además de los modelos propuestos por Adela Cortina, es conveniente mencionar dos enfoques generales sobre la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público:

- En primer lugar nos referimos al estricto cumplimiento con procedimientos administrativos, descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que especifican lo que se debe evitar, lo que deben hacer y cómo se debe hacer. Estamos tratando de una *Administración de Ética basada en el cumplimiento* o Ética de la responsabilidad de conformidad con Max Weber.

¹¹⁰ Oficina de democracia y gobernanza. Oficina para la democracia, conflicto y asistencia humanitaria, febrero 1999.

¹¹¹ Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y Sociedad*, segunda edición, Editorial Taurus, Madrid, 1998, p. 218

- El segundo enfoque está basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en lugar de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. A este enfoque se le conoce como *Administración de Ética basada en la Integridad*.¹¹²

Con solo elaborar los códigos y en espera de que los servidores públicos actúen por deber, se cae en el primer enfoque. No obstante, hay que ir más allá, pretendiendo lograr una ética integral.

Sin embargo durante la última década se han realizado intentos por fomentar la ética pública a nivel internacional con programas y estrategias, lamentablemente aún estamos muy lejos de poseer una verdadera ética conductual. El fomento de la ética en los servidores públicos que involucre no sólo a la política sino también a la administración pública, encierra todo un complejo universo que debe integrar al menos los siguientes aspectos:

1. Preservar la importancia de la ética pública acompañado de conciencia y deliberación sobre la necesidad de esta materia. Acompañado de la voluntad política;
2. Nombramiento de un responsable del fomento de la ética (Consejo Ético) que formule una estrategia con un 'plan de acción y se inserte dentro de un programa de gobierno;
3. Herramientas de trabajo. El establecimiento de un Marco Jurídico ético (Ley de Ética Pública), un marco normativo de conducta (Códigos de ética). Identificación de lecturas especializadas así como el contar con profesionales en la materia;
4. El ejercicio del trabajo. Se refiere a la forma de impartir la formación así como a los ámbitos en donde se desarrolla;
5. Supervisión, Control y Evaluación. Implica varios elementos: El establecimiento de un sistema apropiado de quejas y denuncias que retome actos antiéticos de parte de los servidores públicos; un sistema de sanciones ejemplares; Intercomunicación fluida con la ciudadanía; Balance

¹¹² Diego Bautista, Oscar, Óp. Cit., p. 13

de resultados, y mejora continua en el proceso para impulsar la ética pública;

6. Un área de actuación, crear un organismo encargado de la formación y vigilancia ética en los políticos y funcionarios públicos;
7. Proyección de la ética en los ámbitos privado, social y académico;
8. Predominio de la ética en el ámbito internacional (con gobiernos y organismos internacionales).¹¹³

Lo complejo de fomentar la ética dentro de los asuntos públicos ha originado diversas iniciativas tanto en el ámbito nacional como internacional así como en lo público lo privado y lo social.¹¹⁴

Se debe mencionar que en la Administración Pública de México, existen servidores públicos honestos y con dignidad. Ciudadanos que sienten respeto por su trabajo y comprometidos con sus funciones, los cuales contribuyen con su esfuerzo al funcionamiento y el desarrollo de las instituciones. No obstante también es importante expresar que existen muchas personas que sin tener vocación ni espíritu para el servicio público, viven a costa de éste y están inmersos en las dependencias públicas.¹¹⁵

En México la falta de un programa permanente que induzca los valores éticos y la ausencia de un organismo que los promueva entre los servidores públicos, ha propiciado que las actitudes de algunos de ellos no sean las correctas. Es frecuente observar al interior de las instituciones públicas, la existencia de una serie de vicios en los servidores públicos que no permite el desarrollo eficiente en ellas.

Uno de los vicios que ha existido hoy en día como el primero en el mundo es la corrupción. El organismo Transparencia Internacional realizó un estudio

¹¹³ Diego Bautista, Oscar, Óp. cit., p. 14

¹¹⁴ Ídem

¹¹⁵ Diego Bautista, Oscar, *La ética en los servidores públicos*, primera edición, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001, p. 100

sobre la corrupción, aplicado a 52 países, dando como resultado que México ocupa el sexto lugar entre los más corruptos en 1998.¹¹⁶

En julio de 2013 otra encuesta realizada por el Organismo antes mencionado, revela los resultados del Barómetro Global de la corrupción 2013, mismo que recoge la evaluación de 114 mil ciudadanos en 107 países referente al nivel de corrupción existente. En el caso de México la encuesta revela que Argentina y México son considerados los países más corruptos del hemisferio occidental.¹¹⁷

Se crean nuevos organismos y se perfeccionan propuestas así como innumerables conferencias tratando de hacer más operativo el empleo de la ética como los argumentos que Caiden expresa y que mencionamos a continuación.

“Debemos conservar estos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No realizamos estas conferencias porque no se han considerado necesarias antes. No las llevamos a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes, tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser ni porque ahora estamos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta.

Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos.”¹¹⁸

Reflexionado lo anterior podemos asegurar que la ética es un pilar fundamental para reformar la Administración pública, esto implica que la eficiencia no es incompatible ni con la democracia ni con los valores del buen gobierno, integrar en los gobiernos y en las administraciones públicas procesos acompañados de un renovado esfuerzo a favor de la moral pública, es hoy en día uno de los aspectos más relevantes en los gobiernos democráticos.

¹¹⁶ Diego Bautista, Oscar, *Óp. Cit.*, p. 100

¹¹⁷ Diego Bautista, Oscar, *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno. Cuaderno No. 16*, primera edición, UAEM, México 2013, p.9.

¹¹⁸ Caiden, Gerald, *Tendencias actuales en la ética del servicio público*, En *Gestión y política pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, 2001, México, p. 235.

3.1 El concepto de Ética

Etimológicamente las palabras ética y moral tienen igual significado. *Ethos*, en griego, y *mos*, en latín, significan costumbre, hábito. La ética de acuerdo al sentido etimológico sería *teoría de las costumbres*.¹¹⁹

No es suficiente el significado etimológico para poder explicar su sentido. Podemos considerar a estos dos términos como sinónimos observando una diferencia entre ambos, porque: una cosa es el conjunto de normas que recibimos a partir de la educación acerca de lo que debemos hacer u omitir, y otra muy diferente es la norma que una persona se otorga a sí misma en función de su reflexión y análisis de los valores y las opciones que se presentan a su consideración en un momento dado. Al primer hecho se le llamará moral, al segundo ética. La moral viene del exterior, la ética tiene su origen en el interior y la intimidad de la conciencia humana.¹²⁰

Para tener una idea clara acerca de la ética, se precisará su objeto como disciplina filosófica entendiéndose por el “al conjunto de reglas de comportamiento y formas de vida a través de las cuales tiende el hombre a realizar el valor de lo bueno”, estas reglas no han permanecido idénticas, han variado a través del tiempo.¹²¹

Respecto a los autores fundamentales en el estudio de la ética, no puede dejar de mencionarse al alemán Immanuel Kant, quien reflexionó acerca de cómo organizar las libertades humanas y de los límites no reales. La Ética Kantiana se fundamenta en tres postulados y se indica que son postulados, porque aunque no son cognoscibles por el ejercicio de la razón teórica deben ser admitidos por la razón práctica, son la condición de posibilidad de la ley moral y del bien. Estos postulados son la libertad, la inmortalidad y la existencia de Dios.¹²²

¹¹⁹ García Máynez, Eduardo, *Ética*, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, 1990, p.11-12.

¹²⁰ Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Ética*, octava edición, Editorial Esfinge, México, 2010, p. 13

¹²¹ García Máynez, Eduardo, *Óp. cit.*, p.11-12

¹²² Gómez Pérez, Rafael, *Filosofía y Ciudadanía*, S.N.E., Editorial Editex, p. 58

Otros autores que analizaron los principios éticos, esta Sánchez Vázquez quien menciona que la Ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad, en otras palabras de una forma específica de conducta humana.¹²³

Por otro lado José Vasconcelos señala que la Ética es toda disciplina de vida que no descansa en la libertad del hombre, sino que la engloba, y afirma que cuando el ser empieza a crear hábitos y a acumular experiencia, le da a sus actos orientación propiamente moral.¹²⁴

A la moral podemos entenderla como un conjunto de normas aceptadas libre y conscientemente, que regulan la conducta individual y social de los hombres. Puede definirse como el estudio y el tratado de las costumbres, La moral se refiere a aquellas pautas interiorizadas por las personas y que se las autoimpone no como obligación, sino como necesidad, por el simple hecho de provenir o formar parte de “lo bueno”. Para Vasconcelos, “es moral todo lo que nos lleva a trascender la existencia y es inmoral todo lo que nos regresa al caos y a la inmoralidad”.¹²⁵

Por otra parte De Zan define a la ética “como la ciencia o disciplina filosófica que lleva a cabo el análisis del lenguaje moral y que ha elaborado diferentes teorías y maneras de justificar, fundamentar y de revisar críticamente las pretensiones de validez de los enunciados morales”¹²⁶

Algunos de los problemas morales que tiene que enfrentar en general el ejercicio de las profesiones y en particular en el ejercicio de la función pública, están los conflictos de valores. En la ciudad de Múnich Alemania en el año de 1919 invitado por la Asociación Libre de Estudiantes de esa ciudad Max Weber planteo el problema de la cuestión de los criterios y los valores morales, que han de presidir la acción política y conforme a los cuales tal acción puede ser enjuiciada moralmente. El caso es que dado que la acción política es una acción moral, qué tipo de acción moral ha de ser.

¹²³ Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, décima cuarta edición, Editorial Grijalbo, México, 1976, p. 76

¹²⁴ Vasconcelos, José, *Ética*, S.N.E., Editorial Aguilar, Madrid, 1932, p.125

¹²⁵ *Ibidem*, p. 231

¹²⁶ De Zan, Julio, *La Ética, los derechos y la justicia* primera edición, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftunge, Montevideo, Uruguay, 2004, p. 19

Desde el punto de vista de la ética no se puede considerar lo mismo declarar la guerra que buscar la paz, proteger la libertad que suprimirla, estas opciones entre otras exigen una justificación moral de la misma forma que la exigen las opciones contrarias. En todo caso, asuntos como en los que incide la acción política como el uso de la fuerza o los límites a la libertad individual, no solo deben poner en manifiesto que hay una ética política y que ésta es mucho más relevante que la privada y de más alcance.¹²⁷

La problemática de cómo debe actuar moralmente para legislar, gobernar o decidir el político o el servidor público. Sobre esta situación Max Weber enunció su célebre distinción entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad como las dos máximas de conducta a través de las cuales los hombres pueden actuar en sociedad, para explicarlas el sociólogo plantea que hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de una ética de la convicción, tal como la que ordena el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de dios, o según la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción.¹²⁸

3.1.1 La Ética de la Responsabilidad de Max Weber

Weber no manifiesta que la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad fueran incompatibles, la ética de la convicción consiste en actuar en todo caso de acuerdo con una máxima moral, en otras palabras en adecuar la conducta a la convicción moral sin ninguna condición. La bondad o justicia de nuestra conducta es la norma que la inspira, en este caso podemos sostener que si nuestra conducta se apega a ella entonces habremos obrado correctamente independientemente de lo que pase. La ética de la responsabilidad radica en actuar pensando en las consecuencias de nuestras acciones y decisiones en cuanto a la medida de la bondad o corrección de nuestra acción, consiste en el grado que originan las mejores consecuencias viables.¹²⁹

¹²⁷ Laporta, Francisco, *Entre el derecho y la moral*, primera edición, Distribuciones Fontamara, S.A., 1993, p.129

¹²⁸ Weber, Max, en Sánchez Azcona, Jorge, *Ética y Poder*, S.N.E., Editorial Porrúa, 1998, p.42

¹²⁹ Laporta, Francisco, *Óp. cit.*, p.130

La complicación que Weber señala en la ética de la convicción es que una conducta moral puede eventualmente producir consecuencias desastrosas sin que el agente sea responsable de ellas, la culpa la tiene el mundo, nunca uno mismo, ya que ha actuado de acuerdo a la norma. En el caso de la ética de la responsabilidad plantea ante nosotros la cuestión de la justificación de los medios, porque eventualmente una decisión moralmente despreciable puede producir consecuencias buenas.

Weber se inclina por la ética de la responsabilidad y señala que los que practican exclusivamente la ética de la convicción solo pretenden salvar su alma y políticamente son como niños y que por el contrario el hombre maduro era el que sentía sobre sí la responsabilidad por las consecuencias y caminaba duramente por ellas hasta un punto en el que su convicción le impedía obrar y se detenía.¹³⁰

En aquel discurso de Max Weber en la ciudad de Múnich Alemania mencionado anteriormente, es importante señalar que también aclaró que la Ética de Intenciones y la Ética de la responsabilidad son complementarias argumentando que sólo juntas constituían al verdadero hombre que puede tener vocación para la política o para el desempeño de la función pública.¹³¹

De conformidad con las definiciones anteriores y retomando elementos de éstas la ética es una rama de la filosofía que se encarga del estudio del comportamiento moral del hombre en sociedad, con la finalidad de indicarle el camino del bien, en todas aquellas actividades que realiza a través de la vida diaria, en otras palabras es una guía para la conducta humana que proporciona elementos para orientar nuestros actos en el campo de los valores.

Además se le considera una ciencia normativa porque establece un conjunto de reglas de comportamiento por las cuales el hombre tiende a realizar valores fundamentales.

¹³⁰ Ídem

¹³¹ Weber, Max, en Küng Hans *Una Ética mundial para la Economía y la Política*, primera reimpresión, FCE, 2002, p. 99

3.1.2 Valores del servidor público en la Administración Pública Federal

Es muy probable que a lo largo de toda la historia, la ética sea uno de los temas sobre el cual más se ha dialogado. Si nos preguntamos el porqué de este interés tan generalizado sobre las normas que deben regir nuestra conducta, la de los servidores públicos o funcionarios públicos. Explicaría que no se pretende dar una respuesta exhaustiva a esta situación tan relevante en la vida de todos, pero sí mencionar el profundo cambio que el mundo experimenta originando una transformación en la civilización. Nos encontramos ante el derrumbe de los valores tradicionales de la sociedad, entendida como una estructura cerrada.¹³²

Los valores tradicionales de nuestra sociedad se han roto pero creemos que no los valores humanos, en que cimientan toda civilización y cultura posibles, no, porque de alguna manera son valores permanentes por eso la construcción de una nueva cultura no podrá hacerse sin que necesariamente volvamos sobre ellos, hay que aclarar que no se trata de copiar sino de renovar, remozar los valores humanos, de dotarlos de una nueva virtualidad que únicamente la inventiva, la imaginación y la creatividad podrá proporcionarlas el ser humano.¹³³

La axiología es la disciplina que estudia la filosofía de los valores y se inicia en la segunda mitad del siglo XIX.¹³⁴ Los valores son cualidades de orden material y rango diverso, que existen independientemente de su forma de manifestación, ya sea que aparezcan realizados en las cosas o se den en la conducta.¹³⁵

En el estudio de este tema encontramos que existe una amplia discusión sobre la esencia de los valores. El problema se encuentra en plantear la situación en términos de subjetividad u objetividad ¿son objetivos los valores?, ¿existen fuera de la mente humana, de tal manera que todo hombre debe acatar los valores definidos, de una vez para siempre?, ¿O acaso los valores son subjetivos, en

¹³² Rodríguez-Arana, Muñoz, Jaime, *La Ética en la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición, 2005, p. 530

¹³³ *Ibidem*, p. 532

¹³⁴ Frondizi, Risieri, *¿Qué son los valores?, Introducción a la axiología*, decimotercera reimpresión, F.C.E., 1995, p.11.

¹³⁵ García Máynez, *Óp. cit.*, p. 213.

otras palabras dependen de la mentalidad de cada persona? La situación es demasiado complicada, a través de la historia se plantea una enorme variedad de escalas axiológicas motivo por el cual parece muy difícil que exista convencimiento acerca de la objetividad de los valores.

