

00922
23

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA REVALORIZACION DEL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO:
ETICA UNA PROPUESTA DE MEJORA CONTINUA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MARIA ELENA FRANCO SALINAS

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MEXICO, D. F.

ENERO DE 2003

A





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.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA REVALORIZACION DEL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO:
ETICA UNA PROPUESTA DE MEJORA CONTINUA.**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
MARIA ELENA FRANCO SALINAS**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MEXICO, D. F.

ENERO DE 2003

B

*A la memoria de mis abuelos
por la confianza que me brindaron siempre.*

*A mi madre María de Lourdes Salinas Álvarez,
quién con su ejemplo de superación y constancia, me
enseña día a día el camino a seguir.*

*A mi padre Alejandro Franco García,
por su amor y comprensión.*

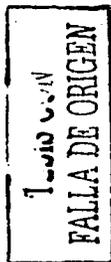
*A mis hermanas Diana y Alejandra,
por su ternura y apoyo en momentos difíciles.*

*A Gaby, quién alentó todos y cada unos de los
momentos de esfuerzo que hicieron posible este trabajo.*

*A Rafa, por su orientación, confianza y dedicación
en el desenlace de este proyecto.*

*A mi Director de tesis: Maestro Ramiro Carrillo Lunderos,
por su calidad académica e invaluable apoyo.*

*A mis profesores sinodales: Manuel Quijano Torres,
Francisco Uriostequí Miranda, Juan Rosales Núñez y
Tomas Rojas Jiménez, agradeciendo el apoyo, asesoría
y consejos para la realización de la presente tesis.*



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
---------------------	----------

CAPÍTULO I

Marco Teórico

1.1. Estado	9
1.1.1 Estado Mexicano	11
1.1.2 Democracia	13
1.1.3 Gobierno	15
1.1.4 Administración Pública	18
1.1.5 Servicio Público	22
1.1.6 Legitimidad	23
1.2 Corporativismo	25
1.3 Corrupción	26
1.4 Gobernabilidad	28
1.4.1 Profesionalización	29
1.4.2 Participación Política	30

CAPÍTULO II

La Situación Actual del Servicio Público en México

2.1. Falta de credibilidad en las instituciones	41
2.2. El problema de la corrupción	44
2.2.1 Las prácticas corporativistas, complicidades y la impunidad	48
2.2.2 La corrupción como negocio	52
2.3 México en el Índice de Percepción de Corrupción 2002	54
2.3.1 Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001	58
2.4. La profesionalización en el servicio público	60
2.4.1 Propuestas aplicadas	64
2.4.2 Resultados 2001	68

CAPÍTULO III

Perspectivas del Servicio Público y sus Instituciones

3.1	Incapacidad de las instituciones públicas	70
3.1.1	Mayores discrepancias entre los objetivos del gobierno y las necesidades sociales	72
3.2.	Nivel de vida de la población en detrimento e incremento de la pobreza	74
3.3.	Ingovernabilidad	75
3.3.1	Agudización de los movimientos sociales	77

CAPÍTULO IV

La Recuperación de la Capacidad de Gobernar mediante la Ética

4.1	Acotamiento del presidencialismo	82
4.2	La importancia de fortalecer el capital humano en la Administración Pública	86
4.3	Condiciones para una acción pública transparente	89
4.3.1	Características básicas de los servidores públicos	93
4.3.2	La participación ciudadana	96
4.4	La ética en el servicio público	100
4.4.1	La infraestructura ética en México	103
4.4.2	Propuesta de Modelo Ético aplicable al Servicio Público	108
4.4.2.1	Modelo Ético	110
4.4.3	El papel de la ética en la Administración Pública	114
4.4.4	La ética, motor de cambio en la cultura administrativa	116

CONCLUSIONES	119
---------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	129
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La revalorización del servicio público es un tema de importancia en el ámbito académico y cotidiano de la Administración Pública. Lo anterior debido a que el Estado junto con su aparato político y administrativo sufren reformas impulsadas por factores externos y cambios en la sociedad, en medio de una crisis de credibilidad. Sobre todo porque en los últimos años el gobierno federal ha mostrado incapacidad para resolver problemas sociales, tales como servicios, empleo, calidad de vida, seguridad y vivienda. El sistema de botín entendido como una recompensa para algunos individuos que ejercen cargos administrativos o políticos, sin tener la mínima capacidad y formación para desempeñarse de manera eficiente y es prueba fehaciente de la pérdida de valores éticos en el servicio público.

Hay una visible crisis en las instituciones públicas, no sólo en el sentido de la credibilidad sino en una evidente y severa falta de ética y compromiso con el servicio público. Por ello, es necesario buscar opciones y propuestas para mejorar la relación Estado, Gobierno, Administración Pública y Sociedad, donde se utilicen y apliquen formas de trabajo como el servicio civil, la profesionalización y el fortalecimiento de la infraestructura ética, en el sentido de desarrollar estrategias que den prioridad a la ética pública, considerando en todos los casos, las características culturales que existen en la forma de organización político-social de nuestro país. La falta de ética en los servidores públicos muestra un peso que mayor de los intereses particulares y partidistas sobre el interés general, lo cual exige mejorar la forma de concebir al servicio público, con el fin de cambiar la vieja idea de servirse a sí mismo, para conseguir renovar la visión de servicio a la sociedad con ética profesional, liberada de vicios y prácticas corruptas.

La revalorización del servicio público es un tema que concierne a los estudiosos de la Ciencia Política y Administración Pública, y por ende, implican un enfoque amplio, sustentado en la gran riqueza de conocimientos proporcionados por diversas investigaciones instituciones y especialistas académicos dedicados a la materia. Sin embargo, se ha estudiado en forma separada, es decir, por un lado se analizó los temas sobre la profesionalización y por otro, sobre la ética como medio para recuperar

la credibilidad en la función pública. La propuesta de este trabajo es visualizar un modelo ético apoyado en el proceso de profesionalización para conformar un instrumento de mejora continua dentro de la administración pública procurando la permanencia de los servidores públicos honestos y eficientes, arrojando un avance en la reestructuración de los objetivos organizacionales vía el servicio público de calidad, y lograr abatir en buena medida los niveles de corrupción.

El obstáculo más significativo para la revalorización del servicio público es la corrupción y las resistencias hacia el cambio de cultura. En los últimos años dentro de la Administración Pública se aplicaron programas para recuperar el prestigio de sus instituciones y servidores, pero los resultados no son suficientes para mejorar la condición actual de las organizaciones y de los servidores públicos pues en la mayoría de los casos se desestima la importancia del factor humano profesionalizado y la renovación instructiva basada en parámetros de ética pública. Si bien es cierto, la profesionalización del servidor público, no es nueva desde mi punto de vista ya que responde a una necesidad histórica y continúa manifestándose como una prioridad en el contexto de modernización de la Administración Pública.

La reestructuración de las instituciones no sólo depende de incorporar nuevas técnicas como estándares de calidad y reingeniería de procesos. Es necesario ubicar primer lugar, el mejoramiento de actitud de los servidores públicos que se formaron en la práctica y en segundo, los de nuevo ingreso a la función pública por medio de la profesionalización y la inducción ética. La corrupción presente en el ámbito de cualquier institución o actividad pública se convirtió en un cáncer social, esto se refleja en el servidor público común, que aprovecha su puesto y por medio de mentiras, engaños u otras conductas deshonestas; obtiene beneficios personales, sin importarle las consecuencias y menos el impacto social que pudiera tener en algún momento, además esta conducta no es propia de servidores de menor rango también se da en funcionarios de alto nivel.

Por otro lado, un esquema de gobernación democrático conlleva a una revisión del presidencialismo y sus contrapesos. La alternancia en el poder significa un medio de recuperación de cierto grado de credibilidad en la ciudadanía (aunque cabe destacar

que puede ser que no lo asegure completamente), pero algo que si confirma el nivel de credibilidad es la legitimidad y legalidad de las acciones de gobierno, mediante la participación de la sociedad en forma activa, vigilante y organizada con parámetros normados y simples para evitar la reincidencia en alianzas o pactos que deforman sus objetivos y fines; sólo así se logrará fortalecer las endebles bases (estado de derecho, soberanía, legitimidad, entre otras) del Estado actual.

Lo anterior deriva del control que ejerce el sistema político en la Administración Pública, pues al nombrar, quitar y rotar a personal en forma continua en ocasiones deriva en un sistema de asociación entre el grupo en el poder y la Administración Pública, tratado como botín político, o sea, una recompensa de políticos o individuos sin la mínima capacidad y formación para desempeñarse de forma eficiente, hay que observar en un sentido estricto, una clara falta de ética y compromiso de los servidores públicos.

Se vislumbran dos grandes resistencias: la primera, las viejas prácticas corporativistas, de soborno y de complicidad inmersas en el tejido social, reflejadas en un esquema de corrupción hereditaria a ultranza y la segunda, es la falta de vinculos entre el gobierno y la sociedad, respecto a las verdaderas necesidades de la población. Esto obliga a reflexionar y ubicar que el posible surgimiento de conflictos en el futuro por descontento social, respondería a la concentración en la toma de decisiones a corto plazo, el abordaje obsoleto a los problemas cotidianos, los enfrentamientos políticos que dan lugar a soluciones inmediatistas poco visionarias sobre el origen de las necesidades demandadas.

La corrupción, impunidad, incompetencia y la ausencia de condiciones democráticas e inclusivas, son la causa principal de la ingobernabilidad que se vive en el país, afectando directamente las bases del Estado, por ello es apremiante buscar apoyos estructurales, lo que significa retomar y engrandecer los valores éticos, mismos con los que se conseguirá elevar la gobernabilidad, además de recuperar la confianza por parte de la sociedad y lograr un esquema de gobierno más eficiente. Una gobernabilidad diferente requiere transformaciones en las mentalidades, comportamientos cotidianos y de cultura, este último elemento se obtiene a largo plazo y en el camino enfrentará

grandes obstáculos como la resistencia natural de los individuos al cambio de costumbres y forma de pensamiento respecto al desempeño de actividades públicas.

En suma, la base esencial de la legitimidad del servicio público se trastorna en la medida en que existe más corrupción y se acentúa la falta de compromiso y ética con el mismo. Hecho que conlleva a la ingobernabilidad, como la disfuncionalidad y el repudio a las acciones de gobierno, así como la autoridad estatal (legitimidad y credibilidad) desequilibrando las bases del Estado Mexicano.

En el presente trabajo, se plantearon las siguientes hipótesis con el fin de guiar el desarrollo de la investigación:

I. El servicio público necesita de una profesionalización que considere los siguientes aspectos: a) la afinidad de la formación profesional de nivel superior con los puestos, ya sea en mandos medios o superiores y b) la eliminación de la movilidad de servidores públicos sobre todo en el ámbito de competencia federal, con la ejecución del servicio civil.

Efectivamente, el servicio público necesita en forma imperante adecuar sus sistemas de selección y reclutamiento de personal, a un esquema de servicio civil de carrera, si bien es cierto, el perfil profesional apropiado tiene mucho que ofrecer a las instituciones en materia de desarrollo laboral, compromiso, conocimiento y dominio de las problemáticas así como de las herramientas de trabajo.

La acotación de la movilidad de funcionarios en el ámbito de competencia de la Administración Pública, disminuirá en la medida en que el servicio civil progrese, ya que el *spoils system* (sistema de botín) es aceptado en la esfera de la función pública como recompensa o compromiso político. Los niveles estructurales que se propone se incluyan en el servicio civil de carrera va desde analistas, jefes de oficina, subdirectores, directores y directores generales con ciertas reservas al tipo de función y responsabilidad política.

II. La promoción de sistemas de mejora continua por medio del desarrollo de una cultura ética dentro de la Administración Pública y de concientización en los objetivos institucionales, así como cursos inductivos para el personal de nuevo ingreso sobre la importancia de la ética, logrará incidir en los comportamientos deshonestos de los servidores públicos y evitar malos elementos, así como su reincorporación o la posible rescisión de contratos o privilegios.

Se considera que importantes esfuerzos sobre mejora continua están plasmados en el actual Programa Nacional de Combate a la Corrupción (2001-2006), en el que se incluyen aspectos éticos, preventivos y correctivos acerca del comportamiento de los funcionarios y servidores públicos. Por tanto, la inclusión de todo un sistema ético en pro de la transformación de la Administración Pública es una necesidad imperante, debido a que promete optimizar su capacidad de respuesta hacia la sociedad y recuperar la confiabilidad en las instituciones que la forman. La propuesta de modelo ético para la Administración Pública Federal pretende coaccionar con los objetivos establecidos en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción mediante la ampliación de la infraestructura ética.

III. El fomento en la inspección social por los ciudadanos, con mecanismos de transparencia en la información sobre las actividades realizadas por los servidores públicos, para evitar que tomen decisiones inadecuadas y puedan ser sancionados o aprobados.

En efecto, la inspección por parte de la sociedad, tiene varios canales en un sentido estricto por medio de su participación en la vida política. La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es una puerta que ofrece, sin lugar a dudas, la oportunidad de que la ciudadanía interactúe con el gobierno y a su vez lo evalúe, vigile y demande respuesta eficaz a sus demandas.

Este documento se compone de 4 capítulos: en el primero, atiende a los aspectos más fundamentales de la investigación, el marco teórico que contempla las nociones del Estado, el Gobierno, la Administración Pública, servicio público, la legitimidad, la gobernabilidad, la corrupción, la profesionalización, la democracia y la participación

política. En el segundo, se desarrolla el diagnóstico sobre la situación actual del servicio público en México, la falta de confianza en la actuación de las instituciones y el desencanto de la sociedad hacia las mismas, la corrupción como un fenómeno generalizado en sectores públicos, privados y sociales, y la percepción de la corrupción como negocio rentable, las complicidades y la impunidad. Incluye una revisión de la conformación del Índice de Percepción de Corrupción 2002, y por tanto el lugar que ocupa México en el índice. Resultados de Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 sobre los efectos que tiene la corrupción en los hogares y la revisión del status de la profesionalización en México y sus avances.

En el tercero, se esboza un análisis de tipo pronóstico sobre el servicio público, es decir, se plantean los posibles escenarios en caso de no poner freno a las diversas prácticas corruptas, la indiferencia, el incremento en la desatención a los problemas sociales, el aumento de la pobreza, los brotes de ingobernabilidad, la acentuación de las movilizaciones sociales, todo ello como resultado del bajo desempeño en las instituciones públicas y la apatía de los servidores públicos hacia el compromiso del bien común. En el último capítulo, se presenta los elementos que se consideran necesarios para recuperar la capacidad de gobernar mediante la ética, ello, en la lógica que dicho capítulo comprende, como el modelo propositivo de la investigación.

La propuesta de modelo ético está encaminada a fortalecer la visión y cultura de los servidores públicos mediante el impulso del servicio civil de carrera y la posibilidad de incrementar la infraestructura ética, en un marco de transparencia pública y cambio de la cultura administrativa con base en la ética, mediante la aplicación del modelo ético que ofrece como alternativas un Centro de Formación Institucional y Unidades de Enlace de Formación Institucional dentro de las instituciones que conforman a la Administración Pública.

Finalmente se agregan las conclusiones con relación al contenido completo del trabajo de investigación y de la propuesta de modelo ético señalando las posibles vías de mejora continua dentro de la Administración Pública. Cabe destacar que las hipótesis se confirmaron con carácter determinante debido a que se logró comprobar la importancia del cambio de cultura dentro del servicio público a través de la ampliación

de la infraestructura ética en un marco de valores comunes: probidad, transparencia y responsabilidad, además de la inclusión de la sociedad en forma activa por medio de la participación en la idea de establecer un status de corresponsabilidad.

La fecha correspondiente al termino de este trabajo de investigación es el mes de septiembre de 2002, por tanto sólo incluye programas y leyes publicados y vigentes hasta entonces.

CAPÍTULO I

Marco Teórico

1.1. El Estado

El Estado es una institución formada con los medios de acción legales y legítimos que son del gobierno, necesarios para asegurar las condiciones de vida óptimas en favor de la población, dentro de su espacio adecuado que es el territorio. En su concepción moderna surge con Maquiavelo, "en la transición de la Edad Media y el Renacimiento; significa la autoridad, la preeminencia, el poder político del príncipe solo o del grupo político dominante en las repúblicas, sobre un grupo de hombres, además la extensión territorial es el dominio en el cual la población queda sometida al ejercicio de la autoridad." ¹ Por tanto, la virtud del príncipe no reside en actuar como un tirano con respecto a su pueblo, sino antes de que personifique al Estado está representando la misión, las aspiraciones y la acción del pueblo.

En aportes posteriores sobre el desarrollo de la Teoría del Estado tenemos a Hobbes que parte de la idea de un estado de naturaleza, "un estado ideal, en donde los hombres viven libres y se autogobiernan, sólo que si en algún momento los hombres llegan a tener conflictos se corre el riesgo de afectar los derechos de los demás, entonces como el valor de la vida es lo más importante, deciden hacer un tratado renunciando a su derecho natural, aceptan obedecer a un soberano, que representa la máxima autoridad en el Estado"² que es instituido por todos los hombres, logra justificarse al garantizar la seguridad y el orden, dentro del cual los hombres puedan disfrutar de sus bienes y propiedades.

John Locke también parte del estado de naturaleza pero él, considera que no es tan agresivo como lo define Hobbes ya que por principio de la razón, la llamada ley natural (establecida por Dios) los hombres no atentan contra la vida, pero en el caso de existir transgresores el estado de naturaleza es incompleto, entonces los hombres deciden vivir en sociedad. "La legitimación del poder del Estado vendrá en razón del libre

¹ H. Sabine George, Historia de la Teoría Política, México, ED. FCE, p. 254

² Op. Cit., p.349

consentimiento de los hombres, con la consecución de organismos que velen la preservación de los derechos naturales y dicten normas precisas para que la sociedad política pueda vivir libre. La soberanía reside en el pueblo que se ejerce a través de sus gobernantes."³

En el siglo XVIII, los pensadores de la Ilustración sostuvieron que el hombre, mediante la razón y la inteligencia, podría dominar a la naturaleza y llegarse a dotar de un sistema político y social que alcanzará niveles de perfección. Rousseau "retoma al estado de naturaleza y la sociedad políticamente organizada pero él consideraba que el contrato social no implica una renuncia de dicho estado, o sea, su libertad natural sino adquiere una calidad superior al estar bajo la guía de una voluntad general."⁴

Las leyes entonces reflejan la soberanía ciudadana, el Estado de Derecho es la continuidad absoluta entre la libertad individual y la voluntad general, está última a su vez busca el bien común. Montesquieu al igual que Locke, reconoce la igualdad de derechos de todos los hombres pero afirma que en tanto las grandes masas no estén educadas, no tendrán capacidad para votar, defiende la división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para sentar un gobierno justo. El Estado debe garantizar libertad a los ciudadanos por medio del respeto y equilibrio de la división de poderes.