En cuanto a cómo conocer los valores existen dos modalidades para llegar a captar un valor, y esto es a través de los procesos denominados evaluación y valoración.¹³⁶

Se ha observado en forma general que cuando se estudian las jerarquías de los valores de los principales axiólogos, se identifica un cierto paralelismo dentro de sus diferentes categorías. Uno de los principales ejemplos es la jerarquía propuesta por Max Scheler que se menciona a continuación:¹³⁷

- a. Valores de lo agradable y lo desagradable
- b. Valores de lo noble y de lo vulgar
- c. Valores espirituales
- d. Valores de lo santo

La relevancia de una correcta jerarquía de valores reside, principalmente, en la facilidad que puede proporcionar para una eficaz orientación de la vida entera, Cuando no se tiene clara la jerarquía de valores, en ocasiones se encuentra dudoso frente a una decisión por tomar. La experiencia enseña que en la práctica, los problemas de la libertad van de la mano a la mayor o menor conciencia respecto del valor e importancia de ciertos hechos de la vida, un hombre que no sepa valorar lo estrictamente humano, corre el riesgo de no alcanzar las metas que le corresponden como ser humano y quedarse estancado en niveles inferiores.¹³⁸

En la problemática de la jerarquía de los valores menciona Max Scheler que es igual respecto de la esencia de los valores el tener una jerarquía. Existen valores “altos” y “bajos”, “superiores” e “inferiores”. Lo diverso del rango se revela

¹³⁶ Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Óp. cit.*, p.12.

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 138

¹³⁸ *Ídem*

en un acto especial del conocimiento estimativo, el de preferir. No hay que confundir preferir con elegir, la elección supone una tendencia, y el acto de preferir se realiza sin que previamente existan una aspiración o un querer determinados, por ejemplo cuando decimos prefiero la “rosa” al “clavel” no pensamos en una elección. La superioridad de un valor no es dada antes del acto de preferencia, sino en el preferir mismo.¹³⁹

La jerarquía de los valores es totalmente objetiva, por lo que sería un error considerar que el valor más alto es el que ha sido preferido. El orden jerárquico de lo valioso es inmutable en cambio las reglas de preferencia pueden variar a lo largo de las diversas épocas de la historia.¹⁴⁰

Max Scheler expone cinco criterios que pueden utilizarse para determinar la jerarquía axiológica, entre esas ideas están las siguientes:

- A. Duración.** Es superior un valor que dure más que otro. Esto no se refiere a la duración del bien en donde está encarnado un valor, un bien puede perecer rápidamente en tanto que el valor allí implícito puede subsistir por mucho tiempo. Por ejemplo un libro puede quemarse, pero el poema o el tratado científico que incorpora pueden perdurar.
- B. Divisibilidad.** Es superior un valor cuanto menos pueda dividirse. Por ejemplo una obra de arte no se puede dividir, en cambio los alimentos sí.
- C. Fundamentación.** Es superior el valor fundamentalmente con respecto al valor fundamentado. Por ejemplo la inteligencia fundamenta el conocimiento científico.

¹³⁹ García Máynez, Eduardo, *Óp. cit.*, p. 228

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 229

D. Satisfacción. Es superior el valor que satisface más. No debe confundirse satisfacción y placer, la satisfacción puede ser de orden intelectual y espiritual.

E. Relatividad. Es superior el valor que se relaciona con los niveles superiores del objeto o la persona que está complementando.¹⁴¹

Se puede considerar que después de conocer estos criterios cada persona puede estructurar su propia jerarquía de valores. El gran inconveniente que se puede presentar consiste en la facilidad de ese orden, como ejemplo de esta situación, se plantea que una cosa es lo que un sujeto manifiesta acerca de su jerarquía de valores y otra cosa es lo que de hecho ha realizado a lo largo de su vida.¹⁴²

Continuamente observamos incongruencias axiológicas. Pareciera que la gente está a la deriva respecto a sus valores; realiza o cumple con aquellos que de pronto se manifiestan como urgentes, como indispensables o como muy placenteros. En estas circunstancias no es difícil que una persona se deje llevar por el narcisismo, el hedonismo, el qué dirán, la fama, el prestigio, el ego, el dinero, el placer, y no tome en cuenta los otros valores que “en teoría” suele utilizar en un lugar superior dentro de su propia jerarquía de valores.¹⁴³

Recasens Siches menciona que los valores son peculiares objetos ideales, que ciertamente tienen una validez análoga a la que corresponde a otras ideas, pero, a diferencia de éstas, poseen, además, algo especial que podríamos llamar vocación de ser realizados pretensión de imperar sobre el mundo y encarnar en él a través de la acción del hombre. Considera también que la esencia del valor es

¹⁴¹ Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Óp.cit.*, p.139

¹⁴² Ídem

¹⁴³ Ídem

independiente de su realización; con esto quiere decir que, un valor vale no porque se haya realizado, sino a pesar de su no realización.¹⁴⁴

Cabe reconocer que independientemente de la diversidad de criterios los valores intrínsecos en la conducta del servidor público o funcionario público son indispensables para producir cambios a favor del progreso. Estos valores del servidor público están ahí, tal vez transformados por diversas circunstancias, de lo que se trata es de no copiar o clonar los valores intrínsecos del ser humano se trata de remozarlos, de renovarlos, de dotarlos de una nueva virtualidad que sólo la inventiva, la imaginación y la creatividad del hombre podrá proporcionar.

Las organizaciones del sector público encaran conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Este escenario da lugar a confusión en los servidores públicos en la aplicación de los estándares éticos.

En la actualidad existen conceptos contrapuestos sobre el sector público, por un lado la nueva derecha y sus seguidores aferrados a creer en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado, por otro lado los defensores de esa ética del sector público que fue parte del consenso de la posguerra que destaca la responsabilidad colectiva de determinados servicios, igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a cambio de la prestación de servicios. El futuro del servicio público depende en buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos, esto determinará el poder.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, novena edición, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 61

¹⁴⁵ Norman Flynn, *El futuro de la gestión pública*, S.N.E., MAP, Madrid, 1996, p. 451

Es importante que los gobiernos consideren que el enfoque gerencial o individual en la privatización de los servicios públicos ha ido demasiado lejos, hace falta dar una coyuntura a los valores originales del sector público.

A pesar de que la ética pública tiene un origen milenario, es joven como herramienta dentro de las técnicas de la administración pública. Aún hace falta que madure y descubrir métodos que garanticen su aplicación. “Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de su organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace”.¹⁴⁶

En el proceso de búsqueda de una identificación de valores comunes para las administraciones públicas de los gobiernos es factible encontrar valores universales en algunos países. Estos valores son: la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el compromiso, la lealtad a los principios constitucionales y el buen trato a los ciudadanos. Los valores mencionados están implícitos en las normas sobre ética en varios países del mundo, esto conlleva a que en sus administraciones públicas se aplican principios comunes para sus gobernantes. Se puede observar en los foros y congresos internacionales sobre el combate a la corrupción e impulso de valores éticos son evidencia de que es posible observar situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares en los gobiernos.¹⁴⁷

La OCDE en el año de 1997, realizó un estudio a los países miembros referente a la ética pública y pudo demostrar que la mayoría de estos países incluían dentro de su marco jurídico y normativo, valores comunes para sus servidores públicos como son: responsabilidad, imparcialidad, honestidad, lealtad, integridad, respeto, fiabilidad.

A continuación se indica un cuadro comparativo sobre los valores que cada país considera indispensables en el desarrollo de la administración pública.

¹⁴⁶ Diego Bautista, Oscar, *La Ética en...*, Óp. cit., p.132

¹⁴⁷ *Ibidem*, p.102

VALORES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR PAISES DE ACUERDO A SUS CÓDIGOS ¹⁴⁸			
ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	ESPAÑA	MÉXICO
Abstenerse de intereses personales	Desinterés	Austeridad	Bien común
Conservación del patrimonio	Humildad	Accesibilidad	Entorno cultural y ecológico
Dedicación	Integridad	Confidencialidad	Generosidad
Actitudes antiéticas	Liderazgo	Credibilidad	Honradez
Responsabilidad	Objetividad	Dedicación al servicio	Igualdad
Evitar apariencias indebidas	Responsabilidad	Ejemplaridad	Imparcialidad
Honor y mérito	Transparencia	Eficacia	Integridad
Lealtad Constitucional		Honradez	Justicia
No comerciar con el cargo		Igualdad de género	Liderazgo
No aceptar regalos ni sobornos		Imparcialidad	Rendición de cuentas
No comprometer al gobierno		Integridad	Respeto
Integridad		Neutralidad	Transparencia
Imparcialidad		Objetividad	
Obediencia		Promoción cultural y medioambiental	
		Responsabilidad	
		Transparencia	

La adecuada aplicación de los valores en el servicio público conlleva al buen gobierno. Cuando un gobierno mantiene sanos principios se beneficia a la comunidad pero si se ignoran los valores y no se practican, nunca se podrá esperar que los miembros de una organización los conserven. Por lo tanto se considera un deber de todo individuo, sea servidor público o no, recordar e invitar

¹⁴⁸ Códigos de gobierno de los Estados Unidos, *Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo*, Reino Unido, *Normas de Conducta para la vida pública*, España, *Código de Buen Gobierno, miembros del gobierno y de los Altos cargos de la Administración General del Estado* y, México, *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*.

a nuestras autoridades la constante práctica de valores y disuadirlos de incurrir en actos deshonestos.¹⁴⁹

Lo que concierne a la ética, no es la adhesión a principios abstractos, sino la puesta en práctica de éstos. El proceder ético se traduce en actos concretos encaminados hacia el interés público. Es importante aceptar que el solo conocimiento de los valores es inútil si éstos no se ponen en marcha.¹⁵⁰

Los valores requieren aliados, una virtud no sobrevivirá aislada y rodeada de vicios. Necesita estar defendida por otros valores. Para tener un nivel ético aceptable se requieren garantías y apoyos. No es suficiente una buena intención para poder administrar. Incluso la Ley sola carece de fuerza se requiere de un amplio porcentaje de personas con valores para hacer frente a los vicios en el sector público.¹⁵¹

3.2 Marco jurídico ético del servidor público en la Administración Pública Federal

3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El principal fundamento jurídico de los servidores públicos se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que entró en vigor el 1° de mayo de 1917 y se encuentra vigente hasta nuestros días el Título Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" en el artículo 108 que se menciona a continuación:

Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la

¹⁴⁹ Diego Bautista, Oscar, *La Ética en...*, Óp. cit., p.110

¹⁵⁰ Ídem

¹⁵¹ Ídem

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

En el artículo anterior se menciona a las personas físicas que desempeñan un empleo al servicio del Estado como son, los servidores públicos pero además se mencionan otras dos clases de trabajadores, los funcionarios y los empleados públicos que a diferencia del servidor público, éstos no son conceptualizados dentro de la Ley que se comenta, en consecuencia, se ha generalizado una gran confusión la cual ya se comentó en el capítulo anterior, también se identifica que solo los servidores públicos son quienes cometen una responsabilidad administrativa, esto por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Se puede observar que en el segundo párrafo del artículo que se comenta, hay una excepción en cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, al señalar que el Presidente de la República sólo será responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

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

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

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

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

El artículo, confiere al Congreso de la Unión y a la Legislaturas Locales emitir leyes sobre las responsabilidades en que incurran los servidores públicos, dentro de estas normas positivas se encuentra la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Al señalar una responsabilidad administrativa, se refiere al actuar de un servidor público, que durante el desempeño de sus funciones, por actos u omisiones, se afecten los principales principios que deben de observarse en su conducta como son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

3.2.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público fue creada con el propósito de crear un ordenamiento jurídico en el cual se establezcan las bases para un buen comportamiento del servidor público. Como se indica en el artículo primero de la ley en comento, ésta tiene por objeto el reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de ella se establece como principal obligación de los servidores

públicos, la de no cometer actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones, para que no sean vulnerados estos principios, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Título Cuarto, denominado “Capítulo Único de las Acciones Preventivas para Garantizar el Adecuado Ejercicio del Servidor Público”. El artículo 48 de la Ley de referencia establece lo siguiente:

Artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas .- Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley. En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los Lineamientos generales que emita la Secretaría.

De conformidad con lo anterior, para que exista un eficaz cumplimiento por parte de los servidores públicos a los principios y obligaciones establecidos en la Ley, se le confieren facultades a dependencias y entidades para que se encarguen de velar para que la conducta de los servidores públicos no este viciada de irresponsabilidad la cual trae consigo un mal desempeño en sus funciones, haciéndose acreedores a una de las sanciones establecidas en la Ley que se comenta. Por consiguiente, el artículo 49 de la Ley que nos ocupa, cita lo siguiente:

Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

Es importante precisar que con fecha 2 de enero de 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual se deroga el artículo 37, que corresponde a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública. Se indica en el Artículo Segundo Transitorio de dicho Decreto, que por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la SFP, ésta continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto y en tanto entre en vigor el órgano Constitucional Autónomo que se propone crear en materia de anticorrupción.

Atendiendo al mandato Constitucional, la Secretaria de la Función Pública tiene la facultad y por lo tanto el deber de emitir un Código de Ética para que en toda labor desempeñada por los servidores públicos prevalezcan los principios y valores éticos necesarios para la satisfacción y bienestar de la colectividad, el cual deberá hacerse del conocimiento de cada uno de los integrantes de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Función Pública deberá presentar el Código de Ética, en el plazo que se establece de acuerdo al artículo Octavo Transitorio de la Ley que nos ocupa, y que a la letra establece:

Artículo Octavo.- La Secretaría deberá emitir, en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, el Código de Ética, en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley.

La Secretaría de la Función Pública asumió la obligación de emitir el Código de Ética, elemento indispensable para normar la conducta diaria de todo servidor público, funcionario o empleado público. Una vez que entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el 14 de marzo del 2002, la Secretaría tuvo un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, para emitir el Código.

3.2.3 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

Para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su Capítulo Segundo, designado “De las facultades del Secretario” establece lo siguiente:

De las facultades del Secretario

ARTÍCULO 6.- El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables.

I. Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas y lineamientos para el ejercicio de las atribuciones que las leyes otorgan a la Secretaría, así como fijar, dirigir y controlar las políticas competencia de la Secretaría, de conformidad con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y las órdenes del Presidente de la República;

...

El Secretario de la Dependencia del Ejecutivo denominada Secretaría de la Función Pública, tendrá las facultades para dar cumplimiento a lo dispuesto por las leyes que competan a ésta y demás ordenamientos aplicables en la materia, así como también la obligación de emitir el Código de Ética para los servidores Públicos de la Administración Pública de la Administración Pública.

3.2.4 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el nuevo modelo de comportamiento y cultura política basada en la ética pública, la conducta de los servidores públicos estará basada fundamentalmente en doce principios que se mencionan a continuación:

1. Bien común
2. Integridad
3. Honradez
4. Imparcialidad
5. Justicia
6. Transparencia

7. Rendición de cuentas
8. Entorno cultural y ecológico
9. Generosidad
10. Igualdad
11. Respeto
12. Liderazgo

Los 12 principios se encuentran integrados en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, mismo que se difundió por la SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), actualmente Secretaria de la Función Pública a través del Oficio Circular No. SP/100/0762/02, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002.

Es importante mencionar que en el oficio se indica que los servidores públicos deben de contar con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea, evitando las prácticas de corrupción e impunidad para conseguir una gestión pública de calidad y eficacia.

3.2.5 Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los Lineamientos de referencia se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2012, se establece en ellos que las dependencias y Entidades contarán con un plazo de 30 días hábiles a partir de su entrada en vigor para integrar su correspondiente Comité de ética, además deberán emitir o actualizar su respectivo Código de Conducta dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de instalación del Comité de Ética respectivo.

Considerando que el ejercicio de la función pública debe apegarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

contenidas en el artículo 113 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que prevalezca en lo servidores públicos una conducta honrosa que engrandezca a las instituciones públicas y responda a los requerimientos de nuestra sociedad.

La Secretaría de la Función Pública, en términos de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuenta, entre otras, con facultades para formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información generada por esta última, en mérito de lo cual se expiden los **“Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”**. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2012. (anexo 1)

3.2.6 Principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la conducta ética en el servicio público.

El Consejo de la OCDE desde 1998 aprobó un listado de principios para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países integrantes que adoptasen los principios mencionados a fin de velar por el buen funcionamiento de las instituciones así como fomentar una conducta ética en el servicio público.¹⁵² (anexo 2)

Podemos concluir de conformidad con los principios señalados que un código de ética de la función pública radica en establecer en un documento los principios y valores del “bien actuar” para alcanzar los objetivos institucionales, con base en un fin último, el bien común, y que, conjuntamente, los servidores públicos se obligan a cumplir.

¹⁵² Diego Bautista, Oscar, *La ética en la...*, Óp. Cit., p. 118

Cuando nos referimos a un sistema de ética de la gestión pública, al código de ética deben integrarse las leyes y reglamentos que constituyan la parte prescriptiva de la función pública, los cuales señalan las obligaciones, derechos y, en su caso, las faltas o delitos y las sanciones inherentes al ejercicio de la gestión pública.¹⁵³

Los códigos de ética deben tener una relación vinculatoria con la normatividad para la aplicación de sanciones. De igual forma se considera de gran relevancia establecer la enseñanza ética en la formación de los servidores públicos en tres ciclos de la vida:

- Primero, durante la formación académica;
- Segundo, en el proceso de inducción al servicio público, y
- Tercero, a través de un sistema basado en la calidad de la capacitación y el continuo desarrollo del personal.¹⁵⁴

Por todo lo anterior creemos que la ética en la administración pública es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública a través de una conducta honesta, objetiva, eficiente e íntegra de los servidores públicos en la gestión de los asuntos públicos, porque la confianza no se obtiene con infinidad de controles, se logra reforzando hábitos responsables y firmeza en las convicciones.

¹⁵³ Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública*, primera edición, SFP, 2005, p.157

¹⁵⁴ Diego Bautista, Oscar, *La ética en la...*, *Óp. cit.*, p. 132

Capítulo 4

4.- Importancia del Servicio Profesional de Carrera como mecanismo para obtener puestos en la Administración Pública Federal

Consideramos que la importancia del Servicio Profesional de Carrera como mecanismo para conseguir un puesto en la APF, es sin lugar a dudas la conformación de estructuras administrativas profesionalizadas con espíritu de servicio, alejadas de intereses partidistas y con el propósito de que la administración pública funcione de manera eficiente, sin embargo aún hay un largo camino que recorrer, el primer paso ya se dio, y eso es algo que vale la pena mencionar.

A continuación se describen conceptos y definiciones que la Secretaria de la Función Pública ha señalado.

“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad.”¹¹⁸

De conformidad con el artículo 2 de la Ley del SPC, éste tiene como principal objetivo impulsar a los mejores hombres y mujeres poniendo a su alcance la posibilidad de desarrollar una carrera en la Administración pública, ingresar y ascender en el gobierno con base en el mérito profesional y aportar con creatividad y profesionalismo sus mejores capacidades y su espíritu de servicio para beneficio de la sociedad.

¹¹⁸ <http://www.spc.gob.mx/>, fecha de consulta abril 2014

4.1 Antecedentes

El Servicio profesional de carrera tiene su origen con la profesionalización del servicio público ¹¹⁹, antes de que se publicara y entrara en vigor la LSPC, se dieron varios intentos para impulsar el establecimiento de un modelo integral de servicio civil en el Gobierno Federal; sin embargo desde años atrás se había iniciado la operación de servicios civiles o de profesionalización en diversas instituciones públicas como la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano) , Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaria de Educación Pública (Carrera Magisterial), Procuraduría Agraria (Servicio Profesional Agrario), Comisión Nacional del Agua, Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral), Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República (Servicio de Procuración de Justicia). ¹²⁰

En los siguientes países ya tiene implementado el Servicio Profesional de Carrera, se conoce también como Servicio Civil de Carrera.

- México en 2003
- Reino Unido en 1955
- Francia en 1941
- Nueva Zelanda 1912
- Canadá 1908
- Australia en 1902
- Estados Unidos 1883
- España en 1852
- Holanda en 1829

Organizaciones exitosas en todo el mundo han demostrado que la clave de su éxito es contar con una administración centrada en las personas, en nuestro país se ha iniciado un gran cambio cultural, donde se actúa con la conciencia de que la dirección profesional del capital humano es el eje primordial de la gestión

¹¹⁹ Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México, políticas públicas V XIII*, primera edición, Colegio de México, 2010 México, p.223

¹²⁰ Martínez, Púon, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México*, primera edición, INAP, Madrid, 2003. p.131

pública, de esta forma los logros para contar con servidores públicos profesionales orientados a resultados y con vocación de servicio será también un éxito.¹²¹

Siempre y cuando la aplicación del Sistema que nos ocupa sea conceptualizada con la Ética de responsabilidad.

4.2 Instrumentos jurídicos y normativos en los que se sustenta la operación y el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Es importante aclarar que de acuerdo al artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el Sistema al que nos referimos depende del titular del Poder Ejecutivo Federal y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública, dependencia que de acuerdo al Decreto publicado el 2 de enero del presente año en el DOF, se deroga el artículo 37 correspondiente a las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, no obstante en el Artículo Segundo Transitorio último párrafo, la SFP continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes en tanto entre en funciones el órgano constitucional que se propone crear en materia de anticorrupción, conforme a las disposiciones legales que le den existencia jurídica.

4.2.1 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF

La LSPC representa un importante enlace entre la gestión de los recursos humanos y la profesionalización en México, su promulgación es resultado del consenso logrado por las distintas fuerzas políticas representadas en las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión.

El 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tras una votación unánime en el Congreso de la Unión. Fue entre los años 2003 y 2006 cuando se estructuró el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada,

¹²¹ <http://www.spc.gob.mx/antecedentes1.htm> , fecha de consulta abril 2014

se tomaron en cuenta cuatro aspectos que intervinieron para tener hoy una Ley de tal envergadura:¹²²

- 1.- Democracia.- Alternancia partidista
- 2.- Globalización.- México era el único país miembro de la OCDE sin un sistema de mérito en su gobierno.
- 3.- Dirección centrada en la persona.- Refiere la importancia de contar con políticas de recursos humanos que estabilizan y desarrollan a las personas con principios de mérito y resultados
- 4.- Coincidencia de propósitos.- Concurrencia de objetivos en los poderes ejecutivo y legislativo en una Administración Pública moderna que genere buenos resultados para la sociedad.

En concordancia con la ley, el Sistema en comento depende del Titular de Ejecutivo Federal dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación es responsabilidad de cada una de las dependencias u órganos administrativos desconcentrados de la APF donde éste opera.¹²³

De acuerdo con el último párrafo del artículo 2 de la Ley del SPC son principios rectores del Sistema de Servicio Profesional de Carrera los siguientes aspectos:

- **Legalidad.**- Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley su Reglamento y los demás ordenamientos jurídicos aplicables;
- **Eficiencia.**- Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;
- **Objetividad.**- Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en su Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;
- **Calidad.**- Es la obtención de resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos;

¹²² <http://www.spc.gob.mx/antecedentes1.htm> , fecha de consulta abril 2014

¹²³ <http://www.spc.gob.mx/antecedentes1.htm> , fecha de consulta abril 2014

- **Imparcialidad.**- Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;
- **Equidad.**- Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política;
- **Competencia por mérito;** Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales, y
- **Equidad de género.**- Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo.

4.2.2 Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

El 2 de abril de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento de la Ley de referencia, donde se manifiestan las bases para su operación gradual en las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, centralizando en la Secretaría de la Función Pública la autorización y ejecución de procedimientos.

En el periodo 2003 a 2006 se llevó a cabo la implantación del Sistema llevándose a cabo acciones para dar cumplimiento a la LSPC, con un avance del 91.5 %.¹²⁴

A seis años de haber iniciado su operación y de realizar una profunda evaluación a su funcionamiento a través de las recomendaciones y propuestas de instituciones tanto nacionales como internacionales y de la invaluable participación del medio académico, el resultado es la imperiosa reforma para el fortalecimiento de un nuevo Reglamento de la LSPC en la APF.¹²⁵

¹²⁴ Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera (MideSPC). Este modelo sirvió para medir el avance general del Sistema en su etapa de diseño e implantación, mediante indicadores específicos para cada subsistema. Informe Anual del SPC (2006) <http://www.spc.gob.mx>, fecha de consulta abril 2014

¹²⁵ Normateca, <http://www.spc.gob.mx/normatividad1.htm> , fecha de consulta abril 2014

Fue así que en 2007, la SFP coordinó acciones para incorporar al marco jurídico las aportaciones trascendentes de los que se pronunciaron a mejorar el SPC, considerándose en su análisis las sugerencias, recomendaciones, resultados de auditoría y estudios de las instituciones siguientes:

- **Dependencias**, formuladas por Oficiales Mayores mediante encuesta de recomendaciones puntuales y opiniones vertidas por sus Directores Generales de Recursos Humanos.
- **Auditoría Superior de la Federación**. Durante 2006, la Auditoría Superior de la Federación practicó la Auditoría 05-0-27100-07-130 a la SFP, en relación con el SPC en la APF. De conformidad con el informe del resultado de la revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, la ASF, consideró que en términos generales y respecto de la muestra revisada, la SFP cumplió con las disposiciones aplicables a la planeación y ejecución de las acciones para implementar y operar el Sistema, el cual en 2005 operó en 75 de las 77 dependencias y órganos desconcentrados sujetos a la LSPC, que registraron un avance de 50.8 % (508.5 puntos) de los 1000 puntos establecidos por la SFP para 2006, año en que, de acuerdo con la citada Ley, se debe operar el Sistema en su conjunto, excepto por los resultados con observación que se precisan en el apartado correspondiente del informe de Auditoría. Es importante señalar que las diversas recomendaciones de la Auditoría, se tomaron en cuenta para la modificación del reglamento y en la elaboración del Programa para el SPC en la APF.¹²⁶
- **Sector Académico**, principalmente del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).¹²⁷

¹²⁶ Informe del Resultado de la revisión y fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005; <http://www.asf.gob.mx/> , fecha de consulta marzo 2014

¹²⁷ Los documentos que el CIDE entregó a la SFP pueden ser consultados en <http://www.spc.gob.mx/> , fecha de consulta marzo 2014

El 6 de septiembre de 2007 se publica en el DOF el nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF y queda abrogado el anterior reglamento publicado el 2 de abril de 2004.

Como principales aportaciones en el nuevo reglamento destacan las siguientes.

- Descentralizar la operación del Servicio Profesional de Carrera a las dependencias, dentro de un marco normativo que flexibilice la implementación y agilice la información para su análisis y evaluación.
- Contar con un subsistema de ingreso más efectivo, que privilegie la experiencia, con modalidades de selección que permitan ocupar los puestos en menor tiempo.
- Establecer un subsistema de evaluación del desempeño como base para el desarrollo del servidor público profesional.
- Impulsar el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera mediante la capacitación que permita la movilidad en el sistema con base en méritos.
- Incrementar la participación de los Órganos internos de Control en la vigilancia del funcionamiento del Sistema.¹²⁸

Se puede considerar que la expedición de este nuevo reglamento contempla un significativo avance en la era de la profesionalización de los servidores públicos en México.

4.2.3 Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.-

La implementación del Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la APF (PSPC) está fundamentada en las facultades que le confieren los artículos 9 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como también en los artículos 1, 2, 64, 68, 69 y 70 de la LSPC y 86 de su Reglamento. Se publicó en el DOF el 30 de julio de 2012.

¹²⁸ <http://www.spc.gob.mx/normatividad1.htm>, fecha de consulta abril 2014

El objetivo del Programa busca garantizar la operación integral del Sistema, a través de la participación y coordinación de los diferentes actores que intervienen en él, siendo obligatorio para las dependencias y órganos administrativos desconcentrados a los que resulta aplicable la LSPC, de igual manera aplica como un marco de referencia para las entidades paraestatales de la APF que elijan establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera teniendo como base los principios rectores establecidos en la LSPC.

De forma y en ejercicio de las atribuciones que le competen a la SFP para establecer la política de recursos humanos de la APF, así como para dirigir el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, se elaboró el PSPC mismo que se encuentra coordinado con los Programas Especiales de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012 y Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

De esta forma el PSPC es congruente con los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades del desarrollo indicadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 respecto a la profesionalización de los servidores públicos y el óptimo rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

El Programa al que nos referimos es una búsqueda encaminada a dar nuevo impulso al servicio de carrera en el gobierno federal y dar visiones de mediano y largo plazos; define la misión y visión del SPC como ya se mencionó, y fija objetivos estratégicos. Éstos se precisaron después de consultar a servidores públicos, académicos, y miembros de la sociedad civil, así como analizar la experiencia internacional. Un aspecto importante de este sistema es que muestra la creciente relevancia de las prácticas de GRH (Gestión de Recursos Humanos), basadas en el mérito y de una fuerza laboral profesional y neutral para el gobierno mexicano. Es un avance alentador que puede contribuir a mejorar el SPC. Sin

embargo un gran número de directores de recursos humanos no tomaron parte en los trabajos preparatorios situación que sin duda dará resultados.¹²⁹

4.2.4 Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera. (Título Sexto), así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera

De conformidad con el Acuerdo que emite las Disposiciones de referencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y reformado el 29 de agosto de 2011 así como el 6 de septiembre de 2012, tiene por objeto indicar las disposiciones que las dependencias y entidades de la APF, y la Procuraduría General de la República deberán observar en la planeación, organización y administración de los recursos humanos, así como establecer las disposiciones y criterios generales, lineamientos y procedimientos para el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

En apego con el Título Primero, las Disposiciones señaladas regulan la planeación, organización y administración de los recursos humanos en la APF.

Las dependencias y entidades de la APF, la Procuraduría General de la República y los tribunales federales administrativos, se sujetarán a las presentes disposiciones, en lo que no se oponga a sus leyes específicas.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, se sujetará a las disposiciones y criterios generales, lineamientos y procedimientos señalados en el Título Sexto, el cual se integra con numerales del 117 al 378 donde se indica que “Las dependencias en la operación del Sistema, además de lo previsto en la Ley y su Reglamento deberán observar las disposiciones y criterios generales, lineamientos y procedimientos previstos en

¹²⁹ OCDE, *Hacia una Gestión Pública más efectiva y dinámica en México*, 2011, p. 241

este Título y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, contenido en el mismo ordenamiento”.

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos y Organización

Título reformado el 29 de agosto de 2011, su objetivo general es, “Establecer la regulación de los procesos y procedimientos en materia de planeación, organización y administración de los recursos humanos, a fin de aplicar de manera eficiente los recursos humanos con que cuentan las instituciones”.

Como objetivos específicos se indican los siguientes:

- **Proporcionar** a las Instituciones un marco de referencia general unificado que estandarice la operación en materia de planeación, organización y administración de recursos humanos.
- **Simplificar y homologar** el marco normativo de los procesos internos relacionados en materia de planeación, organización y administración de recursos humanos.
- **Ofrecer** a las unidades administrativas encargadas de los procesos de planeación, organización y administración de los recursos humanos del sector público una guía descriptiva de las actividades secuenciales para simplificar, homologar y efficientar dichos procesos.

Manual del Servicio Profesional de Carrera

El Manual del Servicio Profesional de Carrera se publica en el DOF el 29 de agosto de 2011, su objetivo general es establecer los procedimientos del Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, con la finalidad de aprovechar y utilizar de manera racional y eficiente los recursos con que cuentan las dependencias.

Como objetivos específicos se indican los siguientes:

- **Proporcionar** a las instituciones un marco de referencia general unificado que estandarice la operación del Sistema.
- **Simplificar y homologar** el marco normativo de los procedimientos internos que las dependencias hayan establecido, sin menoscabo de las facultades que éstas tienen en la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF.
- **Proponer** una guía descriptiva de las principales actividades secuenciales por responsable a fin de simplificar, homologar y efficientar los procesos y procedimientos del Sistema en cada dependencia.

4.3 Estructura del Sistema

De acuerdo con el Artículo 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, El Sistema del Servicio Profesional de Carrera está organizado por los siguientes Subsistemas:

- **Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.**
Determina en coordinación con las Dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.
- **Subsistema de Ingreso**
Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Servicio Profesional de Carrera.
- **Subsistema de Desarrollo Profesional**
Contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de

los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera.

➤ **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.**

Establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto.
- b) La especialización actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- c) Las actitudes y aptitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.
- d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.
- e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.
- f) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

➤ **Subsistema de Evaluación del Desempeño.**

Establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

➤ **Subsistema de Separación.**

Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

➤ **Subsistema de Control y Evaluación.**

Diseña y opera los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Cada dependencia asumirá la responsabilidad de operar sus propios subsistemas, de conformidad con la Ley del Servicio Profesional de Carrera su Reglamento y las Disposiciones que emita la SFP. (Artículo 19 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera).