En la construcción teórica de Kant sobre el Estado de Derecho, señala que existe una razón auto legisladora en los hombres, la idea de libertad natural de los hombres que se caracteriza por la capacidad de dotarse asimismo de leyes morales y judiciales, las cuales, guían de manera recta su conducta práctica. Por una parte, en las "leyes de libertad actúan a partir de principios individuales (morales), y por otra parte, las leyes jurídicas que suponen la existencia de una sociedad en la que gobierna un poder legítimo que garantiza su ejecución. Entonces, el hombre está obligado a decidir para interactuar con todos los demás en un contrato social, en un Estado de derecho civil."⁵

³ Op. Cit., p.393

⁴ IBIDEM, p. 431

⁵ IBIDEM, p. 431

El contrato social, permite así que la razón legisladora de cada individuo se comprometa a abandonar su libertad natural, salvaje y se convierta en un miembro de una comunidad y de un Estado. El contrato social vincularía las aspiraciones morales individuales con un sistema de leyes que permitieran a los hombres guiar la búsqueda de su propia felicidad.

Con Hegel el Estado debe de ser el lugar legítimo del espíritu absoluto, habla del poder legislativo, del poder gubernamental y del poder del monarca como poderes interrelacionados; el monarca representa la última instancia de la universalidad del Estado. Incluye todas las mediaciones sociales hasta la participación ciudadana en los asuntos sociales, la cual está en el poder legislativo, se expresa en la administración pública y las corporaciones. La autoconciencia de cada individuo conforma al Estado racional. Está a favor de los debates políticos difundidos a todos los ciudadanos para lograr una mejor función pública. "El espíritu absoluto (arte, religión y filosofía), aparece como el fin último del Estado y consiste en que el arte como la ciencia, cultiven y lleguen a un nivel que corresponda con el espíritu del pueblo; reúne lo común y organizado de la libertad objetiva y concreta, la ley y la moralidad; el destino y la nación defienden la soberanía nacional. *No existe pueblo sin nación y no existe nación sin Estado.*"⁶

1.1.1 Estado Mexicano

El Estado mexicano tuvo sus raíces en las Constituciones de 1814 y 1824, la primera se dio con la necesidad de instalar el nuevo orden para el México independiente y la segunda con el federalismo para lograr la unidad nacional. En 1854, con la revolución de Ayutla cambió el rumbo del país al lograr expulsar a Antonio López de Santa Anna y crear las condiciones para una nueva ley general suprema, en 1856 se llamó al Congreso Constituyente para que en 1857 fuera jurada por los congresistas y después por Benito Juárez. Con los gobiernos de Juárez, Lerdo y sobre todo de Porfirio Díaz, el país comienza un desarrollo de escala nacional, con un poder soberano que se refleja en un Estado nacional fuerte hacia el centro.

⁶ Juanes Jorge, Hegel o la Divinización del Estado, México, ED. J.B. Climent, 1989, p.276

Cabe destacar, que la política de Porfirio Díaz se planteó como liberal pero estaba muy influenciado por la corriente del positivismo (corriente que daba prioridad al progreso espiritual y material), dicha influencia se reproducía en un grupo de personas que tenían un lugar privilegiado al interior de su gobierno. El Estado debía sentar las bases de desarrollo económico moderno y una vez constituido sería regulado por las fuerzas libres del mercado. Pero la permanencia de Díaz convierte la presidencia en dictadura, que desataría el movimiento revolucionario en 1910 con un carácter social y democrático, dando lugar a la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1917, el nacionalismo revolucionario puso énfasis en los artículos 123 y 27 en los ordenamientos de derechos laborales y el arbitraje del Estado en los diferendos laborales, la propiedad originaria de la tierra en la nación y la intervención estatal en los recursos naturales. La Constitución significó un modelo de reorganización social; económico y político del Estado. El Estado mexicano se conforma con el pueblo, territorio y gobierno, garantizados en la constitución, el Art. 39 señala que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. El pueblo mexicano tiene la voluntad de constituirse... en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación."⁷ El ejercicio de la soberanía se da por medio de los Poderes de la Unión, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; según lo establecido por el Art. 41 de la Constitución y su territorio se compone por las partes integrantes de la federación de las islas, plataforma continental, los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio nacional.

1.1.2 Democracia

La palabra proviene de dos palabras griegas: *demos* que significa pueblo y *kratos*, autoridad que expresa la idea de que el poder pertenece al pueblo. Democracia en forma usual va ligada a un carácter político referido a un cuerpo doctrinario favorable a

⁷ Artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ED. Porrúa.

la intervención del pueblo en el gobierno. En este sentido, la definición más conocida de democracia es la que dio Lincoln "gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo". Las principales aportaciones políticas hechas por los griegos y los romanos, al desarrollo de la democracia son la concepción de la ciudadanía y el derecho.

Aristóteles trató de definir la naturaleza de la polis, con la observación de que se conformaba de ciudadanos (sostiene que si se descubre en virtud de que funciones es ciudadano un hombre, se descubre el carácter distintivo de una polis), con actividad en la política y la dirección del gobierno en la vida común. El ciudadano es un hombre que gobierna y a su vez, es gobernado. Según Linsay "... la aportación más importante hecha por Roma se encuentra en la doctrina romana del derecho natural. Comienza ésta con la concepción, muy próxima a ella, del *ius gentium*. Los romanos, gentes prácticas, tuvieron que idear reglas para regular las relaciones entre hombres regidos por sistemas jurídicos diferentes."⁸ Los principios del Estado democrático moderno, tuvieron su primera expresión en Inglaterra del siglo XVII en los principios del puritanismo. Linsay puntualiza en que "... la democracia experimentada y genuina de los puritanos no era política, sino que era la democracia de una sociedad voluntaria; una sociedad que no usaba la fuerza para poner en práctica sus decisiones, sino se basaba en la discusión; ..."⁹ puestos en práctica en Norteamérica y apoyados con la revolución francesa en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dando lugar al desarrollo de la teoría democrática moderna.

La acepción clásica de democracia considera que el poder es legítimo sólo cuando deriva del pueblo, pero a partir de la segunda guerra mundial este concepto se ha transformado ya que no resultaba claro, cual era el sujeto político relevante en el momento de hablar del pueblo. Actualmente, el término hace referencia a muy distintos fenómenos e instituciones de la vida social y política, por ende, se deben de reconocer dos importantes elementos que conforman la democracia:

⁸ Linsay, El Estado Democrático Moderno, ED. FCE, p.84

⁹ Op. Cit. p.170

- a) El complejo de instituciones o técnicas de gobierno que están representadas por el sufragio universal, la división de poderes, el reconocimiento de los derechos civiles, el principio de mayoría y la protección de las minorías.
- b) La existencia de un centro ideal que representa los fines que se quieren alcanzar. De tal manera, la democracia se refiere por un lado, al conjunto de normas y valores que constituyen su concepción ideal y por otro, a su funcionamiento real en los diferentes tipos de gobiernos.

La democracia puede definir una entidad política, una forma de estado y de gobierno, o bien, como destaca G. Sartori " hoy hablamos también de democracia social y democracia económica... por ello *democracia* sin adjetivos se entiende como democracia política. Entre está y las otras democracias, la diferencia es que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas." Toda democracia implica el intento de combinar la eficiencia y el control popular, los gobiernos ejercen su acción de acuerdo a las circunstancias; y una forma de asegurarse que no actúe contra la voluntad del pueblo, es fortalecer en un sentido real las instituciones y formular mecanismos de veto a los gobiernos.

1.1.3 Gobierno

El gobierno como parte tangible del Estado se encarga de asegurar el bienestar común de los miembros de la población, establece y regula las interrelaciones de los mismos dentro de su territorio y con otras entidades políticas. Ramiro Carrillo define al gobierno:

"... como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación de orden; entre otras). Tales funciones de una manera más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y obedecen a la tradicional división de poderes... existe además de esta división la relativa a los niveles de gobierno,

que también se representa con un enfoque tripartito en el que se hace mención de un gobierno federal, uno estatal y uno municipal."¹⁰

En esta misma idea, Chellet Osante destaca que "toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad, esa voluntad que ha de cuidar de la realización de los fines comunes, es el poder del Estado mediante el gobierno."¹¹ Para el caso mexicano, el gobierno federal o general de la República, se ejerce por tres poderes, llamados los Poderes de la Unión, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. En la Constitución Mexicana comentada por Emilio Rabasa se describe la función del gobierno en:

"... cuya actividad se desarrolla en el ámbito nacional, respectivamente hacen ley; la aplican y vigilan su cumplimiento, y establecen su sentido... pues no sería útil ni justo que una misma persona o un solo poder ejerciera esas diversas funciones, porque ello conduciría a dos extremos igualmente indeseables: la dictadura o la anarquía, esto es, la tiranía o el desorden. En el Estado actual, la división no es ni puede ser absoluta, en forma que ejerzan funciones aisladas y sin relación alguna entre sí, ya que aun cuando los tres poderes sean independientes, en su forma de organizarse y de actuar, son partes de un todo, y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado."¹²

El gobierno local, se refiere al de los estados y el Distrito Federal (Art. 122); el cual es libre para organizarse, teniendo en claro no invadir las facultades de los poderes federales, el gobierno local tiene a su vez, tres poderes con única competencia dentro de su territorio. A su vez, los estados como lo marca la Constitución Mexicana adoptan para su régimen interior, la forma de gobierno representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa. El municipio según lo establecido en la Constitución en su Art. 115: "es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales. En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la

¹⁰ Carrillo Landeros Ramiro, Metodología y Administración, México, ED. Limusa, 1989, p.114

¹¹ Chellet Osante R., Organización Administrativa y Política, ED. SHCP, p.28

¹² Mexicano: ésta es tu Constitución, ED. Porrúa, p.180

primera manifestación de las voluntades ciudadanas.¹³ El municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no existe ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

El gobierno se entiende como el conjunto de personas y medios que ejercen el poder político y actualizan la voluntad del Estado. Norberto Bobbio señala que "... el término gobierno se apega más a la realidad del estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno sino el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder."

Entonces, el gobierno como principal institución estatal, tiene un poder autónomo respecto a los distintos grupos sociales, con la función específica de llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos. Se pueden distinguir tres formas de gobierno clásicas: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu, mismas que se clasifican según el número de gobernantes. La monarquía como gobierno de uno, la aristocracia como gobierno de pocos y la democracia como gobierno de muchos. Así, en el Estado moderno el gobierno se compone del jefe de Estado (monarca o presidente de la república), y el consejo de ministros guiados por el jefe de gobierno, en repúblicas presidenciales el jefe de Estado es la figura máxima y en el parlamentarismo la figura de gobierno es el primer ministro.

A mitad del siglo XVIII, se empezó a considerar al gobierno, no sólo como algo encarnado en el gobernante, ya que se le atribuía que su administración era un interés público y los propósitos servidos por los funcionarios eran públicos. Además, los gobernantes mantenían el poder por mandato de su pueblo y debían ejercitarlo de acuerdo con los términos de tal mandato:

"...los poderes ilimitados de los monarcas empezaron a ponerse en duda. En Inglaterra, la Revolución Gloriosa de 1688 restringió tales poderes y estableció la preeminencia del Parlamento. Esta tendencia culminó en dos acontecimientos de importancia histórica, la guerra de independencia estadounidense, que comenzó

¹³ Op. Cit. p.323

en 1775, y la Revolución Francesa, en 1789. Por lo común los historiadores datan el origen del gobierno democrático moderno a partir de estos hechos. La historia del gobierno en el siglo XIX y parte del XX es importante para la ampliación de la base política del ejecutivo mediante la extensión del sufragio y otras reformas."¹⁴

El gobierno en la actualidad descansa su competencia en el orden institucional que corresponda a su forma de organización, así participa en la economía por medio del gasto público y los impuestos, maneja la política fiscal, entre otras; además de gobernar en pro del bien común.

1.1.4 Administración Pública

La administración pública es la ciencia social conformada por principios políticos, económicos y técnicos, que tienen el fin de instituir en un conjunto de hombres, sistemas de razón y de esfuerzos para alcanzar los fines del gobierno, así como el estudio de las instituciones y organizaciones que lo conforman y cristalizan las acciones del Estado. La Administración Pública es un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales; en búsqueda de la estabilidad y del buen gobierno para asegurar la legitimidad del gobierno, fungir como vía idónea entre el Estado y la sociedad; proporcionando calidad en la producción de bienes y servicio. Al respecto Carrillo Landeros señala que el Estado:

"... se entiende como un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos, federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. A partir de un encuadre estructural, se le identifica como agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado. Con base en un criterio formalista, se concibe a manera de estructura

¹⁴ Preceptor de Ciencias Sociales, Barcelona, ED. Océano, p.369

legal que fundamenta y orienta la acción del Estado, mediante un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas compartidas y aceptadas por la comunidad."¹⁵

Históricamente el crecimiento de poderosas instituciones administrativas, jerárquicas y centralizadas en Europa (las monarquías absolutas de los siglos XVII y XVIII), fue un elemento importante del desarrollo del moderno Estado europeo y de la consolidación de varias unidades políticas más o menos independientes. Lo que las distinguió de sus antecesores fue la creciente concentración del poder militar y administrativo en instituciones dirigidas desde el centro y ocurrió a costa de la iglesia, las corporaciones, las fincas, así como los aristócratas locales y los centros de poder provinciales. Según Kamenka y Kryge:

"En ninguna parte fueron éstos desarrollados tan evidentes como en Francia a partir de principios del siglo XVII y en Prusia a partir de mediados del siglo XVIII, Francia y Prusia fueron importantes a causa del grado de dominación central alcanzado por sus gobernantes y porque sirvieron de modelos para otros gobernantes administrativamente ambiciosos. En Francia, las instituciones administrativas de control central, eficaces, empezaron a desarrollarse... sobre todo a causa de la necesidad de una eficaz recaudación de impuestos... la administración prusiana se había organizado tradicionalmente de acuerdo con un principio muy distinto a Francia del siglo XVIII. En la forma moderna de organización monocrático, las oficinas son de ordinarios ministerios responsables, relacionados por su función y organizados en forma jerárquica bajo un solo jefe de departamento."¹⁶

Entre los teóricos del siglo XVIII, una de las concepciones más utilizadas respecto a la administración del gobierno, fue la metáfora (J.H.G. Von Justi uso con frecuencia) de que el Estado estaba constituido como una máquina, en la que todas las ruedas y engranajes se ajusten con precisión entre sí y el gobernante debería ser el capataz, el resorte principal que pone en movimiento. "Una máquina administrativa debe ser

¹⁵ Carrillo Landeros R., Metodología y Administración, ED. Limusa, p.116

¹⁶ Kamenka y Kryge, La Burocracia, ED. Fondo de Cultura Económica, p.15

atendida por mecánicos calificados, y puede ser diseñada, rediseñada y manipulada de acuerdo con el conocimiento técnico monopolizado por estos mecánicos. Como una máquina, es en efecto esencialmente manipulable por quienes tienen los conocimientos y las habilidades adecuadas."¹⁷

En la Enciclopedia Española de Derecho y Administración del siglo XIX, se encuentra la definición de administración en forma muy clara, deriva del latín *ministrare*, *administrare* que indica la idea de prestar un servicio a favor de las cosas o las personas y la administración pública. Omar Guerrero describe a la Administración Pública como:

"... la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo de las leyes, instrucciones, reglamento, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto."¹⁸

Max Weber reflexionaba que la eficiencia de la administración sería más acertada en la medida que se aproximara a su tipo ideal de burocracia en la que señalaba las siguientes normas fundamentales: 1) la burocracia está organizada como una jerarquía de mandos, 2) los funcionarios son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios, 3) la autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y determinada por éste, 4) el nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones, 5) las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas y 6) las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones.

Consideró que las burocracias constituidas de esta manera serían eficaces para cumplir con sus funciones, y por ello confiaba en que la burocratización se extendiera por todo el mundo moderno. Weber, afirmaba *la burocracia tiene un carácter racional: su actitud está determinada por normas, medios, fines y situaciones de hecho, implica en*

¹⁷ Op. Cit., p.40

¹⁸ Guerrero Orozco Omar, La Teoría de la Administración Pública, ED. Harla, p.198

particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas. Weber visualiza a la burocracia como una estructura de relaciones de dominación, bajo principios jerárquicos, con administradores especializados, capaces del desarrollo específico de las tareas administrativas, como uno de los pilares del mantenimiento de la organización estatal.

La Administración Pública, es también una serie de procesos referidos a las funciones concretas del Estado: lo económico, acciones de gobierno relacionadas con la vivienda, productividad industrial y de comercio; lo político, la justicia, la seguridad y la equidad; y lo social, la salud, la alimentación, la participación y el empleo, entre los más destacados. En México, la organización de la administración pública, se materializa en la Constitución en el artículo 90 que establece: la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso; que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación en las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana, comprende dos ámbitos: el centralizado y el paraestatal. El centralizado comprende a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los hoy desaparecidos, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica. El paraestatal comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos.

1.1.5 Servicio Público

El Estado tiene asignadas diversas atribuciones Gabino Fraga, destaca que dichas facultades se pueden agrupar en las siguientes categorías: "...a) atribuciones de mando, de policía o coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden

públicos; b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares; c) atribuciones para crear servicios públicos; d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país"¹⁹

Otra definición, es la de Andrés Serra Rojas: "el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."²⁰ Andrés Serra Rojas destaca que los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías si se parte de la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano: 1) servicios públicos federales; 2) servicios públicos estatales; 3) servicios públicos municipales; y 4) servicios públicos internacionales.

En efecto, retomando a Gabino Fraga, el servicio público "es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad".²¹ Otro elemento indispensable para la prestación de un servicio público lo constituyen los recursos mínimos requeridos para tal efecto, los cuales pueden agruparse en recursos humanos -conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas imprescindibles para tal efecto-, recursos materiales -bienes muebles e inmuebles, maquinaria, herramienta, mobiliario y equipo indispensables- y recursos financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

1.1.6 Legitimidad

La Ciencia Política considera que cualquier régimen político sin importar la naturaleza (autoritaria, democrática o cualquier otra); tendrá mayores fundamentos de estabilidad y continuidad, si sus bases de legitimidad son ampliamente aceptadas por sus ciudadanos. La legitimidad es una propiedad que adquiere un gobierno para proponer,

¹⁹ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, ED. Porrúa, p.15

²⁰ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, ED. Porrúa, Tomo II, p.102

²¹ Fraga Gabino, Op. Cit. p.243

aplicar y llevar a cabo actuaciones bajo el consenso de los gobernados. Max Weber señalaba que la legitimidad constituye una base de las diferencias reales en el modo por el cual se ejerce el poder. Norberto Bobbio define la legitimidad política como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Entonces la legitimidad se basa no sólo en un buen desempeño para gobernar, sino que sus ciudadanos crean y estén completamente convencidos de tal desempeño.

La legitimidad se puede llegar a confundir con la noción de legalidad, pero cabe aclarar que la primera, se refiere al poder que tiene la necesidad de ser regulado para volverse legítimo y la segunda, es el ordenamiento normativo que tiene la necesidad de la fuerza para volverse efectivo. Norberto Bobbio distingue la legitimidad y la legalidad señalando:

“Entre legitimidad y legalidad existe la siguiente diferencia: la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea usurpador). Cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas (no sea un tirano). Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es lo que establece su deber. Desde el punto de vista del súbdito, al contrario, la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer; la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido.”²²

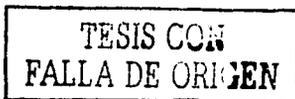
Max Weber, distingue el poder legítimo en tres formas: el poder tradicional que obedece a la personalidad del príncipe o patriarca, el carismático que obedece a la facultad de la gracia y heroísmo de los caudillos o jefes de partidos políticos, y el poder legal "... que da por cierta la validez de los preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundamentada en las normas establecidas conforme a la razón, mejor dicho en la orientación hacia el acatamiento de las obligaciones instituidas conforme a derechos;

²² Bobbio Norberto y Bovero Michelangelo, Origen y Fundamentos del Poder Político, ED. Grijalbo, p.30

un dominio inherente al moderno servidor del Estado y a los titulares del poder en su totalidad que lo ejercen a semejanza suya."²³

La legitimidad además puede caer en crisis de orden político, en donde la falta de confianza, se activa en el orden constitucional de valores, se refleja en la fragilidad ciudadana y en el déficit de participación en el proceso político. En opinión de Enrique Olivas, "la legitimación que organiza la relación entre el ejercicio del poder y consenso civil sobre la base continua de ideologización de dicha relación adopta en la actualidad la opción casi exclusiva del crecimiento económico, hasta el punto de señalarse que cuando hay crecimiento, hay legitimidad."²⁴ En la medida en que esa legitimidad decaea, o sea, las razones mediante las que se justifica, su dominación deja de ser aceptada, así la estabilidad y la continuidad se pondrán entredicho y en forma gradual se manifiesta el descontento ciudadano. La legitimidad por tanto, se observa como criterio regulativo del orden social.

1.2 Corporativismo



El corporativismo tiene su origen en la etapa posrevolucionaria, el régimen social se fue caracterizando como de masas con el objetivo de mantener controladas a las clases populares mediante el cumplimiento de demandas limitadas, para los campesinos la tierra que pedían y para los obreros mejores niveles de vida. En esta idea Arnaldo Cordova asevera que "... entre 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el Partido Revolucionario Institucional y las organizaciones sindicales semioficiales y dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las reformas sociales."²⁵ El régimen se sostenía en un gobierno paternalista y autoritario institucionalizado a través de los años.

La Constitución dotó al poder ejecutivo de importantes atribuciones sobre las relaciones de propiedad en el artículo 27 y el arbitraje sobre los conflictos obrero-patronales en el artículo 123. Todo en razón de que el país debía de seguir un modelo de desarrollo

²³ Weber Max, El Político y el Científico, ED. Coyoacán, p.9

²⁴ Olivas Enrique, Problemas de Legitimación en el Estado Social, ED. Trotta, p.26

²⁵ Cordova Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, ED. Grijalbo, p.33

capitalista, orientado por el marco de estrategias internacionales después de los efectos de 1929 y la segunda guerra mundial, con la intervención del Estado en la economía y la producción de acero, petróleo, energía eléctrica y una legislación de estímulos a la producción nacional que protegerían al mercado interno. Se propuso la defensa explícita a la propiedad privada y al empresario una política de conciliación de clases.

El surgimiento en 1946 del Partido Revolucionario Institucional, Cordova puntualiza al partido como "... un instituto dispuesto para encuadrar a las masas de trabajadores mexicanos. Su tendencia hacia al corporativismo, triunfante en definitiva con las movilizaciones de Cárdenas, refleja la tendencia más general del país hacia la conciliación de clases."²⁶

Esta misma dimensión se dio con las organizaciones empresariales, favorecidas de trato directo con el Estado, como instituciones; la corrupción gubernamental es aceptada en este tipo de acuerdos, estas negociaciones de demandas se llevan a cabo a través de dirigentes, sin omitir marcos institucionales establecidos. Según Cordova: "La alianza, desde la época de Cárdenas, se concibe como unión y compromiso entre el Estado y las organizaciones, mediante las cuales ciertos puestos públicos, curules, subsidios, prestaciones para obreros, tierras o créditos para los campesinos, se otorgan a cambio de actos de adhesión al Estado o de fidelidad al régimen."²⁷

El corporativismo como término sirve para explicar un sistema de intereses de intermediación que puede relacionar a productores, sindicatos y/o consumidores con el Estado, es decir, se reconoce en forma legal los pactos y la aplicación de algunas políticas de diverso carácter ya sea económico, político y social, a favor de los intereses de las corporaciones, además puede incluso llegar a significar un aspecto distintivo de un régimen político.

²⁶ Op. Cit., p.40

²⁷ IBIDEM, p.43

1.3 Corrupción

En el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra *corromper* significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa. La corrupción es también un sistema de relaciones sociales que tiene como base una ausencia de valores morales y éticos, o bien, la deformación de estos a partir de patrones de comportamiento generalizados. Por ejemplo: la *mordida*, a un policía a cambio de ignorar una infracción de tráfico es la forma de corrupción de bajo nivel, y el *soborno* por parte, de empresarios a burócratas para obtener permisos de operación y licencias es la corrupción de alto nivel. Entonces este sistema permea sin distinción todos los ámbitos de convivencia social, política y económica.

La Constitución mexicana marca en su título sexto, "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil", y en el marco del artículo 108 se establece 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 a toda persona que desempeñe un cargo de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a servidores del Instituto Federal Electoral; quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Asimismo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (título IV) manifiesta que todo servidor público tiene obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo u omisión y cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones correspondientes.

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

contrariedad a las responsabilidades formalmente adquiridas y que involucra un intercambio económico impropio en dinero o en especie.

La progresión de prácticas corruptas se debe a que algunas, no son sancionadas desde el punto de vista moral o bien no del todo penalizadas. Según Morris Stephen, "aunque las amplias barreras que definen la corrupción muchas veces parecen ser universales, se les filtra a través de culturas y experiencias políticas particulares, de manera que hay poco acuerdo acerca de la legitimidad o ilegitimidad de actos políticos específicos. Los patrones que determinan la actividad política legítima en una sociedad dada (y por ende la corrupción) suelen parecer vagos, escurridizos y, en ocasiones, ilógicos."²⁸

1.4 Gobernabilidad

La gobernabilidad puede considerarse como un estado ideal de la relación entre la autoridad, de las instituciones de gobierno, los ciudadanos y los grupos sociales. Deriva de la eficacia del gobierno, de la capacidad para alcanzar los objetivos prometidos y el mantenimiento de los compromisos político-sociales, con el consenso de los ciudadanos y en forma consecuente su disposición al equilibrio de las relaciones sociales, la obediencia y respeto a las leyes.

La ingobernabilidad refleja una situación contraria, en un primer momento la ciudadanía atraviesa un proceso de pérdida de consenso hacia las orientaciones del gobierno, causando una alteración en la perspectiva de legitimidad traducida en descontento y manifestaciones de irritación, rechazando a las instituciones grabándolas como ilegítimas. El término se utiliza actualmente en su sentido opuesto de ingobernabilidad, ya que refleja los problemas que en los años setenta comenzó a revelar el gobierno para mantener el orden institucional establecido.

Existen tres posiciones respecto a la ingobernabilidad: 1) que es el producto de la carga excesiva de demandas por parte de la sociedad hacia el Estado y con ello, la expansión

²⁸ Morris Stephen, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, ED. Tecnos, p. 19

de sus servicios e intervención económica dando como resultado una crisis fiscal; 2) es un problema de naturaleza política sobre la autonomía, complejidad y legitimidad de las instituciones; y 3) es el fruto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a los gobiernos. Bobbio en Origen y Fundamento del Poder Político menciona "... la ingobernabilidad es la suma de una crisis de una crisis de salida. Las crisis de salida tienen forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de crisis de legitimidad: el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico."

1.4.1 Profesionalización

La profesionalización en términos de Max Weber es: "la ocupación de un cargo es una *profesión*. Esto es obvio, primero en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo periodo, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además, la posición del funcionario tiene naturaleza del deber."²⁹ El término profesionalización, se utiliza en el servicio público para explicar que los funcionarios; cuentan con un adecuado perfil para el desarrollo administrativo; el cual implica una formación ética; de calidad; de responsabilidad y de honradez. Los políticos profesionales haciendo referencia a Weber, existen en dos formas, de hacer a la política una profesión: *vivir para la política o vivir de la política*; "...en general, se viven ambas al mismo tiempo... aquel que vive para la política hace de ello su vida en el sentido íntimo... mantiene su equilibrio y la tranquilidad en su conciencia por haber dado un sentido a su vida al haber puesto al servicio de algo."³⁰

La profesionalización, es la evolución del espíritu de los funcionarios que se van transformando en un conjunto de trabajadores intelectuales especializados, evita que promueva la corrupción, genere incompetencia y ponga en peligro la acción positiva del aparato estatal. Yehezkel Dror considera el profesionalismo un "arte de gobernar debe

²⁹ Weber Max, ¿Qué es la burocracia?, ED. Pleyade, p.15

³⁰ Weber Max, El Político y el Científico, ED. Coyoacán, p.14

emplear como su marco más amplio de reflexión las conjeturas históricas y teóricas respecto al auge y caída de naciones y regímenes, los impactos a largo plazo de las revoluciones, los esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos en el destino de otras Grandes Empresas."³¹

La profesionalización implica como Weber señala un compromiso de servicio que no sólo se muestra en ocasiones, sino en una actitud que forma parte de la vida:

"... el funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público. De las posiciones inferiores, poco importantes y peor pagadas, pasa a las superiores. Desea que las promociones se fijen según criterios de antigüedad, o quizá según la evaluación estratificada de exámenes de pericia. Por doquiera, estos exámenes constituyen realmente un rasgo indeleble del funcionario y tienen un efecto vitalicio sobre su carrera."³²

La profesionalización como parte estratégica de la administración pública, implica la selección más adecuada del personal, una mejora continua por medio de la capacitación constante al servidor público, fomento a la cultura de servicio, y el establecimiento de una carrera que cumpla con los mecanismos necesarios de reconocimiento y renovación. Infundiendo en el servidor público los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación de un servicio, toda vez favoreciendo los principios de probidad y responsabilidad.

1.4.2 Participación Política

La participación es un término que se alude, como forma de inducir nuevas opiniones y perspectivas; se invoca a la participación a los ciudadanos, agrupaciones o a la sociedad en su conjunto para dirimir problemas específicos, encontrar soluciones comunes y consolidar voluntades dispersas en una sola acción compartida. Mauricio Merino considera:

³¹ Dror Yehezkel, La Capacidad de Gobernar, ED. Fondo de Cultura Económica, p. 40

³² Op. Cit. p.21

"la participación, en un principio, significa tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona... compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo."³³

El hecho de no participar representa dar la confianza a quienes toman las decisiones como *el que confía ciegamente*. "La participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal."³⁴ Además, se compone de dos elementos complementarios; la influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad de influir en la sociedad. En las sociedades democráticas, se utiliza la expresión de participación política para designar actos y orientaciones que corresponden al principio de respeto a la soberanía y voluntad del pueblo. En general, se reconocen cuatro formas de participación política: 1) la que supone el ejercicio del voto; 2) las actividades realizadas por los ciudadanos en las campañas políticas, emprendidas por los partidos o a favor de algún candidato en particular; 3) participar en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico y; 4) la que deriva de algún conflicto en particular.

La participación a cobrado auge a partir de que las representaciones formales, no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas de la sociedad. La sociedad participa para cuidar los intereses del conjunto, influir en las decisiones de los representantes. "La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas."³⁵

Los mecanismos de participación más conocidos son: *el referéndum*, son preguntas sobre decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno o las relaciones del gobierno y la sociedad; *el plebiscito*, propone dos alternativas a elegir por la sociedad; *la iniciativa popular* y *el derecho de petición*, se establece la posibilidad a los

³³ Merino Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, ED. Instituto Federal Electoral, p.9

³⁴ Op. Cit. p.11

³⁵ IBIDEM, p.29

ciudadanos organizados que participen en el proceso legislativo y en la actuación del poder ejecutivo; *derecho de revocación del mandato o de reclamación*, asegura la posibilidad de interrumpir el mandato de un representante político (aunque sea legítimo) o modificar el curso de una decisión gubernamental; y *el procedimiento de audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular y la organización de cabildos abiertos*.

CAPITULO II

La Situación Actual del Servicio Público en México

2.1 Falta de credibilidad en las instituciones

En los últimos sexenios se observaron intentos por recuperar la credibilidad y legitimidad de la Administración Pública. En el sexenio de Miguel de la Madrid, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en razón de su propuesta de Renovación Moral de la Sociedad, además de la descentralización y desconcentración administrativas. Esa lucha contra el problema de pérdida de moralidad, vendría acompañada de un nuevo modelo económico, y su efectividad no fue la suficiente, pues aumentaron las prácticas corruptas mismas que se desconocieron, sin aflicción alguna.

Con Carlos Salinas a raíz de las irregularidades electorales (caída del sistema y el incendio en el Congreso de la Unión donde se guardaban las boletas electorales), caracterizaron al sexenio una serie de acciones en pro de la recuperación de la legitimidad, entre ellas las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que asignó nuevas funciones a la Secretaría de Hacienda, la autonomía del Banco de México, una propuesta de Reforma del Estado sustentada económicamente en la privatización y desde la perspectiva política del aparato administrativo en un marco innovador de cómo concebir al sistema de iniquidad y corrupción; aunque el resultado fue desastroso, el llamado *error de diciembre*, destaparía la cloaca más corrupta e impune de la tecnocracia gobernante.

En 1994, Ernesto Zedillo incluiría otras modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, se cambió la estructura del Departamento del Distrito Federal a Gobierno del Distrito Federal convirtiéndolo en una entidad más independiente; la transformación de la Secretaría de la Contraloría General a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, conservando las funciones de inspección y auditoría del ejercicio del gasto público, su congruencia con el presupuesto de egresos, la aplicación y seguimiento del Programa de Modernización de la Administración Pública. Convocaban a una mejoría ante la sombra de la corrupción del sexenio anterior, incluso

el encarcelamiento del hermano de Carlos Salinas, fueron sólo intentos fallidos porque se buscó, sólo en supuesto, pero los hechos resultaron irrefutables pues estallaron nuevos escándalos de altos funcionarios que se beneficiaron de manera fraudulenta.

En el año 2000, período de transición democrática a raíz de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional, por el Partido de Acción Nacional con Vicente Fox Quesada que planteó una serie de transformaciones en la Administración Pública bajo la misma idea de abatir las prácticas ilícitas. La creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el cambió de nombre a tres secretarías: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca por Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Aunada a la promesa de acabar con la corrupción y castigar a <<grandes corruptos>> del pasado y del presente.

El combate a la corrupción se proyectó en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA), mismo que pretende convertir a la Administración Pública Federal en:

“una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que: a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que cumplen sus responsabilidades; y, e) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.”³⁶

El Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia se lleva a cabo por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). El fin de estos

³⁶ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (2001-2006), p.10

esfuerzos es terminar, o bien, reducir la corrupción y a su vez las prácticas relacionadas con ella como el soborno, la extorsión, el peculado y clientelismo. Pero en la realidad el tema va más allá, debido a que existe la necesidad de cambiar aspectos estructurales, culturales y éticos. Entre los proyectos más importantes, se contempla el fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en la Administración Pública Federal, el uso de la tecnología para la Transparencia en el Gobierno (compranet, traminet, declaranet, normativanet), sobre prestación de servicios públicos.

La coordinación con estados y municipios para vigilar la transparencia en la transferencia de recursos, la información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos, y la creación de las Contralorías Sociales, la medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad, la incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el Sistema Educativo Nacional, las relaciones institucionales de vinculación para la transparencia y la creación del Consejo Nacional de Transparencia y contra la Corrupción.

2.2 El problema de la corrupción

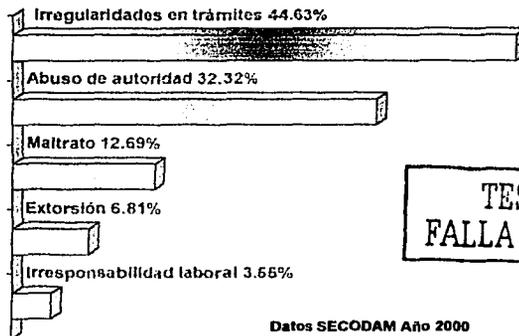
La corrupción puede ser uno de los obstáculos más significativos para el desarrollo económico, político y social en el país. Su costo representa el 9.5% del producto Interno Bruto (PIB), es decir, 515 mil 625 millones de pesos, según cifras publicadas el 14 de noviembre del año 2000³⁷. La corrupción permea cualquier ámbito desde la Presidencia como las líneas de investigación en contra del ex presidente Carlos Salinas de Gortari por delito de peculado (desviación de recursos del erario), en donde se involucra a "ex funcionarios de la Presidencia de la República que durante su sexenio sirvieron de prestanombres para abrir una cuenta en el Banco Mexicano"³⁸ hasta los niveles más bajos dentro de la Administración Pública Federal. "En distintas áreas gubernamentales se tienen listos 50 expedientes en contra de funcionarios y ex servidores públicos que durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León cometieron delitos como sobornos, chantajes, omisiones y todo tipo de complicidades con el sector privado."³⁹

³⁷ Periódico El Universal, primera plana, 14 de noviembre de 2000

³⁸ Periódico El Universal, 29 de enero de 2000, p. A54

³⁹ Op. Cit. p. A50.