“www.trabajaen.gob.mx” es un Sistema informático diseñado como ventanilla única para la administración y control de la información y datos de los procesos de reclutamiento y selección, incluidos entre otros, los correspondientes a la selección y procesamiento de solicitudes de registro a los concursos de ingreso al Sistema; mensajes y/o comunicaciones a los aspirantes, candidatos y/o finalistas; difusión de resultados de cada etapa, e integración de la reserva de aspirantes por dependencia, cuyos accesos están disponibles en las direcciones electrónicas www.trabajaen.gob.mx y www.rhnet.gob.mx (**Numeral 118 último párrafo de las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera**)

4.4 Instancias competentes en la evaluación operativa del SPC

4.4.1 Unidad de Política de Recursos Humanos

De conformidad con el artículo 7 del Reglamento de la LSPC, la Secretaría se apoyará en la Unidad a efecto de programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Sistema. La Unidad será la responsable de la dirección y coordinación de los Subsistemas de Planeación de los Recursos Humanos; de Ingreso; de Desarrollo Profesional; de Capacitación y Certificación de Capacidades; de Evaluación del Desempeño; de Separación, y de Control y Evaluación en términos del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Su objetivo es asegurar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuenten con el talento requerido para el cumplimiento de sus objetivos mediante el establecimiento de un Sistema de gestión y dirección profesional de recursos humanos.¹³⁰

Sus atribuciones se fundamentan en los artículos 19, 20 y 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

4.4.2 Órgano Interno de Control

Su objetivo es prevenir, detectar y abatir los actos de corrupción en la Secretaría de la Función Pública y su Órgano Administrativo desconcentrado denominado Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), y promover la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos en la Dependencia, mediante la atención de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas, la realización de auditorías, la resolución de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades derivados de procesos licitatorios, así como la recomendación de acciones de mejora relacionados con los controles internos y operación de procesos.¹³¹

Sus atribuciones se fundamentan en los artículos 40 y 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. La inconformidad es la instancia que establece la Ley del SPC, para revisar que los actos relacionados con la operación del Sistema se apeguen a las disposiciones previstas en la misma y en los demás ordenamientos aplicables, a efecto que los mismos se corrijan o se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.

Cualquier persona podrá presentar su inconformidad, ante el Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia que corresponda, en contra de los actos u omisiones de los Comités de Profesionalización y de Selección o de cualquier otro órgano u autoridad **facultados para operar el Sistema, de conformidad con los artículos 93 y 94 del Reglamento de la LSPC.**

¹³⁰ <http://www.funcionpublica.gob.mx/indetex> , fecha de consulta abril 2014

¹³¹ <http://www.funcionpublica.gob.mx/indetex> , fecha de consulta abril 2014

En aquellos casos en que con motivo de las inconformidades presentadas y la substanciación de las mismas, se advierta incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos, el titular del Área de Quejas del Órgano interno de Control de la Dependencia procederá, en términos de las disposiciones aplicables a efecto de que se inicie **el procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala el artículo 96 último párrafo del Reglamento de la LSPC.**

4.4.3 Auditoría Superior de la Federación

Es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza y elabora el informe de revisión de la Cuenta Pública que se presenta al Poder Legislativo. Se fundamenta en la Ley Transparencia y acceso a la información pública Gubernamental. Con base en criterios técnicos, la ASF revisa los resultados de la gestión financiera del aparato gubernamental que maneja recursos federales, comprueba que la Cuenta Pública se haya ajustado a los lineamientos señalados por el presupuesto y constata el cumplimiento de los objetivos y las metas contenidos en los programas de gobierno.¹³²

Sus atribuciones se encuentran fundamentadas en el Capítulo II del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, la cual ha instrumentado un mecanismo denominado “Línea Ética de Denuncia” es un mecanismo de *participación ciudadana confidencial y segura*, con el propósito de instrumentar directamente las denuncias.

Se atenderán irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos federales que pudieran implicar conductas indebidas de los servidores públicos.

Las denuncias recibidas por la ASF se utilizarán para:

- Programar futuras auditorías
- Ampliar el objetivo y alcance de las auditorías en curso
- Turnar los asuntos que se encuentren fuera del ámbito de sus facultades y atribuciones a las instancias correspondientes

¹³² http://www.asf.gob.mx/Publication/23_Marco_de_Actuacion, fecha de consulta abril 2014

- Promover la investigación, y en su caso, la sanción de conductas indebidas de los servidores públicos

La ASF ofrece dos opciones que se indican a continuación, a fin de realizar las denuncias garantizando confidencialidad y un adecuado tratamiento de la información:

- <http://www.asf.gob.mx>
- Llamada sin costo 01 800 911 73 73 ¹³³

A continuación se enlistan los números de auditorías realizadas al Servicio Profesional de Carrera desde su inicio.

2011.- 11-017100-07-0047 y 11-0-36C00-07-0013

2010.- 10-0-27100-07-0102, 10-0-08100-07-1202 y 10-0-09100-07-1203

2008.- 08-0-31000-7-0196

2006.- 06-0-11100-07-125

2005.- 005-0-27-100-07-130

2004.- 04-0-36C00-7-187

Derivado de las acciones que realiza la Auditoría Superior de la Federación en su ejercicio fiscalizador en cada auditoría, se emiten los resultados de cada una de ellas desde:

- Observaciones
- Fincamiento de responsabilidad resarcitorio
- Sanción administrativa, y
- Denuncia penal ¹³⁴

4.4.4 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE nació de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECD), la cual se creó en 1947 con el apoyo de los Estados Unidos y Canadá

¹³³ <http://www.asf.gob.mx>, fecha de consulta abril 2014

¹³⁴ <http://www.asf.gob.mx>, fecha de consulta abril 2014

para coordinar el Plan Marshall y contribuir en la reconstrucción de Europa tras la segunda guerra mundial, como un socio económico para la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), es así que a partir de 1961 su misión ha sido apoyar a los gobiernos para alcanzar un crecimiento económico sostenible de sus economías y su fuerza laboral, así como aumentar los niveles de vida y mantener al mismo tiempo la estabilidad financiera contribuyendo al desarrollo de la economía mundial, entre otros aspectos.

Su sede se encuentra en París Francia y el Secretario General es el Lic. y Maestro en Economía Ángel Gurría desde 2006. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es un foro único en dónde los gobiernos de 34 economías democráticas trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización, otros países como Colombia, Letonia, Costa Rica y Lituania se encuentran en proceso de ser aprobado su ingreso a la Organización.

Proporciona además un espacio donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales. Es un foro dónde la presión que ejercen entre sí los países miembros, puede actuar como un incentivo poderoso para mejorar las políticas e implementar instrumentos como los principios de gobernabilidad corporativa de la OCDE, puede en ocasiones conducir acuerdos formales o negociaciones.

Su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. México se convirtió en el miembro número 25 el 18 de mayo de 1994 a través del Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1994.

En un plano de igualdad, México analiza las políticas públicas de los países miembros. Algunos de los beneficios del ingreso de México a la OCDE son los siguientes:

- Las políticas públicas en los distintos ámbitos son contrastados con la experiencia de las mejores prácticas en el ámbito internacional.
- La administración pública en México se ha visto fortalecida.
- Distintos sectores del país también pueden hacer uso de análisis de información relevante.
- La OCDE ha realizado un buen trabajo al contribuir con un mejor entendimiento de políticas públicas en México.¹³⁵

4.5 Aspectos Sociológicos: Causas y Efectos

4.5.1 La falta de ética de los servidores públicos en la operación del Servicio Profesional de Carrera. Causas

Resulta de vital importancia darnos cuenta que cuando nuestra civilización no es capaz de dar respuesta satisfactoria a tantos problemas que se plantean, dentro de la administración pública tenemos la obligación moral de responder a las expectativas frustradas, a las aspiraciones insatisfechas, a las reclamaciones desatendidas, a la pérdida de la legitimidad de las instituciones y que generalmente son ocasionadas por la corrupción, la cual tiene varias acepciones, Carbonell y Vázquez afirman que la corrupción “consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorcionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorcionado.”¹³⁶

González Llaca define a la corrupción como “la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares a cambio de una

¹³⁵ <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>, fecha de consulta marzo 2014

¹³⁶ Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, *Poder, derecho y corrupción*, primera edición, Editorial Siglo XXI, México, 2003, p. 26.

recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora”¹³⁷

Aun cuando la corrupción existe en muchos aspectos de la vida social y económica, nos referimos únicamente a la corrupción entendida como el uso indebido del poder público en beneficio de intereses personales.

De conformidad con Carlos Cáceres se mencionan tres puntos que distinguen a la corrupción política: ¹³⁸

1. Los objetivos se maximizan. Mientras en los casos estrictamente económicos el objetivo radica, esencialmente, en enriquecerse de forma privada, en la corrupción política, si bien esta dimensión no desaparece, está sumada a otros objetivos como son los de mejorar, proteger, impulsar o responder a las demandas de aquellos que pertenecen a su coalición.
2. El nivel del agente. Corrupción política es cuando la persona que incurre en tales prácticas es una autoridad electa o vinculada a estructuras de partido.
3. El medio de cambio. En la mayoría de los casos en la corrupción política el dinero no precisamente es el principal objetivo, no obstante que los fines y medios empleados tienen una traducción monetaria o financiera claramente identificable. Así por ejemplo, un político que ubica en un puesto clave a miembros de su partido, no necesariamente está recibiendo dinero inmediatamente a cambio. Está recibiendo apoyo a largo plazo o comprando seguridad en el corto plazo. ¹³⁹

Jorge Malem está de acuerdo con estas definiciones, las complementa y establece las diferencias que pueden darse entre corrupción e irresponsabilidad. Un acto de corrupción constituye siempre una violación de un deber posicional.

¹³⁷ González Laca, Edmundo, *La corrupción patológica colectiva*, primera edición INAP, México, 2005, p.53

¹³⁸ Cáceres, Carlos, *Corrupción y gobierno*, S.N.E., Fundación Libertad y Desarrollo, Chile, 1998, p.

¹³⁹ Ídem

En efecto, quien se corrompe transgrede alguna de las reglas que regulan la práctica donde el acto esté inmerso. Manifiestan en este sentido un claro desprecio hacia esas reglas. Un acto de corrupción necesita un sistema normativo que le sirva de referencia. De esta forma podemos identificar a la corrupción moral, jurídica, política o administrativa.¹⁴⁰

“Pero no cualquier violación de un deber posicional o incumplimiento de una función puede ser considerada como un acto de corrupción. Un servidor público que en horas de trabajo abandona su puesto y se dirige al bar más cercano a beber unas copas con sus amigos, es un mal servidor público o un irresponsable, pero no es corrupto. Para serlo necesita perseguir un beneficio extraposicional. Éste puede ser dinerario o de otro tipo. Alguien se corrompe a pesar de que inmediatamente después de la realización del acto objeto de la práctica corrupta decide no aceptar la contraprestación recibida. En este sentido hay que distinguir entre el que permanece incorrupto y el corrupto arrepentido.”¹⁴¹

En casi todas las crisis políticas subyace una crisis moral derivada de la pérdida de referentes éticos, lo cual genera abusos de los servidores públicos que se aprovechan de sus cargos o funciones para aumentar las filas de la corrupción como es el caso de México “referente al descontento que prevalece entre los funcionarios públicos respecto al SPC, debido a la falta de transparencia en los procesos de selección, promoción y desarrollo profesional, advierte la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Funcionarios de dicho organismo destacaron que además de que se ha abusado de la Ley del SPC para hacer nombramientos directos, las relaciones personales siguen siendo el camino para lograr promociones, incluso para puestos del SPC.

En el estudio “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, la OCDE destaca el uso en México del artículo 34 de la Ley del SPC, cuyo objetivo es crear una excepción temporal al concurso abierto y llevar a cabo

¹⁴⁰ Malem, Seña, Jorge F, *La corrupción política*, S.N.E., Editorial Alianza, Madrid, 2002, p.78

¹⁴¹ *Ibíd*em, p.79

un proceso de selección más ágil para afrontar necesidades urgentes. Sin embargo, se han cometido abusos en el uso de esta disposición, entre la opinión pública y círculos académicos existe la apreciación de que el clientelismo y el patrimonialismo prevalecen en la administración pública federal.¹⁴²

La estrategia de implementación del SPC en México se considera como uno de los principales obstáculos para la profesionalización de la fuerza laboral pública, se esperaban resultados en un tiempo muy breve, el gobierno no contempló que algunos subsistemas del SPC dependen de la existencia y el funcionamiento de otros subsistemas para poder ponerse en práctica por ejemplo, el subsistema de planeación de recursos humanos, que depende de que esté en marcha el subsistema de evaluación del desempeño para que le suministre información respecto de personas y labores, y el subsistema de ingreso, que depende en gran medida del Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP). Cabe reconocer, que intentar avanzar en todos estos subsistemas al mismo tiempo prácticamente no era posible.¹⁴³

En su inicio la implementación del SPC, tuvo un fuerte apoyo político, sin embargo en la práctica la implementación resultó abrumadora, particularmente por la falta de experiencia técnica, capacidad y herramientas adecuadas de recursos humanos. Dentro del estudio realizado por la OCDE, se entrevistó algunos funcionarios quienes dieron algunas razones posibles del estancamiento del SPC, entre ellas mencionaron las siguientes:

- La SFP es responsable de la implementación del SPC, cuya autoridad está abierta al cuestionamiento de otras secretarías e instituciones gubernamentales. La secretaria no tiene facultades sobre las demás instituciones, quienes tienen libertad de acción.

¹⁴² Elizabeth Velasco C., et al., *Prevalecen abusos y clientelismo para asignar puestos en la burocracia: OCDE*, Periódico la Jornada, México, julio 12 de 2011, p. 17

¹⁴³ OCDE, *Hacia una... Óp. Cit.*, p. 236

- El Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP) no tiene información suficiente.
- No hay voluntad política para que funcione el Consejo Consultivo, ni la información suficiente para desempeñar su función.
- El tiempo y el esfuerzo dedicados a los expertos asesores y a las partes interesadas en las diversas etapas fueron insuficientes.
- El proceso para la implementación fue demasiado ambicioso, el sistema debería haber estado en plena operación tres años después de la publicación de la Ley.
- El perfil de los puestos debe ser imparcial a candidatos con los méritos correspondientes.
- Quedaron sin considerar en la Ley subsistemas importantes como el de remuneración y desarrollo y compensación institucionales.¹⁴⁴

En paralelo a lo señalado anteriormente podemos mencionar algunas de las causas fundamentales que propician que un servidor público cometa actos de corrupción, entre ellas están: la codicia, la avaricia, el anhelo de poder, y estas arraigan porque existe un vacío e ignorancia de conocimientos en materia ética. Al existir ese vacío las prácticas corruptas afloran de inmediato. Por ello sólo la interiorización y la fortaleza de las convicciones éticas pueden cubrir la carencia de valores. Desde este punto de vista, la ética es la mejor forma de control para prevenir la corrupción en los servidores públicos.¹⁴⁵

La historia demuestra que servidores públicos han sido corruptos por las causas expuestas anteriormente, en la medida que se propagan y continúan han provocado el deterioro de la administración pública. Por lo tanto es urgente poner atención en las actitudes de los servidores públicos y recordarles hasta que lo entiendan, que están para servir y no para servirse de la comunidad.