**La SECODAM ha recibido más de 7 mil quejas
y denuncias sobre irregularidades en la APF**



Datos SECODAM Año 2000

PEMEX, entidad paraestatal de gran importancia económica, registra actos de corrupción recurrentes por ejemplo, en PEMEX Explotación y Producción (PEP), se rastrearon en enero del 2001, hasta 36 obras en proceso de ejecución en los complejos y satélites de la región marina del noreste; donde se asignaron contratos, la mayoría sin licitar, por lo cual, las empresas privadas habrían pagado cuantiosos sobornos a funcionarios.

Para explicar el aumento del fenómeno de la corrupción se desarrollan algunas posturas empíricas y teóricas, en la búsqueda de un diagnóstico que permita destacar la importancia de combatir ese problema. Una explicación muy utilizada en los analistas políticos, es que la corrupción no tiene un origen definido históricamente, pero su acentuación se puede puntualizar desde el llamado: "auge del despilfarro". En los años que el gobierno mexicano se vio favorecido con créditos cuantiosos por parte del ámbito internacional, para la explotación de petróleo necesario para cubrir la demanda, entonces el gobierno mantuvo una derrama de recursos que le permitiría tomar decisiones a favor del crecimiento económico, bajo el modelo de Estado Benefactor, las

acciones estuvieron dirigidas a la creación de entidades paraestatales y contrataciones masivas de personal burocrático.

Después sin darse cuenta o bien pasándolo por alto, se fortalecieron dos situaciones: una fue el hecho que la derrama económica, tuvo influencia en los funcionarios encargados del manejo de recursos a volverse *oportunos*, aprovechándose de sus puestos para encubrir e incurrir en actos corruptos, llámese clientelismos, sobornos, fraudes, saqueos y nepotismo. Otro gran inconveniente, es la cultura de la corrupción que a crecido y validado por buena parte de la sociedad. En donde las conductas ilícitas no son regularmente denunciadas.

Peticiónes ciudadanas (1995-2000) Sistema Nacional de Quejas y Denuncias

Año	Total	Acciones contra irregularidades					Consultas	Sugerencias, reconocimientos y peticiones
		Total	Quejas y denuncias	% de quejas y denuncias	% de quejas y denuncias resueltas	Atenciones inmediatas de apoyo, solución y prevención		
1995	381,896	95,564	31,562	8.3	91.8	63,962	200,845	85,497
1996	588,645	146,199	33,560	5.7	85.6	112,639	321,677	120,769
1997	748,492	179,733	30,624	4.1	86.1	149,109	447,879	120,880
1998	1,061,487	302,399	20,153	1.9	57.5	282,246	588,738	170,350
1999	989,336	230,698	16,310	1.6	76.4	214,388	654,739	103,899
2000	255,444	46,506	13,434	5.3	96.8	33,074	200,014	8,922

Fuente: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las acciones desarrolladas en la promoción para la captación, atención, investigación y resolución de las peticiones ciudadanas clasificadas como quejas y denuncias, si bien año con año se han ido fortaleciendo, de ninguna manera han sido suficientes para prevenir con oportunidad las conductas irregulares de los servidores públicos. Del análisis del período 1995 a 2000, en materia de captación, las peticiones ciudadanas además de mostrar una tendencia fluctuante, las representadas como quejas y denuncias sólo representaron en promedio el 4.4% anual; el 95.6% restante fueron

TESIS CON
 FALLA EN

consultas sobre los servicios gubernamentales o solicitudes relacionadas con el mejoramiento de los mismos.

Entonces el fenómeno de la corrupción se convierte en un serio problema para el desarrollo económico, social y político de México debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas. Asimismo, la corrupción es el resultado de inercias y costumbres en la acción cotidiana y son factores que al combinarse de manera negativa causan enormes daños al país. En opinión de Stephen Morris:

"... la corrupción se produce cuando la conducta personal no es conducente con las normas del Estado. Esta ruptura puede adoptar dos formas generales: la conducta puede ser incongruente con normas o intereses organizacionales amplios (es decir, promover exclusivamente el interés particular del personal), o puede ser congruente con normas o intereses organizacionales amplios que, a su vez, son incongruentes con los dictados de la ideología legitimadora del Estado."⁴⁰

Concebir a la corrupción como un fenómeno arraigado al tejido social, demanda actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana. Entonces si el Estado promueve en su acción, la legitimidad, para lograrlo necesita que su aparato organizacional esté conformado por una burocracia que logre personificar sus fines, con los medios necesarios por ello, se espera que los funcionarios tengan bien definidos sus roles y la importancia de los mismos para evitar que su conducta se desvíe, en numerosos casos el interés personal llega a estar por encima de los objetivos perseguidos. Los actos corruptos pueden estar conducidos por intereses personales para beneficio propio, o bien, pueden obedecer a beneficios familiares, amistosos, institucionales y electorales.

⁴⁰ Morris Stephen, Corrupción y Política en el México Contemporáneo, ED. Siglo Veintiuno, p.23.

2.2.1 Las prácticas corporativistas, complicidades y la impunidad

El sistema político mexicano tiene como característica la excesiva centralización del poder, en la figura del Ejecutivo Federal, esta situación fue desarrollada a través de los años por el Partido Revolucionario Institucional, lo anterior, contribuyó a crear relaciones estructurales gubernamentales fuertes. Morris destaca que "... muchos consideran que el poder del presidente mexicano es prácticamente ilimitado, y con frecuencia se trazan paralelismos literarios entre el presidente, los antiguos emperadores aztecas y los reyes españoles. Los presidentes mexicanos gozan de tanto poder que durante más de medio siglo han escogido a sus sucesores tras un reinado de seis años y, en general, al dejar su puesto eran más ricos que cuando lo asumieron."⁴¹ El Partido Revolucionario Institucional, concentró numerosas organizaciones dentro de su esquema corporativista, sobre todo los sectores más bajos pertenecientes a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), a segmentos de la clase media en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Según Morris,

"las estructuras corporativistas canalizan en gran medida las recompensas políticas a fin de lograr victorias electorales (de manera similar a la maquinaria de la ciudad), y el autoritarismo se traduce en el uso (a veces generalizado) del fraude electoral para obtener el resultado deseado. Las elecciones mexicanas, ni totalmente honestas ni totalmente fraudulentas, representan en la práctica algo más que un vehículo para la expresión popular de la voluntad política."⁴²

Las complicidades tema demasiado incomodo para la tecnocracia gobernante sobre todo, cuando se evidencian los beneficios ilícitos dentro de sus camarillas, Suárez Farías define a la camarilla como

"... una asociación informal, funda en el personalismo, -al designar al grupo político personal- y se organiza en torno a lealtades políticas entre seguidores y líderes. Toda vez que los nexos personales y de amistad respecto a un líder

⁴¹ Morris Stephen, *Corrupción y Política en el México*, ED. Siglo Veintiuno, p.48.

⁴² Op. Cit. p.53.

varían en intensidad y modalidad, amigos de adolescencia o amigos de burocracia, en una misma élite política se dan graduaciones de camarillas. En el nivel más alto se ubica la camarilla principal, la del presidente de la República, que generalmente opera en las posiciones más altas de la jerarquía institucional. En un segundo plano se localizan las camarillas inferiores cuyos líderes-seguidores de la camarilla presidencial-conservan sus propios seguidores."⁴³

Así que gracias a ellos, la lista de ricos (súper millonarios) del país ha aumentado considerablemente sus fortunas en un corto plazo. Algunos son banqueros o ex banqueros involucrados en uno de los casos más polémicos en los últimos años, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), con un "monto aproximado de 123 mil millones de pesos, cifra del rescate convertida más tarde en deuda pública en controversia con el monto adquirido antes por el gobierno al privatizarlos, donde obtuvo menos de 15 mil millones"⁴⁴.

De *facto* se evidencia que un ventajoso uso del poder beneficio a todos los involucrados, no hay en la cárcel mexicana ningún accionista de los bancos recuperados; pareciera que no pasó nada grave en el país y la negativa para no hacer públicas las listas del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), supone confirmar que se está protegiendo a personas que defraudaron a sus socios y sobre todo, al pueblo de México, que tendrá que pagar por muchos años la deuda bancaria sin percibir ningún beneficio directo por ello. Esta burguesía siempre está tras el dinero fácil, con negocios ligados al gobierno ya sea federal, estatal o municipal. Los beneficiados de la corrupción gubernamental llámese, banquero, industrial, empresario, en su mayoría comenzaron a gozar de tales privilegios con la ola de privatizaciones, después con exenciones fiscales, todo lo que necesitaban se les dio a manos llenas.

La impunidad, es una de las mayores deficiencias en el sistema político y judicial establecidos en México desde tiempos inmemorables, por ello, los altos funcionarios se deleitan de una gran facilidad para realizar despilfarros, actos corruptos y ventajosos en la Administración Pública, luego de pocos años, sin mostrar alguna carrera de

⁴³ Suárez Farías, Elite, Tecnocracia y Movilidad Política, ED. UAM, p.127

⁴⁴ Periódico El Universal, 19 de enero de 2000, p. A52

empresarios brillantes, aparecen como dueños de grandes fortunas que por obviedad no pudieron haber formado con el ahorro personal, ni siquiera guardando la totalidad de sus sueldos por muy elevados que fueran en la nómina gubernamental.

Además, se exhiben e incluso llega a ser objeto de admiración en algunos círculos de negocios, mientras que en cualquier otro país respetuoso del estado de derecho, ese enriquecimiento inexplicable sería cuidadosamente investigado para deslindar la legitimidad de su procedencia, en nuestro país sólo se aplica cuando hay venganzas políticas. "La utilización de los recursos públicos, puestos bajo el cuidado de un administrador en forma dispendiosa para conquistar alianzas, imágenes en la prensa, disponer en suma de aviones, helicópteros, casas artificiales de huéspedes y fideicomisos como si fueran herencia familiar y coto personal. De esta estirpe de dinámicos políticos y administradores es sin duda Oscar Espinosa Villarreal."⁴⁵ El ex secretario de Turismo por desvió de fondos durante su desempeño como regente de la ciudad, indignante resultó la reacción de la presidencia ante el hecho, expresando su entera confianza en que las acusaciones resultaran jurídicamente infundadas. Se evidenció que para una clase política acostumbrada a no rendir cuentas de sus actos.

2.2.2 La corrupción como negocio

En los actos de corrupción no sólo intervienen funcionarios o empleados públicos. Hay empresarios que pagan los sobornos, bancos que guardan y lavan el dinero producto de tales sobornos, ONG'S que son usadas o participan con financiamientos para promover campañas electorales, o bien, se benefician de las actividades que desempeñan. Sindicatos que hacen mal uso de las cuotas de sus agremiados y medios de comunicación que pactan en razón de beneficiar intereses personales y/o organizacionales ajenos a la ética profesional y la objetividad de la información que están comprometidos a proporcionar.

Las estrategias anticorrupción suponen ciertas limitaciones en la medida que el tejido de relaciones sociales, políticas, gubernamentales y empresariales, entre otras, fortalecen las prácticas ilícitas. Un ejemplo, es el combate al narcotráfico en el que se

⁴⁵ El Universal, 19 de enero del 2000, p.22

involucran funcionarios públicos y campesinos, además de bancos que suelen lavar dinero. El resultado de estas situaciones, provocan en la sociedad agudización en la crisis de credibilidad en las instituciones del Estado, afectando gravemente sus bases de legitimidad y legalidad, además de proyectarse como un problema de salud pública. La violencia por los narcotraficantes ha ido en aumento y comprende asesinatos que han pasando por ex procuradores, comandantes judiciales y militares hasta numerosos ajusticiamientos de funcionarios menores o personas comunes por pertenecer o luchar en contra el narcotráfico.

El 14 de mayo de 2002, fueron presentados los resultados de la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE) desarrollada por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). El objetivo central de esta investigación fue presentar un panorama sobre la percepción que tienen las empresas respecto al estado de la corrupción entre los sectores público y privado en México. Lo concerniente a la *Captura del Estado* (incluyendo bajo este concepto a aquellos pagos extraoficiales realizados por el sector privado a legisladores o políticos del ejecutivo con el fin de influir en la definición de las "reglas del juego" de acuerdo a sus propios intereses.

El 39% de las empresas reconocieron que empresas similares a la suya realizan pagos extraoficiales para influir en el contenido de las leyes, políticas y regulaciones. Bajo esa perspectiva el *Estado es capturado* por el poder económico de las empresas privadas y desviado de su función principal de representar los intereses de la ciudadanía. En la apreciación del sector privado, las empresas que incurren en este tipo de actividades gastan en promedio un 8.5% de sus ingresos en la llamada *Captura del Estado*. En lo que se refiere a la corrupción burocrática-administrativa (entendiéndose los pagos extraoficiales que las empresas hacen a funcionarios públicos con el fin de distorsionar la implantación prescrita de las leyes, políticas y regulaciones), el 62% de las empresas reconocieron que las empresas similares a la suya realizan pagos extraoficiales a funcionarios públicos de menor rango. Desde su perspectiva, las empresas gastan un 5.1% de sus ingresos en la corrupción burocrática-administrativa.

Los tipos de actividades en que se otorgan de forma más frecuente pagos extraoficiales a dependencias de gobierno federal, de acuerdo con los encuestados en orden descendente según incidencia de la corrupción son los siguientes: 1) para agilizar la obtención de permisos y licencias, 2) apresurar la conexión de servicios públicos, 3) evitar ser molestados por inspectores del Instituto Mexicano del Seguro Social o 4) de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 5) obtener contratos gubernamentales licitados, y 6) obtener servicios públicos de mejor calidad.

Por otro lado, un 85% de las empresas declaró que el trato y la tramitología con la burocracia representa un costo de nómina de su personal administrativo. Las empresas reportaron que aproximadamente un 12% del costo de nómina de su personal administrativo se invierte en este tipo de actividades. Lo anterior, demuestra que la corrupción va más allá de los niveles gubernamentales y es un problema de socio-cultural donde todos los actores involucrados deben colaborar para disminuir su presencia y efectos negativos.

2.3 México en el Índice de Percepción de Corrupción 2002

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) publicado por Transparencia Internacional⁴⁶ clasificó en el 2002 a 102 países en función del grado de corrupción percibida entre funcionarios públicos y políticos. Es un índice compuesto, basado en 15 sondeos y encuestas diferentes que reúnen las percepciones tanto de residentes como de expatriados, así como de empresarios y analistas de riesgo. El índice ofrece información a los que toman decisiones claves en inversión y comercio. Intenta crear conciencia pública sobre el tema de la corrupción, y ayuda a presionar a los gobiernos para que confronten directamente el tema y la mala imagen que refleja la baja clasificación de su país dentro del índice.

⁴⁶ Transparencia Internacional (TI), fundada en 1993, es la única organización no gubernamental y sin fines de lucro dedicada exclusivamente a combatir la corrupción a nivel mundial. En la actualidad, TI cuenta con 87 capítulos nacionales alrededor del mundo y el Secretariado Internacional de TI está ubicado en Berlín, Alemania. Para más información acerca de TI, sus capítulos nacionales y su labor, por favor diríjase a: www.transparency.org y www.tiac.org

El Índice de Percepción de Corrupción se concentra en la corrupción del sector público y define a la corrupción como el abuso de un cargo público para el beneficio privado. Las encuestas utilizadas en la compilación del índice tienden a hacer preguntas con respecto al abuso del poder público para obtener beneficios privados, por ejemplo, en el soborno de funcionarios públicos en una licitación pública. Las fuentes no hacen distinción entre corrupción política y corrupción administrativa. El Índice, publicado el 28 de agosto de 2002, por Transparencia Internacional (TI), reveló que de los 102 países, siete de cada diez países, obtuvieron un puntaje menor de 5 sobre un puntaje neto de 10. Los puntos extremos de la calificación se extienden de 0 (altamente corrupto) a 10 puntos (altamente limpio) es decir, conforme la calificación de un país se acerca a cero la percepción de corrupción en él es mayor, mientras que cuando se acerca a 10, la percepción es menor.

Por otra parte, el país con la puntuación más baja es percibido como el más corrupto entre los países incluidos en el índice. El Índice de Percepción de Corrupción se basa en encuestas, las cuales son fotografías momentáneas y reflejan tanto opiniones como experiencia. A pesar de que el índice de 2002 contiene el número más alto de países en la historia del mismo, Transparencia Internacional no cuenta con suficientes datos confiables para todos los países.

Índice de Percepción de Corrupción 2002

Rango del país	País	Puntaje IPC 2002	Encuestas utilizadas
1	Finlandia	9.7	8
2	Dinamarca	9.5	8
	Nueva Zelanda	9.5	8
4	Islandia	9.4	6
5	Singapur	9.3	13
	Suecia	9.3	10
7	Canadá	9.0	10
	Luxemburgo	9.0	5
	Países Bajos	9.0	9

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

10	Reino Unido	8.7	11
11	Australia	8.6	11
12	Noruega	8.5	8
	Suiza	8.5	9
14	Hong Kong	8.2	11
15	Austria	7.8	8
16	EE.UU.	7.7	12
17	Chile	7.5	10
44	Grecia	4.2	8
45	Brasil	4.0	10
	Bulgaria	4.0	7
	Jamaica	4.0	3
	Perú	4.0	6
	Polonia	4.0	11
50	Ghana	3.9	4
51	Croacia	3.8	4
52	República Checa	3.7	10
	Letonia	3.7	4
	Marruecos	3.7	4
	Eslovaquia	3.7	8
	Sri Lanka	3.7	4
57	Colombia	3.6	10
	México	3.6	10
102	Bangladesh	1.2	5

Fuente: Índice de Percepciones de Corrupción 2002 de Transparencia Internacional

Los resultados del índice en su publicación de 2002 señalan a setenta países, incluyendo a varios de los más agobiados por la pobreza, con un puntaje menor de 5 en el Índice de Percepción de Corrupción. Tal es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, excepto Chile y Uruguay, que lograron calificaciones de 7.5 y 5.1, respectivamente. De acuerdo a este instrumento, se perciben niveles drásticos de corrupción en Indonesia, Kenya, Angola, Madagascar, Paraguay, Nigeria y Bangladesh, ya que obtuvieron un puntaje menor de 2.

En la misma situación se encuentran muchos países de la antigua Unión Soviética que continúan seriamente agobiados por la corrupción. En el otro extremo, los países que

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

obtuvieron puntajes por encima de 9, con niveles percibidos de corrupción muy bajos, son en su mayoría países con ingresos per capita considerablemente más altos a aquellos de los países en vías de desarrollo, como es el caso de Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Islandia, Singapur y Suecia.

En el Índice de Percepción de Corrupción 2002, México fue ubicado en el lugar 57 de los 102 países. La calificación de cada país se obtiene del procesamiento estadístico de una serie de encuestas realizadas durante los tres años anteriores a la publicación del estudio. En el caso de México, el número total de encuestas utilizadas para llegar a su calificación final en el Índice de este año fue de 10 (una más que en el Índice 2001), lo que representa un número superior a la mayoría de los sondeos utilizados para los países de economías emergentes que aparecieron en esta lista.

De hecho, ninguno de los 102 países clasificados por el índice contó con un número menor a 3 encuestas. Es por esa razón se dificulta incluir a todos los países del orbe en este instrumento. De acuerdo a la edición 2002 del Índice de Percepción de Corrupción, la percepción de corrupción en México aumentó una décima respecto al año anterior. Así, en el Índice 2002 México fue calificado con 3.6 puntos, misma puntuación que recibió Colombia, por lo que ambos países se ubicaron en el sitio 57 de la lista de 102 países. Asimismo, tomando sólo en cuenta a los países del continente americano, México ocupa el lugar número 10 de las 22 naciones del continente que aparecieron en el Índice.

2.3.1 Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 elaborada por Transparencia Mexicana en el apartado "Percepciones de los jefes de hogar encuestados sobre la corrupción en México" con una muestra estrictamente probabilística de 13, 790 entrevistas en el ámbito nacional, revela los siguientes datos en cuanto a calificación a los actores políticos y sociales en el combate a la corrupción, a la pregunta textual: En una escala de 1 a 10, en el que 1 es *no ayuda nada* y 10 *ayuda mucho* ¿Qué tanto ayudan... a combatir la corrupción?

Actores	Calificación
La familia	8.3
Los maestros	7.0
El ejército	6.9
La iglesia	6.6
Los medios de comunicación	6.6
El gobierno	5.4
Las empresas privadas	5.0
La policía	4.7
Los sindicatos	4.6
Los partidos políticos	4.5

La encuesta registró casi 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en los últimos 12 meses, en promedio las "mordidas" costaron a los hogares mexicanos \$109.50. Lo anterior implica más 23 400 millones de pesos anuales en pagos de mordidas por servicio público a los hogares. Los hogares que reportan "mordidas" destinan el 6.9% de su ingreso a este rubro y para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo llega a representar el 13.9% de su ingreso.

En los resultados nacionales se registraron como servicios con mayor incidencia en corrupción:

Lugar que ocupa en la tabla	Tipo de servicio	ICBG(\$)
36	Evitar una infracción de tránsito	54.5
37	Estacionar en vía pública controlada por particulares	56.0
38	Evitar que se lleven o sacar un auto del corralón	57.2

Lo anterior demuestra que los niveles de corrupción continúan siendo elevados a pesar de las acciones realizadas mediante programas y campañas anticorrupción.

2.4 La profesionalización en el servicio público

La necesidad de transformar la Administración Pública no es un tema nuevo, durante varios años se han discutido sus cambios. Maria del Carmen Pardo señala:

"en la época moderna, desde 1934, Abelardo Rodríguez emitió un acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil. En 1938 entró en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuya finalidad fue la de reglamentar el servicio público y la relación de los trabajadores y el gobierno, distinguiéndose en dos categorías: de base y de confianza. Este decreto se derogó y se publicó un segundo en 1941, que precisó aún más las categorías y estableció regulaciones en el sistema de ascensos."⁴⁷

Para 1963, entra en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1979, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en 1983 se modifica y en 1992 con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, al dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, procedimientos administrativos y medios de impugnación. Pardo considera que "sus mayores logros se localizaron en materia de simplificación de trámites, programa al que se le dio importancia a partir de 1985. Existió una Dirección General de Servicio Civil que no logró traducir sus esfuerzos en la elaboración y aprobación de la Ley correspondiente."⁴⁸

Los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública en 1994, confirieron responsabilidades en materia de modernización a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, creada en 1982 para encargarse del control de los procesos administrativos y de gestión; también de la actuación profesional de los servidores públicos, pues se estableció: a) integrar y eficientar el sistema de control de las dependencias y entidades, y así vigilar el funcionamiento y operación de las unidades

⁴⁷ Pardo Maria del Carmen, Testimonio de Modernización en la Administración Pública, ED. UNAM, p.64.

⁴⁸ Op.Cit. p.65

de control con que se contaba; b) establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, desarrolle, capacite y estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado; c) dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios y empleados; d) reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, entre otros. Calificado como un esquema más correctivo que preventivo.

Por otra parte, en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 47, se marcan las normas de conducta a seguir por los servidores públicos, enfatizando entre las más substanciales: 1) la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, 2) cumplir con la máxima agilidad su servicio, 3) utilizar los recursos económicos públicos exclusivamente para los fines correspondientes a su competencia, 4) custodiar y cuidar la documentación e información, impidiendo la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de ésta, 5) observar buena conducta tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas relacionadas a su cargo tanto a sus inferiores jerárquicos como a sus superiores jerárquicos; 6) abstenerse de incurrir en agravio, desviación, o abuso de autoridad; 7) evitar ejecutar las funciones de su empleo después de período designado; 8) rechazar la autorización de selección, contratación, nombramientos o designación de personal inhabilitado o de interés personal; 9) abstenerse de intervenir en cualquier tramitación y resolución de asuntos en los que tenga interés personal, incluyendo en los que pueda resultar algún beneficio para él, sus parientes o su cónyuge; 10) oponerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, y a su vez cualquier beneficio adicional a las contraprestaciones comprobables; 11) presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial; 12) atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

La profesionalización del servicio público se anexó al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León planteó como principales fines la

renovación mediante el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones y estructuras para favorecer la descentralización y acercar a la administración a la ciudadanía, específica: *los servidores públicos deben profesionalizarse, a fin de lograr un mayor desempeño y adaptar su desenvolvimiento, creatividad e instinto a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia a la sociedad.*

En el gobierno actual para fortalecer los esquemas de profesionalización se destacan los proyectos de creación de un Código de Ética para los servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (aprobada en 2002) que regulará exclusivamente las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, y queda fuera de su ámbito lo relativo al juicio político y la declaración de procedencia de proceso penales de servidores públicos, que se inscribirá en la ley correspondiente. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada el 11 de junio de 2002, la ley del Servicio Civil de Carrera y la creación de figuras como las Contralorías Sociales con el fin de controlar y evaluar las acciones de la Administración Pública.

El gobierno en opinión de Ricardo Uvalle reconoce que "la administración tiene una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, padece de centralismo, denota deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y está carente de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos."⁴⁹ En esta etapa de cambio, se revisa el papel de las instituciones públicas, para que con la profesionalización se logre recuperar su vínculo de comunicación con la sociedad. "El servicio al público es lo que justifica la vida de los gobiernos. En la democracia, el público de los ciudadanos es numeroso y diferenciado. La pluralidad exige que los gobiernos sean capaces de atender y solucionar los problemas públicos. Exige que las respuestas institucionales sean eficaces, oportunas y consistentes."⁵⁰

⁴⁹ Guerrero Amparán Pablo, *Trabas y Oportunidades para el servicio Civil en México*, ED. UNAM, p. 33

⁵⁰ Ricardo Uvalle Berrones, *La Profesionalización del Servicio Público en México*, ED: UNAM, p.40

2.4.1 Propuestas aplicadas

La profesionalización, busca desde hace tiempo mejorar la visión y conducta ética de los servidores públicos, los obstáculos que enfrenta son de diversas clases y causas, pero aún así se trabajan tanto en instituciones académicas, políticas, gubernamentales como sociales nuevas opciones que mejoren y revitalicen el servicio público en México. Una de las formas más importantes para cristalizar la profesionalización, es el servicio civil de carrera que garantiza al funcionario dentro de la Administración Pública, la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno, además de contribuir en los relevos de la titularidad de las dependencias aprovechando la experiencia y conocimientos del personal. Los esfuerzos más representativos son: el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que permitió a los profesionales un acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento con mejor calidad, así como a los aspirantes a agentes del Ministerio Público que deben de cubrir cursos de formación y evaluaciones realizadas por reconocidas instituciones de educación superior.

El Servicio Electoral Profesional del Instituto Federal Electoral, cuenta con una estructura organizada en rangos, con un sistema de evaluación basado en el desempeño y mejora profesional, además de contar con un concurso abierto de ingreso. El Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tiene el objetivo de garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de las acciones que favorezcan su desarrollo profesional. *El SIP se define como modelo de administración de personal basado en la filosofía de calidad, en la promoción, evaluación del desempeño y la capacitación del personal.* El Sistema Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria, a partir de 1997, con la finalidad de constituir un cuerpo de funcionarios fiscales calificados, profesionales y especializados, por medio del reconocimiento laboral, estabilidad y apego en la legalidad y la ética en sus funcionarios a través de una convocatoria abierta.

Otros casos son el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Carrera Magisterial establecida en 1993 dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, el Servicio Profesional Agrario de la

Procuraduría Agraria en 1994. En algunos casos respecto al servicio civil de carrera existen críticas, debido a que no dan el seguimiento ideal a los procesos de reclutamiento o sólo se queda en ese nivel para cubrir las metas con la implementación y olvidarlo en un cajón, un ejemplo: es el Banco de Comercio Exterior, en donde existe pero los funcionarios no lo conocen.

En la actual administración de Vicente Fox, se ha propuesto además de reformar nuevamente el marco jurídico relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, seguir con la formación y capacitación de servidores públicos, continuar con el Servicio Profesional de Carrera y los estándares de servicio público y atención a la ciudadanía. A través de la experiencia de años atrás, es evidente que reformar y reformar las leyes, en forma *superficial*; no es efectivo, los cambios deben ser sustanciales, como eliminar de tajo los famosos cuellos blancos, en realidad castigar a esos funcionarios que no sólo saquean al erario; sino también ensucian, deforman, lastiman y desvían el objetivo que persigue el gobierno con la administración pública: *El bien común*.

Además de la inducción y adopción voluntaria del Código de Ética. Un ejemplo es el Código de Ética que deben de cumplir el Gabinete Mexicano, al que tomó protesta el presidente Vicente Fox el 1 de diciembre del 2000, y que se pretende sea adoptado por todos los funcionarios públicos federales:

“Bien Común: Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiéndolo que el Servicio Público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas, que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares. Integridad: Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y de verdad.

Honradez: Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética mis responsabilidades y obligaciones.

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

Justicia: Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho.

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

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

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

Generosidad: Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.

Igualdad: Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distinción de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

Respeto: Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana y los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas.

Liderazgo: Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.⁵¹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵¹ Código de Ética, Del Gabinete Mexicano, 01 de diciembre del 2000.

2.4.2 Resultados 2001

Resultados presentados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre los avances en la ejecución del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2001. Las secretarías trabajan en coordinación para el desarrollo de este proyecto que tiene la finalidad de generar metodologías y procedimientos para mejorar el desempeño de los servidores públicos.

"El modelo está avanzando para lograr los siguientes objetivos:

- Que en las dependencias y entidades ingresen las mejores mujeres y hombres del país.
- Que todos los funcionarios públicos profesionales estén en constante formación a través del trabajo en equipo.
- Establecer mecanismos de medición y valoración del desempeño de los servidores públicos de acuerdo a las metas institucionales.
- Lograr los estándares de desempeño que deben evidenciar los funcionarios públicos de acuerdo con el perfil del puesto.
- Ratificar y consolidar el Seguro de Separación Individualizado, así como evitar todo sesgo laboral en las condiciones de la separación."⁵²

En 2001 se realizó el desarrollo conceptual y se elaboraron los criterios de diseño de los componentes del servicio profesional de carrera: reclutamiento, selección e ingreso, evaluación, inducción, capacitación y formación, promoción y ascenso, remuneración e incentivos, gestión organizacional y separación.

Cabe mencionar que en el año se concluyó el diseño del componente de evaluación y que se elaboraron la guía de Servicios para la Autorización de Estatutos de Sistemas del Servicio Público Profesional y la guía metodológica para el diseño de Sistemas de Servicio Público Profesional.

⁵² Informe de ejecución, Documento en Internet en la página de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, www.secodam.gob.mx

CAPITULO III

Perspectivas del Servicio Público y sus Instituciones

3.1 Incapacidad de las instituciones públicas

El creciente asalto por la corrupción a las instituciones públicas, las deteriora marcando efectos negativos para el futuro nacional. La falta de compromiso en los funcionarios de alto nivel y servidores públicos de menor rango constituyen incompetencia en los compromisos del gobierno hacia la sociedad. Entonces, un requisito indispensable es fortalecer las instituciones para recuperar la confianza de la sociedad. Una de las acciones llevadas a cabo por la administración de Vicente Fox en pro del mejoramiento de la forma de trabajo dentro de las instituciones que conforman a la Administración Pública es la aplicación del "Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental" cuya ejecución corresponde a la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

El propósito del modelo según el documento: *es un modelo de innovación social para la Administración Pública para propiciar un cambio en la misma.* La innovación gubernamental es el movimiento cultural que busca transformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizando todo desde múltiples perspectivas. Los elementos claves son: "1) eliminar áreas y personal de la Administración que se consideren innecesarios, 2) concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (focus); 3) está orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad y 4) toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta e impacta a la Administración Pública Federal. El focus estratégico es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades."⁵³

⁵³ Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, Documento en Internet página de la Secretaría de la Contratoría y Desarrollo Administrativo, www.secodam.gob.mx

La prioridad del modelo es la creación de un Código de Ética para los servidores públicos como base para implementar una política de innovación y calidad, y medio para propiciar la sustitución de paradigma en la Administración Pública, a través del uso intensivo de técnicas como la reingeniería de procesos, la calidad total y la subcontratación de servicios. Al respecto Rafael Martínez señala: "En este punto, es en el que surgen dudas de cómo conciliar reingeniería de procesos, cuya idea de acuerdo con las experiencias del sector privado tiende a reducir las plantillas, con calidad total que considera que el personal es el recurso más importante, con servicio civil de carrera que privilegia la estabilidad en el empleo."⁵⁴

Por tanto, se deben considerar los aspectos antes mencionados para evitar posibles fallas o deficiencias en el modelo, sin verdaderas transformaciones en la actuación de los servidores públicos y funcionarios difícilmente la sociedad se acercará a las instituciones gubernamentales y mucho menos querrá colaborar con ellas. El establecimiento de nuevas formas de trabajo y actitudes logran abrir canales de comunicación para alcanzar fines comunes del gobierno con la sociedad, en la medida que se recuperé la capacidad y la confianza, el mejoramiento tanto de las instituciones públicas como en la sociedad se dará por igual.

El futuro de las instituciones públicas se tornaría ensombrecido, si la solución no es estructural y ética, la sociedad en general, con o sin organización tiene límites de tolerancia, los casos de toma de justicia por mano propia, el aumento de niveles de delincuencia y crimen organizado, es el reflejo de la pérdida de respeto a las a las normas de convivencia social, pactadas en los reglamentos, leyes y en la misma Constitución. Dicha incapacidad de las instituciones se vuelve una batalla campal y personal (todos contra todos), entonces se olvida el punto de referencia, *el interés general o interés público*, y se pone en primer lugar las ambiciones de cada uno, de un grupo, la aspiración de las facciones y hasta de las camarillas con tintes mafiosos. En efecto, sí continua el reparto del botín, para conservar y prolongar el tiempo de las influencias y ganancias.

⁵⁴ Martínez Puón Rafael, Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina, ED. Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, p.175

Se llegará a una situación de profunda crisis del sistema político vigente en México, que tuvo tiempos de eficacia y de legitimidad y entonces sólo referirá una política esencialmente orientada a expandir intereses concentrados y excluyentes que se prolongará y estallará con renovada fuerza en mayor corrupción e indiferencia al interés general.

3.1.1 Mayores discrepancias entre los objetivos del gobierno y las necesidades sociales

Uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y el crecimiento del país, es la corrupción tal como se demuestra en el capítulo anterior con las recientes investigaciones de Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana y la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial. "Las élites corruptas en los países en vías de desarrollo, quienes trabajan de la mano con ávidos empresarios e inversionistas inescrupulosos, están colocando el beneficio privado antes del bienestar de los ciudadanos y del desarrollo económico de sus países," dijo Peter Eigen, Presidente de Transparencia Internacional, el 28 de agosto, durante el lanzamiento del Índice de Percepción de Corrupción 2002 (IPC).

Esto no significa que todos los problemas del gobierno se reduzcan a la corrupción. Sin embargo, los efectos nocivos del fenómeno se multiplican a mediano plazo. "La corrupción socava la confianza en las instituciones básicas para el bienestar o el funcionamiento de los mercados, como el cumplimiento de contratos y la protección de los derechos de propiedad, lo cual tiene implicaciones tanto internas como externas: en el primer caso, los costos de transacción se incrementan; y en el segundo, el clima de ilegalidad e inseguridad jurídica afectan negativamente la imagen del país, y se constituyen en un freno a la inversión extranjera"⁵⁵.

Es por ello que, el desarrollo económico se ve limitado y a su vez afecta al interior del país, rubros como el empleo, desarrollo empresarial, la inversión extranjera, entre otras. Los resultados sociales orillados por el deterioro económico de los últimos años dibujan

⁵⁵ López Guerra Patricia, La corrupción como un problema institucional, Revista Prospectiva, Año 7, Número 20, 2002, p.35

el rostro de un país con crecientes capas de la población empobrecidas y excluidas. La economía opera en contra de muchos, negándoles oportunidades de subsistencia y arrojándolos a los márgenes de la vida productiva. La indiferencia de la élite gobernante ante dicha problemática, agranda día a día la distancia entre los objetivos prioritarios de bienestar y la sociedad.