¹⁴⁴ OCDE, *Hacia una... Óp. cit.*, p.137

¹⁴⁵ Diego Bautista, Oscar, *Lineamientos...*, *Óp. cit.*, p.10

4.5.2 La falta de ética de los servidores públicos en la operación del Servicio Profesional de Carrera. Efectos

Tener presente a la Ética en el servicio público ya es un elemento fundamental para cualquier programa de modernización de los sistemas de gobierno; de acuerdo al nivel de corrupción se establece el factor de crecimiento y desarrollo e indicador demostrativo para medir la gobernabilidad. La corrupción de los funcionarios públicos causa un serio detrimento en la conciencia ciudadana, y con ella aumenta el descrédito en la actividad del gobierno. Ante este contexto el reclamo Ético de la sociedad adquiere cada vez mayores proporciones y hoy se plantea si la Ética puede dejar de proyectarse a la administración pública o si la administración pública puede relegar a la Ética.¹⁴⁶

Dentro de la Administración pública se observa como la corrupción aleja a los servidores públicos de las líneas éticas de conducta, apartándolos de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses personales. Huntington lo explica como una quiebra de los valores tradicionales en un proceso de apresurado progreso.¹⁴⁷

René Köening, psicólogo alemán, asegura que, no obstante que la corrupción surge en los países desarrollados, crece con mayor aspereza en las administraciones públicas de las naciones en vías de desarrollo, porque no tienen un programa racional de gobierno tienen metas imprecisas que debilitan a las instituciones tradicionales sin lograr superar las existentes.¹⁴⁸

Resultaría incómodo y vergonzoso enumerar los ámbitos de mayor corrupción dentro de la Administración Pública Federal, “el pueblo mexicano tiene una actitud profundamente sarcástica hacia la moral de los funcionarios públicos: el pueblo está convencido de que el funcionario que se opone a corromperse mientras tiene la oportunidad es un tonto o un inepto”¹⁴⁹

¹⁴⁶ Álvarez de Vicencio, María Elena, *Óp. cit.*, p.17

¹⁴⁷ Pérez Gay, José María, *Historia de la corrupción en México*, segunda edición, División de Estudios Económicos y Sociales, México 2000, p. 28

¹⁴⁸ Köening, Rene, *Entwicklungsproblema*, citado por Pérez Gay, José María, *Historia...*, p. 28

¹⁴⁹ Pérez Gay, José María, *Óp. cit.*, p. 29

La gran cantidad de requisitos para realizar trámites en la Administración Pública les facilita esta situación. Muchos mexicanos se han acostumbrado a tener que convivir con la corrupción, hasta parece no incomodarlos si a cambio de tolerarla obtienen favores personales o más aun cierta eficacia en la prestación de los servicios. Es aquí donde podemos darnos cuenta que consciente o inconscientemente, han desvinculado a la ética de la función administrativa.¹⁵⁰ En los cambios de gobierno de diferentes corrientes ideológicas o políticas que ha tenido México en los últimos sexenios, ha surgido la posibilidad en algunos sectores sociales de que se sensibilicen determinados aspectos éticos del servicio público y pueda disminuir el grado de corrupción en la Administración pública.

Actualmente estamos ante un nuevo cambio y para lograrlo es necesario e indispensable vincular la ética con el servicio público en cualquiera de sus niveles, porque cuando éste se desvincula de la ética, el servicio público queda reducido a una herramienta muy conveniente para obtener beneficios o para alcanzar el poder y perpetuarse en él, ya en este caso lo único que prevalecería sería el poder por el poder mismo, entonces imperaría la irresponsabilidad, la corrupción, el oportunismo, el enriquecimiento ilegítimo, el pragmatismo y todo lo que a un país no le permite tocar los límites de la prosperidad. Es de vital importancia para el servidor público asimilar que los valores éticos no se contraponen a las cualidades de la democracia o del desarrollo sino que todo lo contrario las complementa.¹⁵¹

La corrupción perturba el ámbito social, la estabilidad de los mexicanos y a la soberanía del Estado; quebranta al Estado de derecho, impide la confianza entre las naciones, impide las inversiones, nacionales e internacionales. Todo esto trasciende primordialmente en favores privativos y ocasiona el detrimento de lo que debería ser canalizado al progreso en la infraestructura del país.¹⁵²

“La pobreza y la desigualdad, unidas a la ausencia y a los cambios de valores, tienden a aumentar la ya arraigada corrupción, y por otra parte, el

¹⁵⁰ Álvarez de Vicencio, María Elena, *Ob. cit.*, p.18

¹⁵¹ *Ibíd.*, p.18-19

¹⁵² *Ibíd.*, p. 69

considerar al gobierno como ilegítimo y corrupto, ha justificado a los servidores públicos o funcionarios públicos y a los mismos ciudadanos a no respetar las leyes”.¹⁵³

Fortalecer el Servicio Profesional de Carrera no debe verse como un proceso aislado sino como una reforma trascendente con fines a optimizar la administración pública. Se puede considerar como gobernanza a los acuerdos formales e informales que determinan la manera de tomar decisiones y retomar acciones públicas, desde el punto de vista del mantenimiento de los valores constitucionales del país ante una cambiante problemática.¹⁵⁴

Las fallas de diseño del SPC, la deficiente estrategia de su implementación y las lagunas normativas han obstaculizado el desarrollo de un Sistema basado en méritos. El problema imperioso de México es restaurar la confianza en el SPC y en general en el Gobierno. La confianza es un elemento indispensable para el funcionamiento del servicio público y para que el gobierno pueda emprender reformas necesarias para rehabilitar la sostenibilidad del sistema a largo plazo.¹⁵⁵

Las actividades que se realizan para introducir un nuevo paradigma del SPC, dentro de una visión más humanista con el objeto de crear uniones para tener apoyo entre los interesados con intercambio de información y experiencias conllevan a que de esta forma, pueda haber avances favorables para una recuperación de la confianza en las políticas de personal fundadas en méritos. Es importante darse cuenta de que este nuevo enfoque nos dará otra respuesta, a una cultura política que se niega a cambiar y además intenta mantener un sistema de reparto de cargos entre partidarios políticos, donde no se respeta ni se reconoce los beneficios de un sistema de meritocracia, por el contrario privilegia cualidades personales.¹⁵⁶

¹⁵³ Álvarez de Vicencio, María Elena, *Ob. cit.*, p. 102

¹⁵⁴ OCDE, *Hacia una... Óp. cit.*, p. 265

¹⁵⁵ Ídem

¹⁵⁶ Ídem

Derivado de lo anterior podemos comprender la gran importancia que tiene la ética como sustento del Servicio Profesional de Carrera, sin que por esto, pensemos en una construcción normativa, apoyada en listados de buenas conductas y mejores prácticas para la administración pública sino en algo más trascendente como en hacer una invitación a recuperar la ética como un propósito deliberado para hacer explícitos los valores en los que se debe apoyar la operación cotidiana del gobierno.¹⁵⁷

No se propone la creación de un nuevo código de ética sino el reconocimiento de que las decisiones y las prácticas propias de la administración pública estén inexorablemente basadas en un sistema de valores y por esta razón, dicho sistema deberá asumirse como una de las condiciones más importantes e indispensables para asumir el servicio público.

La ética no es optativa, se expresa de todos modos en las conductas realizadas por los seres humanos. En general, apelamos a consideraciones de carácter ético cuando decidimos y actuamos ante los dilemas que la vida nos plantea. Construimos juicios de valor, no solo para evaluar las conductas de los demás, sino sobre todo para tomar decisiones sobre las nuestras. Tenemos valores de referencia que nos informan lo que es bueno y lo que es malo, tomando en cuenta las circunstancias que nos rodean. Se actúa finalmente a partir de esas valoraciones que no hacemos solos, éstas se desprenden de nuestro entorno, de los roles que establecemos con los demás así como de la convivencia.¹⁵⁸

En el caso particular del servicio público, quienes han asumido una responsabilidad específica como servidores públicos, no deben apelar solo a sus convicciones personales y a sus propios cuadros de valores particulares, como respuesta ante las complejidades laborales. Si bien la ética de la responsabilidad mencionada por Max Weber en páginas anteriores, forma parte del sistema de valores de cualquier servidor público, que haya aceptado realizar tareas

¹⁵⁷ Merino, Mauricio, *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera*, primera edición, Editor Mauricio Merino, 2006, CIDE, p. 55.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 56.

profesionales en el ámbito público, cuya conducta ha de juzgarse por los efectos que cause.

La ética de la responsabilidad es aplicable para cualquiera que ejerza poder político o burocrático, en la democracia el espacio público se toma como algo que pertenece a todos los ciudadanos. Nadie puede adjudicarse el derecho de utilizarlo para obtener beneficios privados.¹⁵⁹

En un régimen democrático el espacio público presume la existencia de recursos y medios que nos conciernen a todos y cuya apropiación privada e ilegítima equivale a un acto de corrupción. No sólo aquellos actos que se refieren a la desviación de presupuestos públicos con la intención de obtener beneficios personales sino también a cualquier otro medio dispuesto por la sociedad para beneficio de todos, incluyendo el empleo público.

Tomando en cuenta lo anterior no existiría ninguna razón éticamente válida para sancionar de igual forma a quien se lleve el dinero público a casa, que a quien lo utiliza para ofrecer empleos a los suyos. De igual forma no la habría para castigar a quien utiliza los bienes públicos para mejorar su calidad de vida, así también ver que se premia a quien distribuye puestos pagados con el erario federal sin otro argumento más que la amistad o la lealtad de quienes habrán de ocuparlos.¹⁶⁰

Nora Rabotnikof menciona que el espacio público no solo es el lugar común que nos pertenece a todos, sino que también debe ser conocido y abierto, transparente y accesible. El esconder información pública y la exclusión por razones ajenas a la observancia de la ley son éticamente inadmisibles.¹⁶¹ Es por eso que los valores que sustentan al Servicio Profesional de Carrera deben ser también los que fortalecen y consolidan el espacio público democrático. Sería inexplicable que fueran distintos porque la administración pública no podría desplegarse en contra de esos valores, sin causar un daño importante a la ética democrática. Es por esta razón que resulta necesario identificar y sancionar las

¹⁵⁹ Merino, Mauricio, *Óp.cit.*, p. 57

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁶¹ *Ídem*

conductas que, en la práctica, tienden a oponerse a la consolidación de la ética pública.¹⁶²

A continuación señalaremos determinadas conductas en dos apartados, cuya existencia no sólo actúan en contra de la eficacia de la administración pública, sino también en contra de la consolidación del régimen democrático.

A) Conductas externas al funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera

Se refieren a la captura ilegítima de los puestos burocráticos, desde los cargos de elección popular con el poder del partido en turno y los que pretenden el control del espacio público desde los órganos de dirección del Estado. Uno y otro responden a lógicas diferentes, pero concuerdan en su propósito de desafiar a la ética mediante la apropiación privada del empleo público.

Son las conductas más reiteradas cuando la democracia no se encuentra totalmente estable, es muy factible que sean los que tienen más argumentos para tratar de justificar el uso incorrecto del capital humano pagado con dinero público, para objetivos vinculados con ambiciones políticas personales. Seguramente éstos son los enemigos más poderosos de la ética pública.

B) Conductas que se desprenden del funcionamiento cotidiano de los órganos y las dependencias del Estado

Estas conductas se han identificado por los siguientes términos, sobre los cuales existe una extensa bibliografía escrita sobre ellos: la trampa de los procedimientos, el riesgo de la discrecionalidad y la asimetría de la información, Son fenómenos burocráticos que, de ninguna manera pueden pasar inadvertidos para la ética pública ya que responden a valores opuestos.

Los fenómenos de referencia describen conductas con el objeto de privilegiar los intereses parciales de grupos y camarillas radicados en puestos públicos, cuya dinámica sacrifica el cumplimiento del interés general. Ya sea para

¹⁶² Merino, Mauricio, *Óp. cit.*, p. 58

proteger el empleo propio mediante falacias legales y un aparente apego a los procedimientos establecidos.¹⁶³

Los tres fenómenos sociales mencionados comparten su perfil de reto abierto a la ética pública en general y en particular al desempeño del Servicio Profesional de Carrera.

En definitiva, el Servicio Profesional de Carrera actualmente es uno de los mejores instrumentos para lograr integrar la ética pública en la función de gobierno y además una opción para organizar la administración pública que de igual forma debe hacer evidentes los valores en los que se funda. Por lo anterior debemos entender que la ética pública es vital, porque tras ella se encarnan las conductas que hacen posible cumplir propósitos compartidos en una sociedad democrática, es la base que revela y afirma el sistema de valores que permite la convivencia, de ahí que además es el punto de partida indispensable para construir y consolidar un Servicio Profesional de Carrera en un futuro.

Sin embargo reformar la gestión de la fuerza laboral pública, es en gran medida un proceso de construcción de confianza, para el cual se necesita una estrategia integral de gestión de cambio. En México la nueva administración del actual presidente Enrique Peña Nieto, militante de un partido político diferente al que dio inicio a la implementación del SPC, en el que es posible que no lograsen atender las carencias actuales del sistema, esto sin duda ha perjudicado su imagen ante los ojos de una nueva administración que probablemente no dará continuidad al reiterado SPC. No obstante las recomendaciones de la OCDE que se mencionan a continuación son el resultado de una administración pública poco eficaz, también son la guía para recorrer nuevamente el camino pero con otros horizontes.

4.5.2.1 Recomendaciones de la OCDE en la Operación del Servicio Profesional de Carrera¹⁶⁴

Cuando un servicio público de desempeño es deficiente, estamos ante uno de los síntomas más constantes de una administración pública poco eficaz.

¹⁶³ Merino, Mauricio, *Óp. cit.*, p. 59

¹⁶⁴ OCDE, *Hacia una... Óp. cit.*, p. 265-271

México dio con acierto los pasos hacia la profesionalización del servicio Público Federal con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, después de que en varias décadas no se contara con reglas claras para la profesionalización de la fuerza laboral pública, la implementación del Servicio Profesional de Carrera se considera un logro de la Administración Pública Mexicana.

Actualmente el Servicio Profesional de Carrera se encuentra en proceso de fortalecimiento, a través del **Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2012** esto debe ser para el gobierno de México una prioridad a efecto de construir un servicio público eficaz y eficiente. Entre los años 2010 y 2011 a solicitud de la Secretaría de la Función Pública, y con fundamento en el artículo 69 fracción XII de la LSPC, la OCDE llevó a cabo el estudio denominado “Hacia una Gestión Pública más efectiva y dinámica en México”. En este estudio la OCDE realizó una valoración del Servicio Profesional de Carrera en México, con el propósito de identificar políticas e instrumentos técnicos para su mejora y fortalecimiento.

Las recomendaciones basadas en las experiencias de los países miembros de la OCDE en cuanto al funcionamiento del SPC, pueden ser de ayuda para México a fin de reconstruir un SPC más dinámico y sobre todo imparcial, a continuación se mencionan las principales recomendaciones:

- El SPC debe basarse en una sólida planeación estratégica de la fuerza laboral.
- Igualdad, transparencia y acento en el mérito deben ser las características esenciales para ingresar en el SPC y para ser ascendido.
- Dar a los empleados posibilidades reales de desarrollo profesional y ascenso.
- Para aumentar el dinamismo y la imparcialidad de SPC, deben emprenderse acciones para centrar la atención en la gestión del desempeño.

- Aclarar la interfaz político-administrativa es fundamental para evitar la politización y aumentar la credibilidad del SPC.
- Para garantizar una reforma fructífera de la Gestión de Recursos Humanos (GRH), se debe revisar la estrategia de implementación del SPC.
- Para volver a colocar la profesionalización del servicio público en la agenda política, hay que alinear el SPC con las metas estratégicas de gobierno.
- Es necesario reforzar el gobierno del SPC para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Con el fin de avanzar en la reforma, se necesita una clara división de responsabilidades y mayor capacidad para la Gestión de Recursos Humanos (GRH)
- Aprender a aprender y propagar las mejores prácticas de RH, son factores esenciales para consolidar el proceso de profesionalización.

La falta de ética en las reformas administrativas como es el caso del SPC en México provoca por lo menos tres tipos de efectos:

1. Transformación de las lealtades personales, porque en la medida en que los servidores públicos sean seleccionados, promovidos, evaluados o despedidos, los salarios y puestos públicos dejaran de funcionar como recompensas políticas basadas en el compadrazgo o camarillas.
2. La politización administrativa, bajo la cual funcionan las dependencias administrativas del gobierno federal, es decir el reparto general de puestos en base a la pertenencia partidista, esto impide que las organizaciones burocráticas funcionen de manera efectiva y profesional. Esta ha sido una de las causas más importantes de la inestabilidad e ineficiencia administrativa.
3. La inestabilidad de los servidores públicos o funcionarios públicos en puestos dentro de la APF, ya que dependerá de los ciclos políticos y no de su eficiencia.

4.5.2.2 Resultados de la consulta solicitada a la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP, respecto a las quejas y denuncias a servidores públicos que operan el Servicio Profesional de Carrera a partir del año 2003 a 2012

De conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se solicitó a la SFP con fecha 22 de octubre de 2012 a través de los folios No. 0002700187712 y 0002700189412 por INFOMEX, la información referente a las quejas y denuncias sobre la operación del Servicio Profesional de Carrera, tanto del personal que opera el Sistema como de los que concursan, la búsqueda se realizó a partir del 10 de abril de 2003, fecha en que se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

A continuación se describen las causas o motivos tanto de quejas como denuncias administrativas referentes a la operación del SPC, atendidas por los Órganos internos de control correspondientes a las siguientes dependencias: Secretaría de Educación Pública, Administración Federal de Servicios Educativos en el DF, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Secretaría de Energía, Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Secretaría de Turismo, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Apoyos y Servicios a la Comercialización, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de Agua, Registro Agrario Nacional, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Desarrollo Social.

Por último, señalan la Dirección General de Información e Integración, la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva se lograron un total de cero casos relacionados con quejas o denuncias a servidores públicos en la operación del SPC.