3.2 Nivel de vida de la población en detrimento e incremento de la pobreza

Los principales factores que inciden en el aumento de la pobreza en México son la cuantiosa deuda externa, la política económico neoliberal, incluyendo los desvíos monetarios por prácticas corruptas de los tecnócratas en el poder. La política económica fomenta el crecimiento de la pobreza ya que es fiel a los principios del neoliberalismo, en pro del supuesto saneamiento económico, con el objetivo de incorporar a México en la dinámica del mercado libre y la globalización. Pero, la otra cara de la moneda, es la pauperización masiva de las clases bajas y medias del país. Al respecto Samuel León señala que "... la alimentación, la educación y la salud, son requisito indispensable para que un individuo consiga desarrollar sus capacidades personales y se integre a la sociedad mediante una actividad productiva y útil como elemento del bienestar personal y familiar."⁵⁶

El Fondo Monetario Internacional (FMI), condiciona los préstamos que hace a los países pobres o en crisis: el control de salarios es utilizado como ancla de la inflación y éste a su vez reduce la capacidad de compra de la población; la reducción del gasto social con la disminución o desaparición de los subsidios da como consecuencia el incremento de los precios en alimentos básicos, afectando la construcción y el abastecimiento de los hospitales, escuelas y otros servicios públicos; la liberalización económica permite a las empresas transnacionales expatriar sus ganancias. Es cierto, las empresas reducen el desempleo aunque el costo social es alto, se corre el riesgo a futuro, pues estas empresas al no contar con un amarre legal, en cualquier momento de inestabilidad económica busquen otras latitudes para su expansión, agravando las condiciones de vida de sus trabajadores.

⁵⁶ León Samuel, Política Social y Salud, ED. UNAM y FLACSO, p.241

Estas condiciones son desarrolladas en diversos trabajos de investigación, uno de los más detallados sobre el tema es el de Strahm Rudolf H. y Oswald Spring Ursula, *Por esto Somos tan Pobres* donde señala, "... la polarización social, a través de la especulación financiera se retiran los capitales del sector productivo y se deteriora la infraestructura productiva. La riqueza es concentrada y se hace más especulativa. La mayoría de la población implementa estrategias de sobrevivencia, donde con autoexplotación de mujeres y niños no se logran, a veces, ni siquiera los mínimos de bienestar. Violencia, miseria y desnutrición se generalizan entre la mayoría."⁵⁷

El limitado crecimiento económico y la creciente pauperización de las clases marcan el deterioro constante del nivel de vida de la población que tendrá como efecto, la inconformidad generalizada y canalizada en falta de obediencia a las leyes, instituciones y representantes de un sistema político asfixiante y ajeno a las necesidades reales demandadas por la sociedad.

3.3 Ingovernabilidad

La gobernabilidad desde 1970 se planteó como un problema de la viabilidad y subsistencia de la democracia en un entorno de crisis, de deslegitimación de la autoridad y pérdida de confianza en los poderes políticos porque los objetivos no responden en forma simultánea a los principios de igualdad y libertad; la sobrecarga del Estado, su descrédito materializado en la autoridad gubernamental; significó un crecimiento de las demandas desigual a la expansión del gasto, generando déficit presupuestal e inflación; además del debilitamiento de los partidos políticos. Esta situación se agravó en varios países, dando como resultado en el ámbito político la búsqueda del equilibrio de la democracia para salvar al capitalismo, pues la desmovilización política de un amplio sector de la sociedad ayuda a la gobernabilidad.

La ingovernabilidad se traduce en un caos, en el se manifiesta la ruptura de las bases legales y legítimas de la organización estatal, en lo político se corre el riesgo de caer en un autoritarismo excesivo promoviendo su antagónico el desgobierno. En este sentido

⁵⁷ Strahm Rudolf H. y Oswald Spring Ursula, *Por esto Somos tan Pobres*, ED. UNAM, p.131.

Salazar menciona que "la dinámica que lleva del autoritarismo a la anarquía es, en lo general, la siguiente: la legalidad autoritaria, impuesta a punta de bayoneta y represión, es crecientemente rechazada por sectores amplios de la sociedad y actores políticos disidentes que cobran fuerza necesaria para desafiar el orden vigente."⁵⁸

En el ámbito social, se comenten transgresiones legales, enfrentamientos y violencia entre diversos sectores. La desobediencia civil, basada en acciones opuestas a normas o decisiones gubernamentales injustas, acciones que pueden elevar en tono gradual su intensidad hasta convertirse en violencia terminando con los valores más preciados (el derecho o la tolerancia). En ese momento, se rompe el contrato social atacando a la ley establecida y la autoridad constituida, antes por pleno consenso. En sociedad justa con leyes justas, debe entenderse que las obligaciones y los derechos son recíprocos, si el contrato legal es quebrantado, la explosión de la desobediencia, es un fenómeno natural al que debe encontrarse formas y modelos para encauzarla y encuadrarla. En lo económico, la permanencia o volatilidad del capital especulativo, primicia en la estabilidad de cualquier país del mundo, reclama seguridad en sus ganancias, y la manera en que confían es a partir del equilibrio interno político-social.

En México, a partir de 1982 al incluir el modelo neoliberal, la gobernabilidad jugaría un papel importante respecto a la capacidad de fijar valores institucionales para absorber las tensiones provocadas por la modificación estructural. Se convertiría en un atributo de la comunidad política según la cual, las instituciones de gobierno actúan en el contexto de una esfera pública aceptada por los integrantes de esa colectividad. El régimen político mantuvo cierto nivel de gobernabilidad, el estudio de la ingobernabilidad no parecía relevante hasta entonces.

Al tomarse decisiones como programas austeros y recortes presupuestales que afectan cada vez en mayor proporción a la sociedad, provocando como respuesta protestas y movilizaciones en contra de la corrupción, pues las ganancias mal habidas de la élite, en otra época quizá podían pasarse por alto, pero ahora se convertirían en fuente de frustración. Esta declinación económica acentúa la ineficiencia de la administración y la incapacidad del gobierno para lograr los objetivos fundamentales.

⁵⁸ Salazar C. Luis, *Autoritarismo, Autoridad y Legalidad*, ED: UNAM, p.49

3.3.1 Agudización de los movimientos sociales

La contingente toma de decisiones gubernamental en aspectos económicos ha causado grandes estragos en el nivel de vida de la población, por tanto se genera descontento generalizado en buena parte de la sociedad. Los casos de corrupción y la extrema pobreza conllevan a una serie de reacciones violentas y desesperadas. Un claro ejemplo es el de la población indígena que, durante varias décadas se mantuvo al margen del desarrollo económico. (que principalmente se dio a partir de la zona centro hacia el norte del país), sin contemplar las demandas y necesidades de estos grupos. Los indígenas grupo minoritario en relación con la población total, pero no por ello, menos importante. Martínez y Sarmiento consideran

"... la relación del Estado con los campesinos había establecido una alianza estratégica como resultado del movimiento de 1910. Sin embargo, con los pueblos indios dicha relación simplemente no existió de manera explícita. Más bien, el gobierno les impuso un trato en el que aparentemente los protegía, pero en realidad era de subordinación, dominación y explotación al mantener la condición en que el sistema los había colocado desde el siglo pasado... el gobierno esperaba que la existencia de los pueblos indios fuera temporal, mientras el país se desarrollaba y les llegaba la civilización. Una vez que el progreso se difundiera... el gobierno suponía que los indios desaparecerían y pasarían a formar parte de la nación como cualquier campesino."⁵⁹

Según cifras publicadas en marzo del 2001, la población registrada indígena es de 8 millones 650 mil 750, diseminados en 39 mil 866 localidades, de 2 mil 315 municipios, de 31 entidades federativas, cifras obtenidas del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Su precaria condición es reconocida por el propio Instituto Nacional Indigenista (INI), organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, pues admite que de este universo poblacional, sólo cinco millones de indígenas son atendidos geográficamente. El nivel de ingreso de la población indígena ocupada, según la

⁵⁹ Martínez y Sarmiento, Campesinos e Indígenas ante los Cambios de la Sociedad Política, ED. UNAM Y FLACSO, p.310

Encuesta Nacional de Empleo en zonas indígenas del Instituto Nacional Indigenista, consigna que el 33.6% no recibe ingresos, el 32.46% percibe menos de un salario mínimo. El 14.02% no reporta ingresos; 11.20% gana de 1 a 2 salarios mínimos, el 3.05% de 2 a 3; 2.75% de 3 a 5, y el 1.20% más de cinco salarios mínimos. La Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, órgano recién creado por la Presidencia de la República, consigna que por lo que toca a la mortalidad infantil, de cada mil niños, el 48.03% mueren al momento de nacer, la mayoría por infecciones intestinales.

En 58.12% de los hogares de familias indígenas no se cuenta con agua potable, el 88.53% carece de drenaje y el 35.06% no tiene electricidad. En suma, una base de injusticia, miseria y de engaño en agravio de etnias (náhuatl, mayas, zapotecas, mixtecas, otomíes y lacandones), además de sufrir las laceraciones de los cacicazgos locales, resultan un saldo negativo para la gobernabilidad, pues los indígenas de algunas regiones del país, han encontrado en organizaciones guerrilleras una vía para hacer llegar sus demandas, aunque signifique usar la violencia. La Policía Federal Preventiva clasifica en tres rubros a los militantes de la guerrilla que opera actualmente en México.

- Y Grupos Armados de carácter subversivo, son expresiones armadas que tienen como objetivo tomar el poder a través de las armas e instaurar un sistema comunista basado en la ideología marxista-leninista, utilizando para ello, el uso de un discurso de denuncia, impugnativo y reivindicatorio, en supuesto favor de los grupos marginados: EZLN a partir del primero de enero de 1994 en el estado de Chiapas, EPR con presencia en los estados de Oaxaca, Guerrero y en el Valle de México, las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP), el Ejército Villista Revolucionario del Pueblo (EVRP) y el Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres.
- Y Organizaciones de Corte Radical, son grupos de personas que para la consecución de sus objetivos adoptan estrategias radicales, en las cuales el uso de las armas es una opción válida. Por sus propias características e ideología se vinculan orgánicamente con los grupos armados de carácter subversivo: la Organización Independiente de los Pueblos Unidos de la Huasteca-Frente Democrático Oriente de México Emiliano Zapata (OIPUH-FDOMEZ), con

presencia en la región Huasteca de Hidalgo y Veracruz; Unión Campesina Popular, Francisco Villa en el municipio Ángel Albino Corzo de Chiapas; Organización Campesina de la sierra Sur (OCSS); y el Frente Popular Francisco Villa (FPFV) con presencia en el Distrito Federal y el Valle de México.

- Supuestos Grupos Armados, son aquellos que se detectan con información proporcionada por las autoridades de los estados, destacan los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca en donde se concentra el 60% de estas expresiones, además de volantes, panfletos, periódicos locales, misivas, denuncias, declaraciones y otros medios como llamadas anónimas e informes de presuntos agentes especiales.

El problema es complejo, sobre todo en implicaciones futuras, con otros grupos indígenas o bien, con diversos sectores de la sociedad, la desobediencia civil o anarquía social término aplicado en el sentido, de una sociedad consiente de no querer cumplir con las leyes y normas ejecutadas por instituciones. Se debe precisar las demandas indígenas y no únicamente en la manifestación de una política social que canalice recursos suficientes a las comunidades.

Una verdadera reforma que se traduzca en nuevas relaciones que redefinan su presencia dentro del proyecto de desarrollo nacional. La próxima descomposición de las instituciones del Estado, depende en gran medida de la élite gobernante, de retomar con ejemplos más transparentes y menos turbios, el cauce social. De no cumplirse el país sufrirá el inevitable caos, con el deterioro político, económico y social.

CAPITULO IV

La Recuperación de la Capacidad de Gobernar mediante la Ética

4.1 Acotamiento del Presidencialismo

La histórica posición del Poder Presidencial ha jugado un papel de primer orden en el desarrollo económico, político y social del país. Según León y Ramírez:

"En el México posterior a la revolución, la construcción del Estado demandó un soporte ideológico autoritario que configuró un conjunto de instituciones de dominación y control vertical de la sociedad. Un poder ejecutivo con atribuciones metaconstitucionales, vértice superior del poder y de la dominación, ejercidas mediante la subordinación del poder legislativo y del poder judicial; comandante supremo de las fuerzas armadas; jefe del gobierno y del aparato público gubernamental; jefe del partido oficial y, en una palabra, encarnación paternalista de las instituciones."⁶⁰

A partir, del cambio de Estado de bienestar por el Estado Neoliberal, las figuras presidencialistas en América Latina se enfrentaron a las exigencias del cambio, es decir, economías sustentadas en formas democráticas, ello implicó replantear sus decisiones a esquemas participativos, plurales y equitativos. En México, se perfiló entonces, una fuerte división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); cada uno respetando su ámbito de competencia, se impulsó la participación ciudadana mediante foros de consulta, asambleas populares, juntas locales y promoción al voto secreto y directo. De acuerdo con León y Ramírez:

"El Estado, artificio y producto del intelecto, y por ende creación humana de naturaleza intrínsecamente perfectible; instrumento de la sociedad para materializar el bien común y con ello asegurar su supervivencia, transformación y desarrollo, en palabras de Bonnin; prevenir su destrucción enfrenta hoy una necesaria redefinición a partir de concepciones ampliadas y más plurales de lo

⁶⁰ León y Ramírez Juan Carlos, La Importancia del desempeño profesional en la Administración Pública, Revista Prospectiva, Número 9, 1998, p.25

público, que han traído como resultados trascendentes, por un lado, el fin del monopolio de lo público por el Estado y la necesaria transformación del concepto de razón de Estado, cuestionando su carácter unilateral resultante de la organización vertical de la sociedad por el Estado. Replantear sistemas presidencialistas, de naturaleza autoritaria, marcadamente centralistas, sustancialmente verticales, conservadores y corruptos organizando corporativamente a la mayoría de los sectores y actores con un peso específico en la sociedad, que aunado a una incapacidad estructural para lograr una redistribución eficiente de la riqueza, y por ende una materialización de bienestar y la calidad de vida, enfrenta la imperiosa necesidad de la transformación y el cambio. Przeworsky ha demostrado empíricamente la alta vulnerabilidad de la democracia ante la falta de soluciones tangibles al problema de la pobreza, el bienestar y la calidad de vida, poniendo de manifiesto la proclividad del Estado a radicalizarse, a apartarse y, finalmente, salirse de lo público, es menester señalar que el carácter público lo obtiene el estado de la ley, del derecho, de la volatilidad ciudadana, en suma, de la voluntad de la sociedad."⁶¹

Además, el hecho de que no exista una mayoría de un sólo partido en el Congreso beneficia los contrapesos ante el Ejecutivo. En esta idea, el peso de las decisiones del presidente sobre los asuntos de la Administración Pública llega algunas veces a dañar la estructura, un grave problema es el cambio de personal al terminar las administraciones pues ello, en ocasiones provoca la discontinuidad. Dicha movilidad obedece a uno de los dos grandes modelos de función pública, que se explicará brevemente según Rafael Martínez Puón el primer modelo, considera que el funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración Pública, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito o sea, su carrera profesional; en el segundo es un sistema basado en la especialización. La vinculación temporal de los funcionarios con la administración depende de la necesidad de la permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan.

⁶¹ León y Ramírez Juan Carlos, La Importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia, ED. UNAM y Plaza y Valdés, p.90

También señala que dichos modelos están acondicionados a una variable de tipo político relacionada sobre todo con la fase de reclutamiento de las personas, el que se considera a partir de un servicio de carrera y el otro ligado a parámetros de confianza política:

"...el primero está en relación con que si el personal es seleccionado por su capacidad profesional y el segundo, se refiere a si el personal es reclutado por el grado de politización o sea bajo criterios de confianza política... al sistema en el que la confianza y la designación política están de por medio se le conoce como de botín o *spoil system* o en el caso de España del siglo XIX como cesantías. El sistema de botín o cesantías consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un período de elecciones cuando el partido ganador en las mismas recompensa a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos. Se utiliza la definición de este sistema en tiempo presente, ya que todavía se encuentra vigente en países denominados en vías de consolidación democrática como México."⁶²

Por lo tanto, se vislumbra que el acotamiento a la figura presidencial, en decisiones de movilidad dentro de la Administración Pública es un factor determinante para el desarrollo de sus responsabilidades con la sociedad, ya que del mismo modo el sistema de botín se desempeña como modelo de función pública en el país, refuerza en gran medida la necesidad de establecer el servicio civil de carrera, de manera que en la actuación de los servidores públicos prevalezca su mérito profesional sobre el privilegio de la confianza o el compromiso político. Es importante destacar que los niveles considerados en el presente trabajo para mantener dentro de un esquema de carrera profesional va desde analistas, mandos medios hasta direcciones y direcciones generales, estimando ciertas reservas en áreas de suma complejidad política (sobre todo en las secretarías de Hacienda, Gobernación y Defensa Nacional). En los siguientes apartados se expondrán otros factores que influyen en el desarrollo de la gestión pública y algunas propuestas de mejora.

⁶² Martínez Puón Rafael, Análisis y Perspectivas del Establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en México, Documento de Internet.

4.2 La importancia de fortalecer el factor humano en la Administración Pública

El factor humano especializado y capacitado en cualquier organización es indispensable para trabajar con eficacia. La profesionalización en la Administración Pública a mi parecer el mejor camino para generar recurso humano eficaz y comprometido con el servicio a la sociedad. La profesionalización en México tiene un largo camino que recorrer aún, son pocas las instituciones y organizaciones que cuentan con un servicio civil de carrera, mientras tanto hay que ocuparse del nuevo personal así como del existente, mediante una inducción y capacitación ética.

Elevar y mejorar el nivel de vida del país depende en gran parte de la función y desempeño gubernamental, un gobierno capaz, es un gobierno responsable, confiable, eficaz, abierto y ético; ello será posible con la participación de los integrantes del mismo. Modernizar la administración no sólo son reducciones en tiempo y trámites es crear nuevas opciones de cambio, cuando se habla de cambio me refiero al hecho de transformar las actitudes y aptitudes de los servidores públicos. Manuel Quijano señala el decálogo de lo que se esperaba de los servidores públicos mexicanos:

1. "Ética profesional. El perfil ético al que me refiero debe considerar que sea humanista, extraordinariamente sensible ante las injusticias sociales, de principios, virtuoso y con el temperamento y audacia necesarios para la toma de decisiones que beneficien a las mayorías.
2. Conocedor de la historia. Quiero decir que el servidor público demuestre interés y conocimiento por nuestro pasado y por las causas que dieron sentido a nuestro proyecto nacional. Los hechos históricos son algo más que hechos. Están teñidos de humanidad.
3. Pasión, emoción y sensibilidad políticas. Amor a México, entendedor de las pasiones humanas, carácter en las situaciones más escabrosas, exquisita pasión y sensibilidad y, sobre todo, el análisis preciso y rápido de la situación y la meditación anticipada sobre los problemas que habrán de enfrentarse en el futuro.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4. Vocación de servicio. Hacedor, tenaz, voluntad de conciliación, luchador que hace del sacrificio un instrumento para templar su carácter y forjar el de sus compañeros.
5. Conocimiento de los medios y técnicas. Aplicar los adelantos científicos y tecnológicos como herramientas para la toma de decisiones. Saber utilizar y adecuar métodos y técnicas en la administración, que son el medio pero jamás el fin.
6. Capacidad de orientación. Liderazgo, capacidad organizativa, orden, espíritu de trabajo y de desafiar rigores. El pensamiento de servir y liderar constituye, junto a su acción consecuyente uno de los puntos culminantes en la trayectoria del hombre para su politización.
7. Actualización permanente. Estudioso de la política y administración, pero también de la cultura general. Lector infatigable y promotor de la investigación y la búsqueda de nuevos derroteros por los que habrá de transitar el país.
8. Idealista y comprometido con la nación. Imaginativo y presto con el brazo, el pensamiento y la acción. Júbilo por el trabajo. Es aquel que procura el lenguaje llano, franco, claro y sincero. De espíritu altruista, filantrópico y solidario con el pueblo que es a quien en primera instancia se debe.
9. Reconocer el valor de la interdisciplina. Inteligencia multifacética. Una de las virtudes que debe singularizar al servidor público es la sencillez, el compañerismo y la comprensión y respeto de las ideas.
10. Agente de cambio. Devoción por las banderas que el pueblo levanta, porque esas demandas y optimismos son el futuro. No es un agente aislado realizando trámites al solo impulso de sus deseos, sino parte misma del pueblo que lo formó y al cual se debe. El servidor público, además de tener disposición a realizar las tareas, debe tener fe en los hombres, fe en sus ideas y, sobre todo, su fe en el ejemplo.⁶³

Un servidor público se considera que debe ser, eficaz, honesto y ético, desarrollándose siempre con calidad y compromiso social sin importar su nivel en la estructura organizativa. La posición del funcionario ante la sociedad como de sus superiores y

⁶³ Quijano Torres Manuel, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesional, ED. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM/Plaza y Valdés, p.166-168

subalternos debe ser reconocida en estímulos personales, estructurales y económicos. Una clave para contar con capital humano eficiente dentro de la Administración Pública es justamente un perfil profesional de acuerdo al puesto y la formación ética, no en el sentido de enseñarle lo bueno y lo malo, sino inducirlo en las metas institucionales.

El fomento de la ética en los servidores públicos, debe contar con mínimas condiciones dentro del esquema de actuación pública, es decir, la promoción de valores comunes a los servidores públicos, la autonomía del órgano contralor en el caso de México la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), la oportuna rendición de cuentas y la efectiva aplicación de leyes y reglamentos a infractores.

4.3 Condiciones para una acción pública transparente

La palabra acción se refiere al resultado o efecto de hacer, cuando se plantea la acción pública transparente implica un acto realizado por cualquier servidor público, con una derivación óptima, eficiente y ética. Dicha acción, se guía por un fin, terminar con la corrupción, la necesidad de reaccionar, a partir del mismo aparato gubernamental en contra de quienes se aíslan de una conducta ética y lastiman el compromiso con la sociedad, de proteger el interés común. Dos partes importantes de la acción pública transparente, una es la recuperación de valores; y otra; la rendición de cuentas.

Se considera que los valores universales aplicables a cualquier ámbito público, son principalmente: la probidad, la responsabilidad y la transparencia. La probidad se entiende, de acuerdo con la rectitud, la integridad y la honradez en el obrar. La responsabilidad, es una respuesta al actuar en plena conciencia, es la obligación de reparar y satisfacer, cargo u obligación moral que resulta para uno de la posible equivocación en algún asunto o negocio determinado. En ese sentido, es responsable el individuo que a causa de la ejecución de un hecho debe responder de él, así que la responsabilidad es el deber que incumbe al individuo de dar cuenta del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias. La transparencia se puede concebir como el conjunto de acciones encaminadas a mantener las cuentas claras, es decir, evitar la discrecionalidad de los manejos en los asuntos públicos.

Otro valor importante a destacar es la imparcialidad de un servidor público hacia otros, porque de la impartición de justicia hacia los funcionarios en nuestro país no tiene las mismas dimensiones para un Secretario de Estado que para un jefe de departamento o un empleado de confianza. La acción pública transparente debe ser integral, reunir y encauzar en la actitud de cada funcionario o servidor, los valores de probidad, responsabilidad y transparencia. La imparcialidad también incluida en las sanciones e inhabilitaciones; o sea, aplicar los mismos procedimientos a todos, dentro de un marco legal más justo. En esta misma idea, la autonomía del Órgano Contralor (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), se ha propuesto en numerosas ocasiones debido a que es difícil mantenerse como juez y parte; y aún no se ha aterrizado un proyecto de ley.

La rendición de cuentas, es indispensable para fortalecer los principios de transparencia y responsabilidad en todos los niveles de gobierno y de la Administración Pública, en razón de frenar los niveles de corrupción, además es condición para que otros países inviertan en el país y requisito indispensable en la recuperación de la gobernabilidad. Los procedimientos de rendición de cuentas comienzan a tomar día a día mayor relevancia en el ámbito político, económico y social, debido a las exigencias de los procesos de información y comunicación; además cada vez son menores las distancias entre el gobierno y la sociedad, por ello, deben considerarse dos elementos primordiales: la preescisión y oportunidad en la rendición de cuentas.

También la rendición de cuentas debe actualizarse y aprovechar el sistema de declaraciones patrimoniales, en la idea de mantener información sobre los funcionarios, después de haber ocupado cargos públicos significativos y, si es necesario investigarlos. Al respecto, Jorge Fernández Ruiz, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en una entrevista publicada el 14 de octubre del 2000, señala:

"...cualquier funcionario puede hacer la declaración que desee, y si no hay motivos políticos para actuar en contra de ellos, pueden acumular la riqueza que quieran... la declaración patrimonial se ha convertido en un simple requisito burocrático... es por eso que se requiere dotar a los órganos de vigilancia y control de más atribuciones y crear un registro nacional de bienes patrimoniales,

con carácter público. Este registro público sería un órgano no adscrito a ninguno de los poderes federales, pues si un funcionario labora en el Ejecutivo y luego pasa al Legislativo y más tarde al Judicial, no hay manera de llevar un seguimiento de su información entre uno y otro 'salto'.⁶⁴

La necesidad de fincar responsabilidad en el servicio público es una preocupación constante, la rendición de cuentas en los últimos años tomó auge debido al aumento de tecnología y medios de información, el proceso de transición democrática y el creciente interés de la sociedad por estar al tanto de la administración del dinero de sus contribuciones. Esta necesidad se concreta poco a poco y un esfuerzo significativo del presente gobierno sobre dicho tema, con la puesta en vigor el 14 de marzo de 2002 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que incorporo la figura de embargo precautorio de los bienes a los trabajadores al servicio del Estado investigados por actos de corrupción.

También, contempla a usuarios y a empresas que han sido víctimas de actos irregulares, con la denominada "mordida", para que puedan solicitar indemnización por el daño sufrido; las multas, una vez comprobado el ilícito, serán de hasta tres tantos de lo recaudado por el funcionario corrupto, pero nunca igual o menor a la suma mal habida. En materia de sanciones, el artículo 34 de la nueva ley, establece la ampliación de los plazos de prescripción para sancionar actos de corrupción. En cuestión de infracciones graves la autoridad tendrá hasta 5 años, en el caso de las no graves, a partir del momento en que se haya cometido la falta.

Asimismo, ofrece atribuciones legales al titular y subsecretarios de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que en caso necesario, puedan solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las cuentas de ahorro de burócratas sujetos a investigación, así como de sus familiares de primer y hasta cuarto grado. La ley, regula exclusivamente las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, y queda fuera de su ámbito lo relativo al juicio político y la

⁶⁴ Fernández Ruiz Jorge, entrevista de El Universal, 14 de octubre del 2000.

declaración de procedencia de proceso penales de servidores públicos, que se inscribirá en la ley correspondiente.

Otro aspecto que se contempla, es la incorporación como autoridades competentes para aplicar la ley, son la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, tribunales agrarios y las contralorías internas de dependencias y entidades. Además, se impone como obligación de los denominados servidores públicos, que rindan cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, y coadyuven en la rendición de cuentas de su dependencia o entidad donde laboran. El nepotismo también se acota, al establecer que un servidor público no puede beneficiar a ningún pariente hasta cuarto grado, o parientes civiles, o incluso socios de negocios particulares, que mejoren sus condiciones, derivado de la realización de obras o inversiones públicas, si hubieran autorizado o tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, resultará improcedente la suspensión de sanciones que se impugnen por revocación o juicio de nulidad, cuando se trate de casos de reincidencia o infractores graves. En materia de conflicto de intereses, define con más claridad cuáles son las limitaciones de un funcionario durante un año después de dejar su cargo: no podrá utilizar información o documentación a la que haya tenido acceso en beneficio propio o de terceros; tampoco utilizar influencias que se deriven de cargo anterior o en el caso de funcionarios del Instituto Federal Electoral o Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, asumir cargos en el gobierno que emane de una elección que ellos organicen o califiquen. La Secodam deberá emitir en un término no mayor de 120 días, a partir de la entrada en vigor de la ley, un Código de Ética que promueva una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad. Con la ley se busca contar con nuevos y más fuertes elementos para luchar contra las irregularidades en el servicio público.

4.3.1 Características básicas de los servidores públicos

En este apartado será difícil describir el perfil del servidor público como tal; debido a las implicaciones que contiene la expresión, se tratará de enunciar los elementos más

relevantes con los que debe contar un servidor público en un esquema de mejora continua dentro de la esfera pública. El punto de partida es la permanencia del servidor público en su puesto, el cual puede estar plenamente capacitado para desarrollar su trabajo en forma impecable pero su inestabilidad es un elemento que daña a su persona y a los objetivos de la institución, por tanto, el impulsar y cristalizar la propuesta de Ley del servicio civil de carrera, cobra mayor relevancia. En opinión de Rafael Martínez Puón el servicio civil de carrera:

"...tiene que ser visto como un elemento que contribuya a la construcción de la necesaria cultura del servidor público. A través de esta figura, se tiene que transitar de la subcultura de la lealtad individual a la subcultura de la responsabilidad, en la que se hagan presentes cambios fundamentales: como la instauración de un sistema diferente de ingreso de los servidores públicos al sector público, a través de criterios claros y objetivos; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuos; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; estabilidad en el empleo para los servidores públicos; implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y se establezca un sistema de incentivos y promociones."⁶⁵

Con respecto, al segundo punto se propone con igual insistencia, las cualidades personales de los servidores públicos: a) a formación académica debe ser la adecuada al tipo de puesto que desempeñe, en la idea que debe desarrollarse en forma competente y eficiente en las actividades encomendadas; b) el conocimiento respecto a los objetivos que persigue la institución, así como la plena identificación con los programas y las metas de la misma; c) contar con la inducción ética necesaria *a priori* a desempeñar sus actividades o bien durante los primeros meses de incorporación a la institución; y d) manejar los códigos y leyes necesarios.

⁶⁵ Martínez Puón Rafael, Análisis y Perspectivas del Establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en México, Documento de Internet.

Lo anterior, en forma conjunta da como resultado una derrama de actitudes positivas en la conducta del servidor público, es decir, la estabilidad laboral implica necesariamente un compromiso doble, el primero, con su bienestar personal (la remuneración) y el segundo con el desarrollo de un trabajo comprometido que dará frutos en un esquema de asensos y reconocimientos, (permanencia). El enfatizar en el perfil profesional acompañado de la identificación con los objetivos de la institución, va formando a un ente consciente de su deber con la sociedad, en un ámbito lleno de principios éticos, en el que la honestidad, la probidad, la responsabilidad, transparencia, imparcialidad, eficiencia, disposición y capacidad de respuesta oportuna son elementos cotidianos, natos en su actuar.

El bien general no es sólo una obligación, es una parte indispensable en su conducta, parte de su trabajo y los resultados del mismo. Una condición más para lograr la mejora en la conducta de los servidores públicos es la inclusión de la ciudadanía, en los procesos de toma de decisiones, en la valoración de planes y programas gubernamentales, la evaluación del trabajo desempeñado por los funcionarios y servidores públicos.

4.3.2 La participación ciudadana

En las democracias hoy en día, es una condición imperante de desarrollo político-social: la participación ciudadana. Mauricio Merino señala que la participación "... es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en al medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas."⁶⁶ La apertura a los canales de comunicación entre la sociedad y el gobierno, asegura mejorar los resultados de gobernabilidad.

En México, los mecanismos de participación social han avanzado en los últimos años considerablemente, el referéndum y el plebiscito, se utilizan sobre todo en el ámbito local, valioso instrumento de legitimación para las iniciativas y reformas de ley. El

⁶⁶ Merino Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, ED: Instituto Federal Electoral, p.29

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo menciona:

“sólo la participación de la sociedad debidamente informada podrá coadyuvar a la transparencia en los procesos de la acción gubernamental, abatir la ineficiencia, la corrupción y crear un sistema de responsabilidades que permita sancionar acciones, omisiones y premiar políticas consistentes y eficaces. Precondición, por lo tanto de cualquier programa que busque mejorar la calidad, eficiencia y probidad en la Administración Pública Federal es el de informar permanente y consistentemente a la población de: lo que se quiere hacer y para qué; con qué se pretende lograrlo; en qué tiempo, con qué recursos y cómo habrá de evaluarse con el objeto de contribuir a sentar las bases de un sistema de pesos y contrapesos institucionalizado en el Gobierno y vigilado por la sociedad que facilite la eficiencia y honestidad de los servidores públicos. Sólo con esta participación aseguraremos que exista dentro del estado de derecho un orden en función de objetivos vinculados estrechamente a la atención de necesidades, en el que se exprese la excelencia de la política humana que es la democracia.”⁶⁷

La promoción y el equilibrio de las relaciones entre los diversos sectores de la sociedad con el gobierno, a largo plazo crean nuevos vínculos y mejora las condiciones de vida, de cualquier país. Otro mecanismo de participación de notoria importancia y relevancia dentro de la vida pública es el acceso a la información gubernamental, el presidente Vicente Fox, en una conferencia de prensa, aseguró:

“...que el gobierno federal tendrá que cambiar la manera de hacer las cosas al sujetarse a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues quedará sometido al escrutinio de la sociedad... no sólo es histórica, sino va a cambiar la manera de hacer las cosas, se los aseguro, cuando menos dentro del gobierno, puntualizó. Habló de la necesidad de un gobierno que rinda cuentas, que no interfiera en el quehacer de la sociedad y que no obstaculice su

⁶⁷ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, 2001-2006

integración y organización. Afirmó que con esta ley el gobierno tendrá la responsabilidad de abrir la información a la ciudadanía y hacer transparente su gestión."⁶⁸

Se considera que el fin de la apertura a la información gubernamental es primordialmente disminuir la corrupción mediante el conocimiento en forma abierta de las cuentas públicas, manejo de recursos, programas, servicios, quehaceres electorales, jugando un papel de gran importancia; que ayudara a observar, controlar y conocer las decisiones y el ejercicio del poder de todo servidor publico y funcionario de gobierno, además de establecer un pleno compromiso de los mismos para entregar obligatoriamente la información solicitada por las instituciones de control o bien por la sociedad civil. De acuerdo con Ricardo Combellas:

"no se puede desvincular el derecho a la información del desarrollo de las libertades vinculadas a la comunicación, sea en su dimensión histórica, desde las libertades de expresión y pensamiento, pasando por las libertades de prensa y de opinión, hasta la libertad de información; sea por su contexto dentro del asombroso despliegue de la tecnología informativa y la comunicación masiva, y sus consecuencias sobre las realidades actuales del poder... en la recepción del derecho a la información, se dan principalmente dos razones: primero, el derecho a la información es, a partir de su consagración en los tratados internacionales de derechos humanos, un derecho universal que compete a todos lo hombres... y en segundo lugar, por incorporar un plexo de facultades, que transitan por dos vías, la comprendida en el derecho a dar o comunicar información y la comprendida en el derecho a recibir información."⁶⁹

El derecho a la información no sólo atiende necesidades del gobierno y el entorno mundial, sino también al proceso de participación ciudadana, dentro del esquema de democratización social. En México este derecho cobro relevancia y su materialización se dio en el decreto de la ley el 11 de junio de 2002. La Ley Federal de Transparencia y

⁶⁸ Fox Quesada Vicente, artículo publicado en El Universal, 07 de mayo de 2002.

⁶⁹ Combellas Ricardo, Los valores éticos de la democracia y la comunidad iberoamericana, ED. INAP, p.16.

Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo cuarto señala como objetivos: I) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos; II) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; III) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; IV) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; V) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y VI) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

En la ley, se señala como sujetos obligados: al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo (Cámara de Diputados, Senadores, Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos); el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura; órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal. En ese sentido, se comprometen todos los integrantes del gobierno federal, a formar parte de la esfera democratización, respeto a las libertades de opinión, prensa, pensamiento y sobre todo a la rendición de cuentas y su fiscalización.

Sin olvidar las reservas que pueda contener la ley de acceso a la información, se debe considerar como un avance importante en materia de transparencia gubernamental. Se deja en claro que antes de la aprobación de la ley en el ámbito federal, se trabajó en primer instancia en algunos gobiernos estatales con resultados muy positivos. La caracterización del entorno del servidor público, tiene como objeto hacer énfasis en que no sólo el cambio en la conducta (formación ética) es suficiente, ya que existen factores que condicionan en gran medida el desempeño eficiente de la Administración Pública, pero con seguridad atendiendo a los aspectos señalados, se logrará mejorar el status de la función pública.