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano interno de control: en la Secretaría de Educación Pública (SEP)				
21	Concurso del SPC	15	Concurso del SPC	---
1 Procedimiento de Responsabilidades	No cumplen con el requisito de escolaridad	1 Procedimiento de Responsabilidades	Entrega de reactivos fuera del plazo marcado	Suspensión por 15 días
---	---	1 Procedimiento de Responsabilidades	Le habían proporcionado las preguntas y respuestas antes de aplicar la evaluación	Destitución. Información reservada en el artículo 14 fracciones IV y V de la LFAIPG
Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F.				
1	Deficiente Operación del Sistema del SPC	15	No se cumplió con los términos establecidos en la Ley del SPC	---
1	Actos de Corrupción	2	Imprecisiones en la Convocatoria	---
0	---	1	Ejercer Indebidamente el Veto que establece la Ley del SPC	----
0	---	8	Actos de Corrupción	---
0	---	1	Deficiente Operación del Sistema del SPC (En su carácter de presidente del comité técnico de profesionalización autorizó indebidamente la prórroga de nombramiento de su jefe inmediato)	Inhabilitación del cargo por un periodo de 6 meses

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano interno de control: en el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes				
9	8 por Omisión en el Procedimiento de Separación y Publicación, y 1 emisión de convocatorias con perfiles diferentes	8	2, No rendir los informes circunstanciados; 1 por no haber realizado las notificaciones del Fallo emitido por el Comité de Selección 5 por irregularidades en el procedimiento de selección.	9 monestación Privada y 1 Pública
Órgano interno de control: en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura				
2	Irregularidad en la etapa de designación y en la evaluación de habilidades	3	Irregularidades en la presentación de documentos, en la etapa de entrevistas y en los exámenes	Amonestación Privada
Órgano interno de control: en la Secretaría de Energía				
0	0	9	Denuncia vs Ivonne Andrade Rodríguez, subdirectora de Juicios Constitucionales de la unidad de asuntos jurídicos de la SENER, en relación a que se dirigió con parcialidad en un proceso de evaluación.	Amonestación privada.

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
			Denuncia interpuesta a través de correo electrónico de 10-12-2008, recibido el 16-12-2008 por la elección al candidato a la subdirección de formulación de balances de la SE ya que la plaza la ocupaba Ana Teresa Chávez Uranga	Amonestación privada.
			Existencia de presuntas irregularidades en parcialidad en la evaluación del examen de conocimientos técnicos en el concurso para la ocupación del puesto denominado Subdirección de Documentación Legal	
			Denuncia A servidores públicos adscritos a la SENER respecto al subsistema que regula la ley del SPC en la APF	

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
			<p>Probable comisión de conductas irregulares por parte de los servidores públicos adscritos a la SENER con motivo del concurso de selección para la ocupación de la plaza Jefe de Departamento de Indicadores, Productividad y Costos de SENER.</p>	
			<p>Se denuncia a los servidores públicos adscritos a la SENER ya que en el concurso 29039 para el puesto de la Jefatura de Departamento de Ingreso adscrito a la Dirección Gral de R.H. Innovación y Servicios, en el cual el C. Josef Perdomo se perfila como ganador.</p>	
			<p>Irregularidades en la administración de servidores públicos de SENER en el proceso de la plaza de Subdirector de Enlace y Seguimiento</p>	

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano interno de control: en la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)				
15	Presuntas irregularidades en el proceso de selección o por el resultado.	10	Presuntas irregularidades en el proceso de selección y en la información contenida en la página de internet del SPC del órgano desconcentrado. Comunicación deficiente a los concursantes.	un servidor público sancionado con amonestación pública
Órgano interno de control: en la Secretaría de Economía (SE)				
4	Solicitar renuncia a quien ocupaba el cargo por artículo 34 por estar embarazada. Solicitar dinero a cambio de designarlo como Servidor Público de Carrera. Designación sin cubrir el perfil. Designación sin apegarse a la Ley.	10	Por no cumplir el perfil para ocupar cargo por artículo 34. Irregularidades en la Etapa de Entrevista La plaza se ocupó sin mediar concurso. Designación por artículo 34 sin respetar plazos. No cumple perfil para ocupar plaza. Presentó con menos de un día hábil examen de conocimientos.	En el año 2008 1 amonestación privada y 1 amonestación pública. En el 2010, 1 amonestación pública.

Órgano interno de control: en la Comisión Federal de Telecomunicaciones.-CFT

3	Uso incorrecto de las herramientas de evaluación	9	Solicitudes de extensión excepcional a nombramientos temporales (artículo 34 LSPCAPF) no reúne los requisitos legales	Amonestación Pública
	Inobservancia al principio de imparcialidad		Indebido resguardo del examen de conocimientos técnicos.	Suspensión 15 días
			Inobservancia al principio de imparcialidad	Amonestación Publica
			Inconsistencias en lo referente a temarios y bibliografías, publicados en la convocatoria y los registrados en el sistema de TRABAJAEN	Suspensión 5 días
			Proceso de selección fuera de los plazos y procedimientos previstos en la LSLPCAPF	Suspensión 5 días
			Comunicación oficial de designación de ganador de concurso, cuando el mismo se encuentra abierto en el sistema	Suspensión 5 días
				Declarar desierto un concurso por parte de la DRH, previo a la celebración de la sesión del comité técnico de Selección

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano Interno de Control: en la Secretaría de Turismo (SECTUR)				
0	0	2	Haber presentado examen gerencial y solicitó ayuda a Recursos Humanos por haber reprobado dos exámenes anteriores y por no cumplir requisitos establecidos en la convocatoria	0
Órgano interno de control: en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)				
2 *	Irregularidades en el Proceso de Ingreso del SPC.	3 *	Presuntas Irregularidades en el Proceso de Ingreso del SPC.	N/A
2 **	Irregularidades en el Proceso de Ingreso del SPC.	8 **	Presuntas irregularidades relacionadas con SPC	N/A
Órgano interno de control: en la Secretaría de Gobernación				
1	Presuntas irregularidades en concurso del SPC para ocupar la plaza de Subdirector de Contratos y Comités.	1	Presuntas irregularidades en relación a concurso del servicio profesional de carrera.	No aplica

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
		1	Posibles irregularidades por parte de la Subdirectora de Recursos Humanos de la SubSecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, tiene a su hija trabajando en dicha Subsecretaria, además otorga facilidades para participar en los concursos del servicio profesional de carrera.	No aplica
		1	Posibles irregularidades en los expedientes proporcionados por la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Gobernación, los cuales fueron revisados con el fin de realizar la certificación de los procesos de selección correspondientes a diversas plazas, tal y como lo establece el artículo 74, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como por el artículo 42, del reglamento de la materia.	No aplica
		1	Presuntos hechos irregulares relacionados con los concursos del servicio profesional de carrera de la Secretaría de Gobernación, consistentes en otorgar los exámenes de los concursos a candidatos de su elección.	No aplica

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
		1	Presuntas irregularidades en los exámenes del servicio profesional de carrera dentro del Órgano Interno de Control.	No aplica
		1	Presuntas inconsistencias detectadas en la revisión de los expedientes proporcionados por la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Gobernación, relativos al proceso de selección referentes a la plaza Director General de Cultura Democrática y Fomento Cívico.	No aplica
		1	Irregularidades en relación a plazas ocupadas en términos del artículo 34 de la Ley del servicio profesional de carrera de la administración Pública federal, según lo manifestado por el secretario técnico del comité de profesionalización.	No aplica

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
		1	Presuntas irregularidades detectadas en la revisión de los expedientes proporcionados por la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Gobernación en los procesos de selección referentes a las plazas en la Subdirección de Enlace y Atención a la Comisión de Derechos Humanos y Directora de Cultura Democrática.	No aplica
		1	Irregularidades en el concurso del servicio profesional de carrera para ocupar la plaza de Director de Estudios e investigación de la Secretaría de Gobernación	No aplica
		1	Denuncia respecto del puesto 04-710-1-CFOa001-0000159-E-C-D, de Jefe de Departamento de Monitoreo Informativo Turno Matutino concurso del servicio profesional de carrera, el cual participo bajo el numero de folio 23-44829 publicada el 30 mayo de 2012.	No aplica

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano interno de control: en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)				
4	Irregularidades en el proceso de selección	2	Manipulación de la información por parte de servidores públicos que operan el SPC	
1	Irregularidad en la notificación de la fecha para entrevista	1	Presunto acuerdo entre servidores públicos de manera previa a la etapa de entrevista, en el que se decidió quién ganaría la plaza.	
1	El superior jerárquico de la plaza en concurso aplicó a su subordinada el examen de capacidades gerenciales, lo que la colocó en ventaja respecto de los demás concursantes.	1	Presunta venta de plazas a ser ocupadas bajo los supuestos previstos en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF	
1	Presunta cancelación de un concurso, con el fin de convertir la plaza en una de libre designación	1	Presión hacia un servidor público para que proporcionara las evaluaciones técnicas correspondientes a un concurso del SPC	

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
1	Participantes del concurso ya cuentan con calificación de la evaluación técnica antes de que se realice la misma	1	Presunta ocupación de plazas de la PROFEDET sin cumplir con los requisitos establecidos por la ley	
1	Aparecer cancelado el registro al concurso sin haber sido efectuado por el quejoso	1	Por proporcionar a concursante las respuestas de una evaluación de concurso del SPC, y por permitirle el uso de material de apoyo para la evaluación de aptitud del servicio	
1	Por haber sido citado al quejoso a evaluación técnica y no obstante se le practicó el examen de habilidades gerenciales	1	Por permitir a concursante realizar evaluaciones en lugar distinto al destinado y con material de apoyo, por permitir que un servidor público sustituyera a otro en la realización de evaluaciones, y por solicitar favores personales y beneficios económicos a cambio de favorecer en las decisiones del CTS	

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
1	Queja por los criterios que se adoptaron para la vacante de inspector federal del trabajo al requerirse estudios mínimos de secundaria, la quejosa tiene licenciatura y no acreditó los exámenes	1	Por el otorgamiento de plazas del SPC a personas que designa el superior jerárquico , obligando a servidores públicos a presentar exámenes en sustitución de "sus protegidos".	
1	Inconformidad debido a que las preguntas del examen técnico, no se apegaron al temario publicado	1	En tramite, Información Reservada	
1	El presidente del Comité Técnico de Selección se entrevistó de manera previa y posterior a la etapa de entrevista con el candidato que resultó ganador de la plaza	1	Inadecuada aplicación de la Ley del SPC, ya que ocupan las plazas con fundamento en el artículo 34 del mencionado ordenamiento por personas ajenas a la APF, las cuales son ratificadas en concurso.	

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano interno de control: en la Secretaría de Salud (SSA)				
6	Actos u omisiones que pudieran implicar la inobservancia a las disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento	35	Actos u omisiones que pudieran implicar la inobservancia a las disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento	* Ninguna
Órgano Interno de control: en la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)				
2	Supuestos arreglos para que una persona gane la plaza en concurso			
Órgano interno de control: En apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)				
1	Incumplimiento a la normatividad	3	Incumplimiento a la normatividad	N/A
			2 En Procedimiento Información Reservada	

Órgano interno de control: en la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA)

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
13	Ganó un concurso y no le han indicado sus funciones.	43	Firmó documento de no haber sido designado por artículo 34 y anteriormente sí había sido contratado bajo ese supuesto.	0
	Lo cambiaron de adscripción y de funciones. (2)		Hizo un movimiento lateral en una plaza susceptible de concurso.	
	No realiza los cursos del servicio profesional de carrera, otra persona los hace por él.		Personal del Organismo cuenta con los exámenes de las capacidades gerenciales.	
	Maltrato y prepotencia al realizar las evaluaciones en un concurso.		Otorgan plazas sin atender lo dispuesto en la LSPC. (6)	
	En una evaluación técnica una persona utilizó una palm sin que le dijeran nada.		Cesaron de su puesto a varios servidores públicos de carrera. (2)	
	Una persona tenía el examen para ocupar la plaza.		Violaciones a la LSPC. (2)	

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
	Resultado ganador de un concurso, pero no presentó su cartilla militar.		Realizan cambios de adscripción sin atender lo dispuesto en la LSPC	
	Concurso una plaza y la otorgaron negligentemente.		Actos de corrupción en los concursos. (24)	
	El concurso 30371 no se llevó a cabo con transparencia.		Actos de nepotismo sin acatar lo señalado en la LSPF.	
	Le niegan el derecho a capacitación y desarrollo profesional.		Hace asignaciones a través del artículo 34 sin respetar la LSPC.	
	No estuvo de acuerdo con su calificación anual de desempeño.		No se apegaron al Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño y no obtuvo estímulo de productividad.	
	Contratación sin cubrir el perfil para el puesto.		Se perdió material de capacitación. Falta de capacitación al personal.	

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano Interno de control: en Oportunidades				
0	0	4	Irregularidades en el procedimiento de reclutamiento y selección en la aplicación de evaluaciones técnicas, gerenciales y entrevista. (año 2012)	0
0	0	2	Irregularidades en la revisión documental del procedimiento de reclutamiento y selección en la aplicación de evaluaciones técnicas, gerenciales y entrevista. (año 2011)	se han sancionado a 2 servidores públicos uno con inhabilitación por dos años y al otro con inhabilitación por tres años
Órgano interno de control: En el Registro Agrario Nacional (RAN)				
4	plaza continua en concurso por que ningun participante presuntamente cubrio el perfil	2	instrumentación incorrecta del SPC	No aplica
1	calificación de desempeño no satisfactoria	3	asignación de plazas sin cubrir el perfil	No aplica
1	evaluaciones no claras	1	nuevos nombramientos en plazas que ya habian sido concursadas	No aplica

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
2	contratación de personas que no cubren el perfil	1	estructura no registrada e incumplimiento a acuerdos del CTP	No aplica
2	no respeto a los principios rectores del SPC	1	conducir sin apego a la legalidad durante los exámenes	No aplica
1	descarte de aspirante			
1	presentación de documentos que acreditan la experiencia sin validez oficial			
3	ceses de personal de carrera sin pasar por el Comité Técnico de Profesionalización			
Órgano interno de control: en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación.				
No se localizó información que coincida con las características planteadas en el presente rubro.		1	Falsear información	Improcedencia
		1	Deficiencias en la emisión de convocatorias	No se impone sanción

Órgano interno de control: en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)				
0		1	Denuncian presuntas irregularidades cometidas en el instituto nacional de desarrollo social relacionadas con aplicación de pruebas de liderazgo atribuibles a la jefa de departamento de evaluación y certificación, en el INDESOL	Dos suspensiones por 30 días cada una
		1	Presunta prepotencia, malos tratos y amenazas, así como no autorizar la reinstalación de una plaza, así como haber otorgado de manera indebida a la promovente, una licencia sin goce de sueldo para ocupar un nombramiento temporal por artículo 34 de la ley del SPC	Suspensión por 15 días
órgano interno de control: Sectoraríen la a de Medio Ambiente y Recursos Naturales				
1	La plaza de subdelegado de auditoría ambiental se ocupó omitiendo realizar el procedimiento que marca la LSPC	1	Se denuncia que no se está respetando la LSPC	N/A

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
1	Se cambió de adscripción al servidor público sin tomar en consideración el procedimiento que marca la LSPC	1	Arbitrariedad en la aplicación de la LALSPC	N/A
1	Por haberse otorgado una plaza sin seguir el procedimiento que marca la LSPC	1	Incumplimiento al art. 32 de la LSPC	N/A
1	Por pretender despojarlo de su plaza sin tomar en cuenta la LSPC	1	violación al art. 34 de la LSPC	N/A
1	El quejoso señala que le dijeron que ya no se presentara a la entrevista ya que la plaza estaba destinada para otra persona	1	Violación al Reglamento del Servicio Profesional de Carrera	N/A
1	Por haberle solicitado la renuncia sin tomar en consideración la LSPC	1	Se señaló que la evaluación del desempeño no se ajustó a los preceptos legales.	N/A

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
1	Irregularidades en el cambio de adscripción de un servidor público de carrera	1	Por tener en su poder los exámenes para acreditar los mismos respecto del SPC	N/A
1	Se le notifico que no podía continuar con su nombramiento como servidor público de carrera sin considerar la SPC	1	No se respetó la LSPC ya que la persona que ocupa la plaza no reúne el perfil	N/A
1	Conductas irregulares en el proceso de selección del SPC	1	Otorgamiento de plazas en contraversion con la LSPC	Suspensión- Amonestación
1	Irregularidades en la selección del personal para ocupar las plazas vacantes del servicio profesional de carrera (improcedencia)	1	Por realizar movimientos laterales de mandos medios sin realizar la convocatoria correspondiente	N/A

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
1	Por finalizar la relación laboral sin tomar en consideración que es servidor público de carrera	1	Por despedir más de 15 servidores públicos de Carrera sin tomar en cuenta el procedimiento	Suspensión-Inhabilitación
		1	Por enviar el examen de capacidades técnicas al servidor público que lo realizaría	N/A
		1	Por no evaluar las metas conforme a los principios de la LSPC	N/A
		1	Por no haberse sometido a concurso la plaza que se encontraba sujeta al SPC	N/A
		1	Abuso de autoridad por no respetar el SPC	N/A
		1	Presuntas irregularidades en la certificación de servidores públicos de carrera	N/A
		1	Presunto favoritismo y amnipulación del SPC	N/A
Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos

	1	Se denuncia la terminación del nombramiento sin llevar a cabo el procedimiento de separación	N/A
	1	Se realizaron movimientos del personal de confianza de mandos medios y superiores sin tomar en consideración el procedimiento de la LSPC	N/A
	1	Por otorgar una plaza sin cumplir con el perfil	N/A
	1	Por no realizar las acciones para que la plaza se concursara	N/A
	1	Por corrupción en la realización de las plazas del SPC	N/A
	1	Por favorecer a los servidores públicos que se encuentran por art. 34	N/A

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgano interno de control: en el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria SENASICA				
2	No respetar los concursos del SPC	2	Venta de exámenes	---
3	Desacuerdo el evaluaciones de desempeño	1	Ingreso al SPC habiendose apegado al programa de retiro voluntario.	Suspensión
1	Desacuerdo con el resultado de los concursos	2	Contrataciones irregulares al amparo del art. 34 de la LFSPC	---
		1	Ocupar simultaneamente dos puestos	---
		1	Igreso al SPC sin cumplir con los conocimientos requeridos para el puesto	---

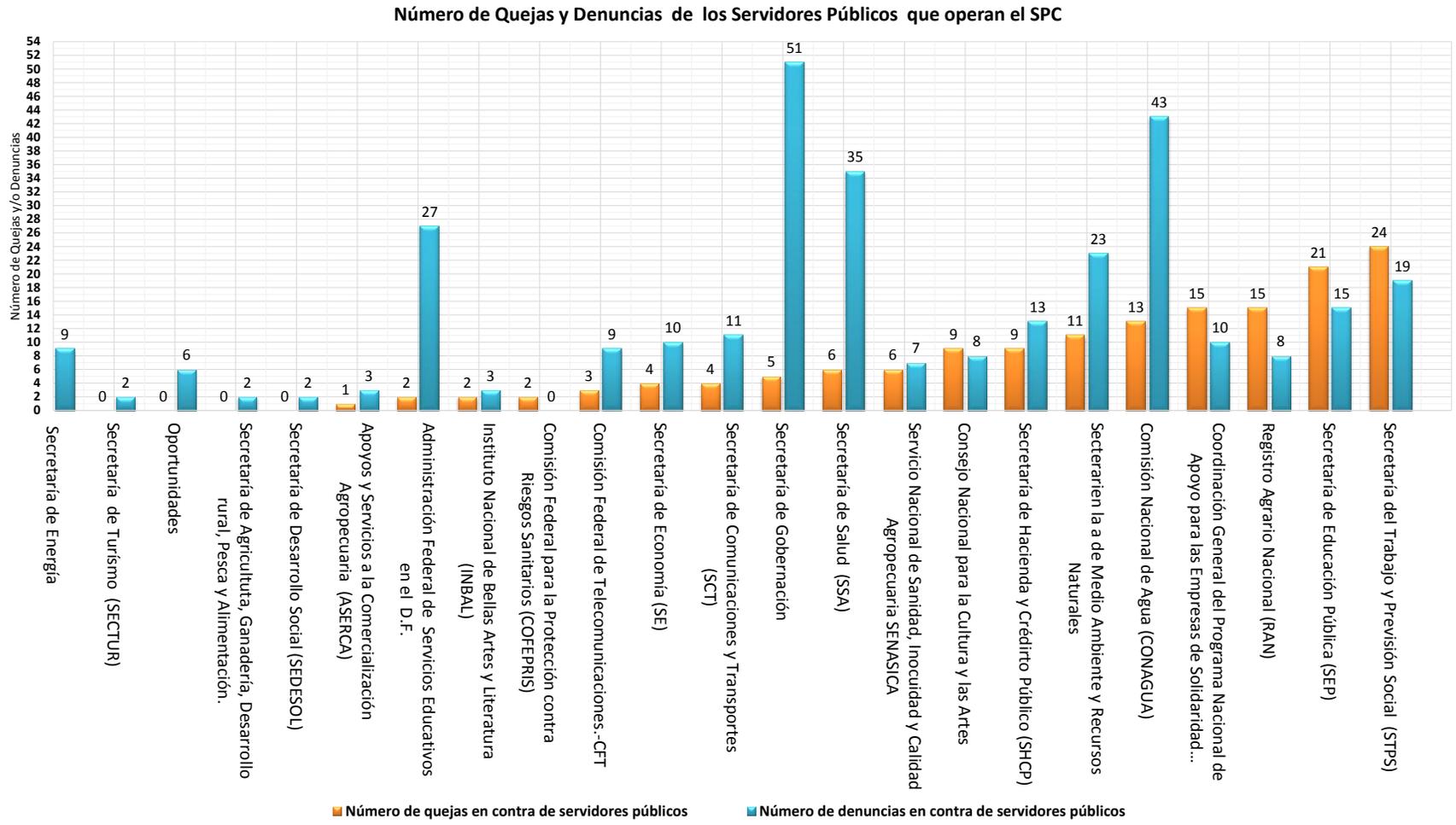
Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
Órgani interno de control: en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)				
9	Se investigue a fondo el procedimiento de selección de personal por el cual concursó para ocupar la vacante de subdirector de responsabilidades, toda vez que existe un mal manejo administrativo con los aspirantes.	13	Denuncian que el C. Gabriel Genaro Hinojosa Hernández, quien concursó para una plaza de base y salió con malos resultados por ser pariente de la c. blanca estela González González, recibió apoyo de la Lic. Lourdes Villasana para ser contratado.	---
	Haber concursado una plaza de subdirector de proyectos de crédito interno, la cual había sido cancelada y otorga otra sin previo concurso.		Se denuncia a servidores públicos de la dirección general de recursos humanos por contratar a familiares y amigos en puestos directivos sin respetar la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.	---
	Intervenir en la selección del c. Omar valentino Aldana González, para ocupar la vacante de subdirector de legislación "a", correspondiente al proceso de reclutamiento y selección		Denuncia irregularidades en el concurso de selección del director general de recursos humanos, puesto que está vacante desde hace 3 años, que ha sido concursado en múltiples ocasiones y declarado desierto.	---

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
	<p>La c. Lic. Paulina Solís lagos candidata al puesto de jefatura de departamento de enlace institucional, no cubre con la escolaridad que se solicita en el perfil (ciencias de la comunicación)</p>		<p>Inconformidad interpuesta por el c. José Jesús Terán padrón, con motivo de las irregularidades ocurridas durante el procedimiento de selección para ocupar la plaza de jefe de departamento de contabilidad e informes del sector central, de la dirección general de recursos financieros.</p>	---
	<p>Arbitrariedades cometidas por las autoridades del comité de selección del servicio profesional de carrera, al ser descalificada del concurso 30484.</p>		<p>Irregularidades en la aplicación de evaluaciones al participante con número de folio 5-9697 del concurso 57/115/NC/10657 publicado por la secretaría de hacienda y crédito público, para ocupar el puesto de subdirector de tecnológicas.</p>	---
	<p>Los miembros del comité técnico de selección se confabularon, para que el quejoso no obtuviera al menos 60 puntos en el concurso para ocupar la plaza de director general adjunto de legislación aduanera y comercio exterior..</p>		<p>Irregularidades en el concurso para ocupar la vacante 06-711-1-cflc003-0000007-e-c-m- director general adjunto de desarrollo profesional, al no señalar en forma precisa la calificación mínima aprobatoria.</p>	---

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
	<p>El día 25 de noviembre de 2011, acudió a la revisión curricular, una vez pasadas todas las etapas para concursar el puesto de supervisor de auditoría C 3 y hasta ese momento cuando le informaron que su profesión no era acorde a lo solicitado, sin embargo su currículum fue compatible con lo solicitado.</p>		<p>María de las Mercedes Almendros Escobar, para acreditar los requisitos de escolaridad en el proceso de selección al puesto de dirección de control técnico, y en el cual fue seleccionada para ocuparlo presento título profesional, el cual la Dirección General de Administración Escolar de la Universidad Nacional Autónoma de México comunicó que dicho documento es falso y carece de validez oficial.</p>	<p>Destitución e inhabilitación por 10 años</p> <p>Amonestación pública</p>
	<p>Presuntas irregularidades generadas durante el proceso de selección para ocupar el puesto de jefe de departamento de pagos a servicios personales, inversiones financieras y obra pública de la SHCP.</p>		<p>Vacantes que se ocupan, se realizan con concursos tramposos y las plazas que ocupan son diferentes a sus funciones.</p>	<p>---</p>
			<p>Mal uso que se hace del artículo 34 de la LSPC en la Administración Pública Federal, por lo que sugiere la investigación de diversos concursos que se han llevado en la APF.</p>	<p>---</p>

Quejas en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la queja	Denuncias en contra de servidores públicos	Causas o motivos de la denuncia	Sanción impuesta a servidores públicos
			Denuncia en contra del c. Rogelio Santillán Buelna ya que ha metido a laborar a sus alumnos y a personas contratadas por el artículo 34, y posteriormente mediante concurso se quedan con la plaza debido a que se intimida al personal con antigüedad para que no participe en los concursos.	
			No se cumplieron los plazos previstos en la ley del servicio profesional de carrera para la terminación de un concurso	
			La SHCP no cumple con los principios rectores que marca la ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, debido a que antes de que se emitan los concursos ya se tiene al ganador.	

En la gráfica se ilustran los resultados obtenidos del análisis de la información descrita anteriormente, mostrando una clara tendencia de cada una de las dependencias hacia la falta de ética en los servidores públicos que operan el SPC.



Fuente: Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Secretaría de la Función Pública.
Elaboración: Laura Aguilar Hernández.

CONCLUSIONES

Primera.- La trayectoria de la Administración Pública entendida como una función del poder ejecutivo, nos permite observar que está claramente definido su objetivo en cuanto a satisfacer las necesidades colectivas, coordinando los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que conjuntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado que es el bien común.

Segunda.- Respecto a la burocracia, como forma de organización humana que se basa en la racionalidad adecuando los medios a los objetivos con el fin de garantizar la máxima eficiencia, se observa una diferencia entre la teoría y la realidad, actualmente el término “burocracia” es sinónimo de ineficiencia en la Administración Pública Federal.

Tercera.- El Servicio Profesional de Carrera es uno de los mejores instrumentos que puede afianzar la ética pública en la función del gobierno, fomentarla en la administración pública es motivar a los servidores públicos, impulsarlos a ser mejores personas, mas eficientes en sus funciones, de esta manera será posible disuadirles de llevar a cabo prácticas deshonestas, lo que conduce a obtener mejores resultados en la prestación de servicios y recuperar la confianza en sus instituciones.

Cuarta.- La ética de los servidores públicos no se traduce solo a una lista de buenos principios, requiere un cambio esencial en las actitudes de cada individuo, para convertirse en actos concretos orientados hacia el interés público.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar V, Luis, *El itinerario de Max Weber hacia la ciencia social. Una sinopsis*, Editora Páez Laura, *La teoría sociológica de Max Weber. Ensayos y textos*, México, ENEP Acatlán, PAPIME, 2001, p. 21-22.

Alberto, F Senior, *Sociología*, décimo séptima edición, Editorial Porrúa, México 1990, p. 133.

Alonso Murguía, Enrique Guillermo & Ocegueda Melgoza, Vicente, *Teoría de las Organizaciones*, S.N.E., Editorial Umbral, México, 2006, p. 52.

Álvarez de Vicencio, María Elena, *La Ética en la función pública*, Secretaría de la Función Pública, p. 18-19.

Arendt Hannah, *Crisis de la República*, segunda edición, Editorial Taurus, Madrid, 1999, p.146.

Aron, Raymond, *Estudios Sociológicos*, Colección austral, Vol. 97, S.N.E. Editorial, Espasa-Calpe, Madrid, Traducción Rosendo Ferrán 1989, p. 50.

Azuara Pérez, Leandro, *Sociología*, octava edición, Editorial Porrúa, México, 1985. p. 233.

Cáceres, Carlos, *Corrupción y gobierno*, S.N.E., Fundación Libertad y Desarrollo, Chile, 1998, p. 31

Caiden, Gerald, *Tendencias actuales en la ética del servicio público*, En *Gestión y política pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, 2001, México, p. 235.

Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, *Poder, derecho y corrupción*, primera edición, Editorial Siglo Veintiuno, México, 2003, p. 26.

Cárdenas, Raúl. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1982, p. 13.

Chanes Nieto, José, *La investigación sobre la administración mexicana*, RAP Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, México, 1979, p. 64

Chuayffet Chemor. Emilio. *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, p. 27.

Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y Sociedad*, segunda edición, Editorial Taurus, Madrid, 1998, p. 218.

Da Silva, Reinaldo O, *Teorías de la administración*, S.N.E., Editorial Cengage Learning, México, 2002, p. 161 – 162.

De Zan, Julio, *La Ética, los derechos y la justicia*, primera edición, Fundación KONRAD-ADENAUER-STIFTUNGE, Montevideo, Uruguay, 2004, p. 19.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo. 1er curso*, S.N.E., Editorial Limusa, México, 1999. p. 150.

Delgado de Cantú, Gloria M, *Legado histórico y pasado reciente* S.N.E., p. 495.

Diego Bautista, Oscar, *La Ética en la Gestión Pública*, Tesis de grado, Universidad de Complutense, 2007, Madrid, p. 110.

Diego Bautista, Oscar, *La ética en los servidores públicos*, primera edición, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2001, p. 100.

Diego Bautista, Oscar, *La Gestión de la Ética Pública*, tercera edición, Centro de Investigaciones Sociales y Humanidades, UAEM, Edo. México, p.3.

Finch, James; Freeman, Edward; Gilbert, Daniel y Mascaró, Pilar, *Administración*, S.N.E., Editorial Pearson Educación, México, 1996, p. 361, 362, 365.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1934, p. 1.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, vigésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 38-39.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 29.

Fronzizi, Risieri, *¿Qué son los valores?, Introducción a la axiología*, decimotercera reimpresión, Editorial FCE, 1995, p.11.

Galindo Camacho, Miguel. *Teoría de la administración pública*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2000, p. 1.

García Máynez, Eduardo, *Ética*, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p.11-12.

García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika. *Derechos de los Servidores Públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México, 2002, p. 4.

Gelles, Ann Levine, Richard J, *Sociología*, sexta edición, Editorial M.C Graw Hill, Interamericana de México, 2001, p.183.

Gómez Pérez, Rafael, *Filosofía y Ciudadanía*, S.N.E., Editorial Editex, p.58

González Laca, Edmundo, *La corrupción patológica colectiva*, primera edición INAP, México, 2005, p.53.

Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, S.N.E., Harla, México, 1984, p. 212

Gutiérrez P, Gabriel, *Metodología de las Ciencias Sociales II*, S.N.E., Editorial Harla, México, 1988, p. 29-30.

Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Ética*, octava edición, Editorial Esfinge, 2010, p. 13.

Köening, Rene, "*Entwicklungs problema*", citado por Álvarez de Vicencio, María Elena, *La Ética en la función pública*, primera edición, SFP, México, 2005, p. 17

Küng Hans, *Una Ética mundial para la Economía y la Política*, primera reimpresión, Editorial FCE, México, 2002, p.99.

Laporta, Francisco, *Entre el derecho y la moral*, primera edición 1993, Editorial Distribuciones Fontamara, S.A. 1993, p.129.

Lerdo de Tejada, Trejo, *Derecho administrativo mexicano*, citado por José Juan Sánchez, González, *Etapas del estudio de la administración pública en México*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 53

Llano, Rafael, *La sociología comprensiva como teoría de la cultura: un análisis de las categorías fundamentales del pensamiento de Weber*, S.N.E., S.E., Madrid, CSIC, 1992, p. 295.

Malem, Seña, Jorge F, *La corrupción política*, S.N.E., Editorial Alianza, Madrid, 2002, p.78.

Márquez, Trino. *La Metodología de Max Weber*, S.N.E. Editorial Panapo, Venezuela, 1996, p.62.

Martínez Anzures, Luis, *Controles y responsabilidades en el sector público*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Plaza y Valdez, 2004, p. 59.

Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 187.

Martínez, Púon, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México*, primera edición, INAP, Madrid, 2003. p.131

Merino, Mauricio, *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera*, primera edición, Editor Mauricio Merino, CIDE, México 2006, p, 33-34-55

Méndez, José Luis, *Los grandes problemas de México, Políticas públicas V XIII*, primera edición, Colegio de México, México, 2010, p.185

Monserri Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, S.N.E. (sin número de edición), Editorial Porrúa, México, 1999, p. 5.

Norman Flynn, *El futuro de la gestión pública*, S.N.E., Editorial MAP, Madrid, 1996, pág. 451.

Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1976, p. 337-342

Páez Díaz de León, Laura, *La teoría sociológica de Max Weber. Ensayos y textos*, S.N.E., Editorial Laura Páez Díaz de León, México, UNAM – ENEP Acatlán, 2001, p. 21, 91.

Pérez Gay, José María, *Historia de la corrupción en México*, Siglo XXI, p.26.

Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, novena edición, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 61.

Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Sociología*, S.N.E., México, Editorial Porrúa, 1980, p. 76.

Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México*, INAP, 1984, p. 376

Robbins, Stephen, *Administración*, décima edición, Editorial Pearson Educación, México, 2005, p. 234.

Rodríguez-Arana, Muñoz, Jaime, *La Ética en la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición, 2005, p. 530.

Ruiz Vásquez, Juan Carlos, *Nuevas fronteras del poder en las organizaciones*, primera edición, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2005, p. 30.

Sánchez Azcona, Jorge, *Ética y Poder*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 1998, p.42.

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p.74.

Sánchez González, José Juan, *Historia del estudio de la administración pública en México*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2009, p. 56.

Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, S.N.E., Editorial Porrúa, México, 2004, p. 76.

Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, décimo cuarta edición, Editorial Grijalbo, México, 1976, p. 76.

Vasconcelos, José, *Ética*, S.N.E., Editorial Aguilar, Madrid, 1932, p.125

Weber, Max, *El político y el científico*, S.N.E., Editorial Alianza, Madrid, 1967, p. 84.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, v.1, S.N.E., Editorial FCE, México, 1977, p. 43.

Weber, Max, *La Burocracia* en Ramio, Carles & Ballart, Xavier (comps.), *lecturas de la Teoría de la Organización. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993, p. 149.

Weber, Max, *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología comprensiva*, vol. II, segunda edición, Editorial FCE, México, Buenos Aires, 1964, p.742.

Wendell Karl Gordon Schaeffer, *La administración pública mexicana*, México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2003, p. 214

Zabludovsky, Gina, *Sociología y cambio conceptual. De la burocracia y las normas al cuerpo y la intimidad*, S.N.E., Editorial Siglo XXI, México, 2009, p.108.

HEMEROGRAFÍA

Bertok, Janos, *La ética en el sector público: su infraestructura*, en: Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción; OCDE, París, 2000, p. 143.

Caiden, Gerald. *Tendencias actuales en la ética del servicio público*, En *Gestión y política pública*, Volumen X, N° 2, II Semestre, 2001, México, p. 233.

Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, INAP, (1967), 2006. Citado por José Juan Sánchez, González, *Etapas del estudio de la administración pública en México*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 53

Diego Bautista, Oscar, *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno. Cuaderno No.16*, primera edición, UAEM, México 2013, p.9

Diego Bautista, Oscar, *Valores comunes para la política y la administración pública contemporánea*, publicación, 2008

Elizabeth Velasco C, et al., *Prevalecen abusos y clientelismo para asignar puestos en la burocracia: OCDE*, Periódico la Jornada, México, julio 12 de 2011, p. 17

Estudios económicos de la OCDE, México, mayo 2011. Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-e>

Flores Caballero, Romeo. *Del Centralismo primitivo al ilustrado en la política y la administración*, RAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm.34, abril-junio de 1978, p.41

García Mexía, Pablo, *Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública*, RAP., No.136, enero-abril 1995 p. 497

Híjar y Haro, Alberto, *Administración y Contabilidad Fiscal*, INAP, RAP., No. 54, abril-junio, 1983, México, p 57

OCDE, *Hacia una Gestión Pública más efectiva y dinámica en México*, 2011, p. 241

OCDE, *La ética en el servicio público*, Ministerio de la Administración Pública, Madrid, 1997, p. 75-76

OCDE, Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público, incluyendo principios para el manejo de la ética en el servicio público en, *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, OCDE, 2000, p. 337

Rodríguez Reyes, Álvaro, *Diagnosis administrativa del gobierno federal*, INAP, RAP, No. 16, enero-febrero, 1964, p. 303

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.
Barrera Graf, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV.*, octava edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995, p. 2832.

PÁGINAS WEB.

<http://www.spc.gob.mx/>

<http://www.spc.gob.mx/antecedentes1.htm>

<http://www.spc.gob.mx/normatividad1.htm> (Normateca)

<http://www.spc.gob.mx/normatividad1.htm>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/indetex.php/ua/os/ci.ht>

http://www.asf.gob.mx/Publication/23_Marco_de_Actuacion

<http://www.asf.gob.mx>

<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/laocdeenmexico.htm>

ANEXO 1

Lineamientos Generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones

Primero.- Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer las bases conforme a las cuales los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, considerando las funciones y actividades que les corresponden, implantarán acciones permanentes para identificar y delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Segundo.- Para efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por:

a) Código de Conducta: el instrumento emitido por el titular de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República para orientar la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ante situaciones concretas que se les presenten y que deriven de las funciones y actividades propias de la institución;

b) Código de Ética: el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002;

c) Comité de Ética: el órgano de consulta y asesoría especializada integrado al interior de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, para coadyuvar en la emisión, aplicación y cumplimiento del Código de Conducta, en el que se contemplen las acciones permanentes a que alude el Lineamiento Primero;

d) Dependencias: las Secretarías de Estado y sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

e) Entidades: los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que tengan el carácter de entidad paraestatal, en términos de lo dispuesto por los artículos 3o., 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

f) Unidad: la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública.

Tercero.- Las dependencias y entidades constituirán su respectivo Comité de Ética, el cual estará integrado por el Oficial Mayor o su equivalente en la dependencia o entidad, quien lo presidirá, y por miembros electos.

El Oficial Mayor o su equivalente en la dependencia o entidad, designará a su suplente en el Comité de Ética y ambos participarán con voz y voto.

El Presidente del Comité de Ética designará al Secretario Ejecutivo del mismo, así como a su respectivo suplente, quienes asistirán a las sesiones con voz y sin voto.

Tendrán el carácter de miembros electos: aquellos servidores públicos que sean elegidos anualmente, como propietarios y suplentes, para representar el nivel jerárquico al que pertenezcan de acuerdo con la estructura ocupacional de la dependencia o entidad y con independencia de su carácter de base o confianza. Los servidores públicos deberán contar con una antigüedad mínima de un año en la dependencia o entidad que corresponda al momento de la elección. Los miembros propietarios deberán comunicar y justificar al Comité de Ética sobre la imposibilidad de asistir a alguna de las sesiones, para que éste convoque a su suplente.

El titular de la dependencia o entidad determinará, considerando la estructura ocupacional de la misma, el número máximo de miembros electos y los niveles jerárquicos que representarán en el Comité de Ética, con el propósito de facilitar su organización y funcionamiento.

Los servidores públicos que sean propuestos para integrar el Comité de Ética, en su calidad de propietarios o suplentes, deberán en todo momento observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los principios y valores contenidos en el Código de Ética y en el Código de Conducta.

Asimismo en las sesiones del Comité de Ética, participarán como invitados permanentes con voz y sin voto, el titular del órgano interno de control, así como los titulares de las áreas jurídica y de recursos humanos, quienes fungirán como asesores en el ámbito de sus respectivas competencias. Los servidores públicos designarán a sus respectivos suplentes.

La Unidad, podrá solicitar a los Comités de Ética que inviten a un representante de la misma para participar en alguna de sus sesiones, con el propósito de conocer o difundir mejores prácticas sobre su funcionamiento.

Cuarto.- Corresponderá al Presidente del Comité de Ética, establecer los mecanismos para la recepción de propuestas, y la subsecuente elección de los servidores públicos de la institución que, en su calidad de miembros electos, integrarán el Comité de Ética.

Quinto.- Corresponden al Comité de Ética, las funciones siguientes:

a) Establecer las bases para su organización y funcionamiento, en términos de lo previsto en los presentes Lineamientos;

b) Elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo que contendrá cuando menos: los objetivos, metas y actividades específicas que tenga previsto llevar a cabo, así como enviar una copia del mismo a la Unidad, dentro de los veinte días hábiles siguientes a su aprobación;

c) Participar en la emisión del Código de Conducta, mediante la elaboración del proyecto respectivo, así como coadyuvar en la aplicación y cumplimiento del mismo;

d) Determinar los indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y el método que se seguirá para evaluar anualmente los resultados obtenidos, así como difundir los resultados en la página Web de la dependencia o entidad;

e) Proponer la revisión y, en su caso, actualización del Código de Conducta;

f) Fungir como órgano de consulta y asesoría especializada en asuntos relacionados con la emisión, aplicación y cumplimiento del Código de Conducta;

g) Emitir recomendaciones derivadas del incumplimiento al Código de Conducta, las cuales consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, y se harán del conocimiento del servidor público y de su superior jerárquico;

h) Establecer el mecanismo de comunicación que facilite el cumplimiento de sus funciones;

i) Difundir los valores contenidos en el Código de Ética y en el Código de Conducta y, en su caso, recomendar a los servidores públicos de la dependencia o entidad, el apego a los mismos;

j) Comunicar al órgano interno de control de la dependencia o entidad de las conductas de servidores públicos que conozca con motivo de sus funciones, y que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la Ley de la materia.

k) Las demás análogas a las anteriores y que resulten necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El Comité de Ética, para el cumplimiento de sus funciones se apoyará de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuente la dependencia o entidad, por lo que su funcionamiento no implicará la erogación de recursos adicionales.

Sexto.- El Comité de Ética, a través de su Secretario Ejecutivo, informará a la Unidad y al órgano interno de control de la dependencia o entidad, de los resultados de la evaluación que se hubiere realizado respecto del cumplimiento del Código de Conducta, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la conclusión de la evaluación respectiva. La Unidad analizará los resultados de las evaluaciones que hubieren realizado, con el propósito de recomendar a las dependencias o entidades, cuando así proceda, la revisión de sus respectivos Códigos de Conducta a fin de que su contenido responda a mejores prácticas en la gestión pública.

Séptimo.- Las dependencias y entidades al elaborar su respectivo Código de Conducta deberán cuidar que el mismo tenga un lenguaje claro y que incorpore, al menos, los elementos siguientes:

a) Una introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulta indispensable observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones;

b) La referencia de los valores contenidos en el Código de Ética, toda vez que éstos al ser aplicables para los servidores públicos de cualquier dependencia o entidad, deben tomarse en cuenta y ser compatibles con los valores específicos que se contemplen en cada Código de Conducta;

c) Un listado de los valores específicos cuya observancia resulta indispensable en la dependencia o entidad;

d) Un apartado en el que se desarrolle el sentido y alcance de cada uno de los valores específicos a que alude el inciso anterior, y en el que se precisen las conductas que habrán de observar los servidores públicos en situaciones específicas que se les presenten en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y

e) Un glosario, en el que se incluyan vocablos contenidos en el Código de Conducta cuya definición se considere necesaria para la mejor comprensión del referido Código, por estar relacionados con las funciones, actividades y conductas propias de la dependencia o entidad de que se trate.

Octavo.- Las dependencias y entidades publicarán su Código de Conducta en su respectiva página Web y remitirán una copia del mismo a la Unidad, para efectos de su registro y difusión.

Noveno.- En la realización de las evaluaciones respecto del cumplimiento de sus respectivos Códigos de Conducta, las dependencias y entidades podrán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales, a través de la práctica de encuestas o de la solicitud de propuestas, entre otros mecanismos.

Décimo.- Corresponderá a la Unidad, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de la Función Pública, interpretar para efectos administrativos los presentes Lineamientos, así como resolver sobre lo no previsto en los mismos.

ANEXO 2

Principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la conducta ética en el servicio público.

- 1. *Las normas éticas para el servicio público deben ser claras.*** Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas que se espera destinen a su trabajo así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada, de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta puede lograr que los servidores públicos cumplan con esas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.
- 2. *Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal.*** El marco legal es la base para comunicar las normas mínimas obligatorias y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deberían prever el marco de referencia para guiar, investigar sobre las medidas disciplinarias y procesar judicialmente.
- 3. *Los servidores públicos deben contar con una guía ética.*** La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y las aptitudes que se capacitan a los servidores públicos para aplicar los principios de la ética en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia de la ética y puede desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. La asesoría imparcial puede contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y

resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta deben ponerse a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.

4. ***Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida.*** Los servidores públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dicha información debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

5. ***El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.*** Los líderes políticos son responsables de tener altos estándares de propiedad en el desempeño de sus funciones oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y el tipo de acciones que solo se encuentran disponibles en la esfera política, por ejemplo, mediante la creación de acuerdos legislativos e instituciones que refuercen la conducta ética y establezcan las acciones a las conductas indebidas, así como prestar el apoyo y los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética a través del gobierno evitando la explotación de las reglas a las leyes de ética para propósitos políticos.

6. ***El proceso de la toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.*** El público tiene derecho a saber cómo se aplican en las instituciones el poder y los recursos que se les confían. El escrutinio público debe verse facilitado por procesos transparentes y democráticos, por la vigilancia de la legislatura y por el acceso a la información pública. La transparencia debe mejorarse aún más a través de medidas tales como los sistemas de divulgación y

el reconocimiento del papel que representan unos medios de comunicación activos e independientes

- 7. *Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.*** La conducta de los servidores públicos debe estar guiada por reglas claras que definan las normas éticas en el trato con el sector privado, por ejemplo en lo que respecta a las compras gubernamentales, las contrataciones externas o las condiciones del empleo público. El crecimiento de la interacción entre los sectores público y privado exige una mayor atención a los valores del servicio público y requiere que los socios externos respeten dichos valores.
- 8. *Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.*** Un entorno organizacional donde se fomenten altos estándares de conducta mediante los incentivos apropiados para generar la conducta ética, tales como las condiciones de trabajo y evaluaciones del desempeño eficaces, tienen un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores del servicio público y las normas de ética. Los ejecutivos tienen un papel importante a este respecto al ejercer un liderazgo constante y al servir como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y los ciudadanos.
- 9. *Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética.*** Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar el compromiso de una organización con las normas de ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con estructuras basadas en las reglas o en su comportamiento. Los sistemas de cumplimiento por sí mismos pueden fomentar inadvertidamente que algunos servidores públicos que desempeñen sus funciones en el límite de la conducta indebida, arguyendo que si no están violando la ley están actuando éticamente.

La política gubernamental no solo debe delinear las normas mínimas debajo de las cuales las acciones de un funcionario del gobierno no serán toleradas, sino

que también tienen que articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.

10. Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética. Las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones adecuadas y las políticas de administración de recursos humanos, deben crear un ambiente dirigido a la conducta ética.

Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

11. El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Los servidores públicos han de rendir cuentas por sus actos a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacia la obtención de resultados.

Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser propios de los organismos o provenientes de un extremo especializado en cada función o pueden estar diseñados para proveer controles adecuados mientras permitan la flexibilidad correspondiente en la administración.

12. Deber existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas. Los mecanismos de detención y una averiguación de las conductas indebidas, tales como la corrupción, son elementos necesarios para las sanciones. Se requiere contar con procedimientos confiables así como con los recursos necesarios para supervisar, denunciar e investigar las violaciones a las reglas de servicio público, al igual que con sanciones proporcionales, ya sea administrativas o disciplinarias para desalentar las conductas indebidas. Los funcionarios administrativos deben ejercer el juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando se requiera tomar medidas.