4.4 La ética en el servicio público

La ética está íntimamente ligada a la conciencia moral de todo ser humano, de tal manera que sirve de motor, freno ó dirección, en diversas decisiones y comportamientos sociales e individuales. Germán Sosa indica que la moral:

"...es la ciencia de las costumbres, que no se ocupa sólo de lo que se hace, sino que prescribe lo que se debe hacer. Que no es sólo ciencia de hecho o ciencia real, sino ciencia de derecho, del ideal. Pero aún así, no se constituye, ni puede constituirse, sólo como ciencia *a priori*, porque las leyes que descubre no son construcciones arbitrarias del espíritu; antes bien, son inferidas del conocimiento de la naturaleza moral del hombre. La moral indaga las leyes según las cuales debe funcionar normalmente la voluntad humana."⁷⁰

Cabe destacar que la propia conciencia de libertad que tiene el ser humano determina que sus actos sean susceptibles de recibir una calificación moral, es decir, que puedan ser juzgados como buenos o malos. De acuerdo con la práctica tradicional en la teología cristiana, según algunos autores, son tres las fuentes de la moralidad: el objeto elegido, el fin perseguido y las circunstancias. Aunque éstas no puedan cambiar por sí mismas la calidad moral de un acto, sí pueden aumentar o disminuir la bondad o malicia del mismo. Así, la corrupción manifestada principalmente en el uso indebido del cargo, la función o asignación de recursos con fines privados, partidistas o de cualquier clase, se convierte además de un acto ilegal e ilegítimo, en un hecho no ético. Según Ricardo Campos:

"el único agente moral es el individuo, puesto que sólo él tiene libertad y conciencia personal. Los valores de que se trata la política corresponden a relaciones sociales; son, por lo tanto, compartidos por las personas inmersas en esas relaciones. No son exclusivos de individuos, sino comunes a muchos. Un comportamiento moral, en política, sería el que intentara realizar en la sociedad valores que son objeto de un interés colectivo. Una ética política trata

⁷⁰ Sosa Germán, artículo publicado en la Revista Península, Febrero de 2002.

especialmente de los valores que satisfagan el interés general de la asociación política."⁷¹

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción señala que "... para construir el Gobierno que deseamos a fin de que pueda conducir el cambio al modelo de nación en donde todos podamos desarrollar a plenitud nuestras potencialidades, necesitamos servidores públicos debidamente capacitados, con un sólido código de ética y orientados a lograr objetivos, conseguir metas y ubicarlas en el tiempo y en el espacio para prestar servicios públicos de calidad, pertinentes y que respondan a las necesidades de la sociedad."⁷² La conducta ética pertenece íntegramente a los individuos y su relación con el entorno social, laboral, político, económico y cultural; en el caso de la acción pública se involucra con todas las anteriores en un marco de observancia de las disposiciones legales y de compromiso irrenunciable hacia la administración, atención y resolución de las demandas sociales.

La conducta ética va de la mano con principios cultivados desde el vínculo materno-familiar hasta el más alto grado de educación que se alcance, aunque no significa una condición. Los valores éticos están correlacionados con las reglas de justa convivencia, es decir, los lineamientos del pacto social. La ética está conformada de honestidad, probidad, confianza, dignidad, compromiso, responsabilidad, entre otras.

La ética pública se puede considerar como el universo de acciones consistentes en un fin: el bien común y el respeto a los lineamientos establecidos en el pacto social. Abstenerse de tomar ventajas injustas sobre la comunidad significa responsabilidad y compromiso; evitando la deformación de la actividad, del poder o puesto ejercido, gracias a los ciudadanos que depositan su confianza en los servidores, funcionarios, representantes populares. Al respecto el Programa Nacional de Combate a la Corrupción destaca la importancia del factor humano al mencionar que el capital humano es la riqueza más grande la Nación; es el origen y destino de todo el esfuerzo

⁷¹ Campos A.T. Ricardo, Gobernación y Ética Pública, ED, INAP, p.91

⁷² Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, 2001-2006

gubernamental y quienes sirven en la Administración Pública Federal demandan, con razón, una transformación de sus condiciones laborales y la apertura de mayores oportunidades de desarrollo. Pero también la sociedad reclama una ética pública que permita el restablecer la confianza en sus servidores que deberán actuar siempre bajo principios de honestidad, transparencia, eficiencia, eficacia y compromiso. No podremos construir un buen Gobierno si antes no contamos con trabajadores al servicio del Estado debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Por lo tanto, un sistema de carrera que comprenda desde la selección y reclutamiento hasta la evaluación del desempeño, prestaciones y la terminación de la relación laboral es impostergable.⁷³

4.4.1 La infraestructura ética en México

En el ensayo de Rafael Martínez Puón con el título: *El combate a la corrupción en el marco de la reforma de la Administración Pública en México*, desarrolla un análisis en donde se puntualizan los avances en infraestructura ética en México y su similitud con lo establecido por la OCDE, por lo tanto, en este apartado se hace mención de dicha infraestructura con el objetivo de fortalecer los planteamientos éticos del presente trabajo. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, en el año de 1996 elaboró a través de su Servicio de Gestión Pública (PUMA), un informe sobre el tema "Ética en el Servicio Público: asuntos y prácticas de actualidad", el informe presenta ocho componentes para definir y crear una infraestructura ética, misma que se menciona a continuación:

1) compromiso político, si no existe este compromiso el comportamiento ético no es practicable; 2) códigos de conducta viables, están dirigidos a un papel primordial, dejar en claro las reglas y responsabilidades de cada uno de los funcionarios; 3) mecanismos de socialización profesional, se refieren a los mecanismos adecuados de socialización por los cuales los funcionarios públicos adoptan las normas éticas; 4) coordinación ética, la coordinación deber ser aplicada por cuerpos especializados que cuenten con funciones específicas sobre la responsabilidad de asegurar la conducta ética; 5) condiciones que apoyen el servicio público, para obtener un alto estándar en la

⁷³ Op. Cit. p.26

conducta ética, son necesarias medidas adecuadas en las condiciones de vida y de trabajo del funcionario público; 6) efectivo sistema legal, leyes y regulaciones claras, aplicables en sistemas de investigación y enjuiciamiento son elementos básicos que definen los estándares del comportamiento de los funcionarios; 7) mecanismos de responsabilidad eficientes, por medio de ellos, se establecen guías para que los gobiernos revisen y observen el proceso, así como sus resultados con el fin de impulsar el comportamiento ético; 8) sociedad civil activa, la ética es responsabilidad de todos los actores sociales, por tanto, los medios de comunicación y ciudadanos, deben desarrollar un papel vigilante, los primeros como informadores, contando con la apertura a las leyes de información, garantizando a su vez, a los segundos, el acceso, apoyando la conciencia y responsabilidad pública.

Sin duda, en México el interés por desarrollar una infraestructura ética por tanto, no es nuevo, sobre todo a partir de la crisis del Estado de Bienestar se hicieron presentes en las siguientes administraciones la reivindicación de los objetivos y del modo de llevar la administración pública. Y como antes se mencionó las recomendaciones para llevarla a cabo, están presentes y en forma muy transparente la infraestructura ética mexicana. Al respecto Rafael Martínez apunta:

"...sobre la creación de un <Infraestructura ética> en México, se reconocen una serie de avances logrados en los últimos años, pero también asignaturas pendientes. a) En efecto se reconoce la existencia de un Compromiso Político por parte del gobierno y la sociedad para combatir la corrupción, con antecedentes incluso desde 1982 con el movimiento llamado de Renovación Moral y que evidentemente con los años se ha venido ratificando. b) Con respecto a Códigos de Conducta, el avance ha sido sobre todo a nivel de la propia Constitución de la República en su Título Cuarto y en la reciente ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con un antecedente de 1982 que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a nivel de planes nacionales y programas sectoriales, se espera de acuerdo con el nuevo Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCTDA, que contempla la creación de un Código de Conducta o Ética,

finalmente contar con él, esperando que se desagregue en códigos particulares y que sea extensivo para estados y municipios. c) Evidentemente que los mecanismos de socialización están en función de las leyes mencionadas y se espera que se extiendan con la creación de un Código de Conducta o Ética. d) Con respecto a la coordinación ética si bien ha estado difuminada en la Administración central y descentralizada y demás órganos responsables del poder legislativo y judicial y principalmente ha recaído en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entiende que con la creación de la reciente Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal de diciembre del 2000, se ocupe de esa función, de acuerdo con lo que señalan sus atribuciones. e) Sobre las condiciones que apoyen el servicio público, en este componente hace falta lograr mayores avances, propiamente la creación de un servicio civil de carrera para toda la Administración Pública; en efecto mientras exista el elemento de la inestabilidad e inseguridad laboral, el foco de corrupción seguirá presente. f) Con relación a la creación de un efectivo sistema legal, con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se logra un avance de consideración, pero hace falta la concreción de otras leyes de igual importancia como la Ley Federal de Acceso a la Información y de Transparencia en la Gestión Pública y la Ley del Servicio Civil de Carrera, entre otras, así como las que implementen los propios estados y municipios. g) En cuanto a los mecanismos de responsabilidad eficientes, se prevé que con el nuevo programa PNCTDA el cual hace énfasis en el enfoque preventivo puedan concretarse éstos. h) Finalmente, con respecto a la sociedad civil activa, en los últimos años la participación de ésta ha sido fundamental para denunciar y combatir la corrupción. El ejemplo, más reciente del interés de unir esfuerzos entre gobierno y sociedad lo es la firma del Acuerdo Nacional para la Transparencia en la Administración Pública Federal de 26 de febrero del 2002 convocada por el Presidente de la República a grupos representativos de la sociedad civil en la que participaron 83 organizaciones de los sectores agropecuarios, educativo, empresarial, sindical, colegios y asociaciones, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Sólo se espera la celebración de

acuerdos sucesivos, la realización de acciones conjuntas en la materia y la institucionalización de las Contralorías Sociales en la materia."⁷⁴

En efecto, los servidores públicos bajo estas condiciones de cambio constante y exigencia de mejora continua se enfrentan a diversas medidas, dentro del ámbito laboral, con la única finalidad de disminuir las condiciones de corrupción que existen dentro las instituciones y organizaciones, que forman parte de la administración pública. Se busca primordialmente la estructuración de una cultura de ética en servicio mediante el impulso de mayores niveles de responsabilidad en los servidores públicos en general, sin importar su nivel jerárquico. Asimismo, Ricardo Campos marca:

"...la lucha contra la corrupción tiene dos fases: la preventiva y la punitiva. La primera implica un largo camino, que pasa principalmente por la educación y la consiguiente internalización en nuestros niños y jóvenes, de valores profilácticos, que los inmunicen ante las tentaciones corruptoras; la segunda excede la acción gubernamental en 'Strictu sensu', en la medida que la rama judicial pasa a ocupar un papel relevante. La ética, sin duda, ha cobrado una extraordinaria importancia como medio para enfrentar la inexistencia de valores comunes y la expansión de la corrupción administrativa."⁷⁵

4.4.2 Propuesta de Modelo Ético aplicable al Servicio Público

El primer objetivo dentro del Plan Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, es prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública. El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública. Por tanto, los constantes cambios sociales obligan a la Administración Pública a mejorar sus condiciones de respuesta a sus diversas

⁷⁴ Martínez Puón Rafael, El Combate a la Corrupción en el Marco de la Reforma de la Administración Pública en México, (Por Publicar).

⁷⁵ Campos A.T. Ricardo, Gobernación y Ética Pública, p.23

demandas, exigen remodelar el trabajo, en partes tan sustanciales como la planeación, la toma de decisiones y el uso de los recursos públicos. La profesionalización es un proceso primordial para reencauzar el profesionalismo y el compromiso social. Ricardo Uvalle Berrones en su ensayo de *Profesionalización del Servicio Público en México*, señala cinco puntos básicos para el servicio público profesionalizado:

“1. Formación Inicial. Consiste en que la formación de los servidores públicos, da inicio en las aulas de enseñanza profesional. En éstas, los planes y programas de estudio son un punto de partida para que los futuros servidores públicos reúnan atributos de la especialización y la profesionalidad, dado que el conocimiento de los asuntos del gobierno y de la administración pública exige preparación óptima, visión amplia y criterio a toda prueba.

2. Reclutamiento. Esta fase significa que el servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. La convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida. Se incluirían en la misma requisitos a cumplir, los criterios de evaluación y la determinación de las calificaciones para aprobarlos.

3. Marco Institucional. Se refiere no tan sólo a los aspectos jurídicos, que sin duda son importantes, sino también al conjunto de elementos que sustentarían la nueva visión del servicio público en términos de aptitudes y actitudes. Por ejemplo, que la cultura de la competitividad sea interiorizada por los servidores públicos para que rinda mejores frutos. Reconocer que los valores de la calidad profesional juegan un papel importante. Valorar que la cultura del cambio y el desarrollo institucional son elementos multiplicadores para aceptar las reglas fíncadas en el mérito profesional.

4. Capacitación. Este rubro debe considerarse como inversión en capital humano y no como gasto corriente. Se organizaría sobre necesidades localizadas que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público.

5. Evaluación. Del desempeño profesional y el sistema de incentivos. En una cosmovisión moderna, el servicio público debe evaluarse en razón de su calidad e impacto. Por ello, el desempeño tiene que partir de bases confiables y justas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto conduce a que la innovación y la creatividad sean binomio de referencia para la evaluación de las tareas publicas.⁷⁶

Los Recursos Humanos, son el motor de cambio en una sociedad, por ello, es necesario que tengan los conocimientos y la capacidad suficientes, para enfrentar los retos tecnológicos, socioeconómicos, políticos y culturales que vive nuestro país. Uvalle también destaca la idea de que un "servicio público profesionalizado contribuye a la certidumbre de la vida nacional y permitiría que la administración pública tenga la confianza ciudadana, dado que contribuye a erradicar de su ámbito las tendencias del favoritismo o de lealtad partidista, las cuales son contrarias al espíritu sano de la convivencia republicana."⁷⁷

4.4.2.1 Modelo Ético

La propuesta de Modelo Ético, trata de sugerir una estructura abierta que permita la inducción, capacitación y seguimiento al comportamiento ético de los servidores públicos, en el modelo propongo el Centro de Formación Institucional (CEFI), apoyada por Unidades de Enlace de Formación Institucional (UEFI), unidades que se contemplan dentro de cada una de las instituciones integrantes de la Administración Pública, estas unidades a su vez tendrán comunicación con el Centro de Formación Institucional, que actuará como la matriz.

Centro de Formación Institucional (CEFI)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Centro de Formación Institucional, es la institución que podría estar encargado de promover y dar seguimiento al comportamiento ético, se propone sea un organismo público autónomo, formado por un Consejo General, presidido por el Consejero Presidente y el Consejo General tenga injerencia importante en la función ejecutiva. La forma de nombramiento del cuerpo colegiado sea propuesta por las fracciones parlamentarias y sancionada por dos tercios de los miembros presentes de la Cámara

⁷⁶ Uvalle Berrones, Profesionalización del Servicio Público en México, ED. FCPYS, UNAM/Plaza y Valdés, p.53

⁷⁷ Op. Cit. p.57

de Diputados; el nombramiento del Presidente por designación de dos tercios de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; la duración del cargo sería de 7 años en el cargo y todos serían sustituidos al término, con oportunidad de reelección.

El Presidente no tendría voto de calidad, la fiscalización financiera la llevaría a cabo la Cámara de Diputados, su forma de rendición de cuentas estaría sujeta a un informe anual a los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de contar con un portal en la internet, con el propósito de informar e integrar a ciertos procesos la opinión de los ciudadanos y la sociedad organizada. La asignación del presupuesto estaría sujeta al veto de los poderes Legislativo y Ejecutivo; el estatuto jurídico de los funcionarios se ajustaría a la aplicación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

El Centro de Formación Institucional (CEFI), estará encargado de desarrollar y elaborar las estrategias de capacitación y formación ética, de acuerdo con los lineamientos propuestos por los planes y programas en el ámbito nacional vigentes, desarrollar la normatividad y condiciones generales en que deberán operar las unidades de enlace de formación institucional, mantener los vínculos necesarios con otras instancias gubernamentales para efectos de una actividad transparente. La evaluación de las actividades realizadas por las unidades, además de la actualización constante de la base de datos interna tanto de las unidades como del portal de información abierto a la sociedad en general.

Unidades de Enlace de Formación Institucional (UEFI)

Las Unidades de Enlace de Formación Institucional estarán encargadas de aplicar y encauzar las estrategias de capacitación y formación ética, según las características particulares de cada institución, nivel y tipo de servidor público. Deberán desarrollar cursos de inducción para el personal de nuevo ingreso, con el fin de promover el compromiso con la institución y su trabajo. La elaboración, aplicación y seguimiento del Código de Ética Institucional para Servidores Públicos; para llevar a cabo dichas actividades deberán seguir los programas y planes de acción, determinados por el Centro de Formación Institucional.

Visión

- ❖ Una Administración de Recursos Humanos Eficiente.
- ❖ La Formación Ética, clave principal para el avance del proceso de modernización y profesionalización de la Administración Pública.
- ❖ Servidores Públicos honestos y comprometidos con la sociedad.
- ❖ Servidores Públicos capaces de reconocerse dentro de la Administración Pública como partes claves y elementales del buen funcionamiento de la organización, comprometidos y sobre todo honestos y eficientes en su desempeño.

Las Metas

- ❖ Elevar el nivel de profesionalismo en conjunto con actitudes éticas significativas, como honestidad, mejora continua en los servicios prestados a los ciudadanos, cumplir en forma total los planes de trabajo y proyectos.
- ❖ Incrementar la confiabilidad en los ciudadanos, en menos de 5 años.
- ❖ Mejorar la imagen de los servidores públicos mediante acciones concretas, rendición de cuentas claras, fincamiento de responsabilidades sin privilegios, eliminación de favoritismos a grupos de la élite política.

La Aplicación del Modelo

- ❖ Las Unidades de Enlace de Formación Institucional (UEFI) se deben establecer en cada una de las instituciones que conforman la Administración Pública.
- ❖ La elaboración del Código de Ética Institucional, que determinará las primeras líneas de acción para conformar las unidades. En el Código de Ética Institucional se deben comprimir en un solo ejemplar, los siguientes puntos:
 - a) Código de Ética (Descripción de principios éticos básicos: Probidad, Responsabilidad y Transparencia).
 - b) Misión, Visión y Filosofía de la institución u organización pública.
- ❖ Los responsables del funcionamiento de cada unidad dependerán de la vigilancia de la Centro de Formación Institucional (CEFI).

- ❖ Las Unidades de Enlace de Formación Institucional (UEFI), deberán contar con un sistema de información veraz y actualizado, una base de datos compartida con el CEFI.
- ❖ Todos y cada uno de los servidores públicos deberán tener un registro laboral, un expediente abierto a cualquier área o institución dentro de la Administración Pública (recursos humanos o contraloría).

Los cursos de capacitación se impartirán dentro del horario laboral, en un total de 15 horas como mínimo y 25 como máximo, además de la inducción ética, misión, visión y filosofía, se incluirán cursos de actualización en materia pública, es decir, todos aquellos cambios estructurales o de aplicación.

4.4.3 El papel de la ética en la Administración Pública

La ética debe considerarse como parte fundamental en cada una de las instituciones y organizaciones que conforman la administración pública, para ello, es necesario fomentar en los servidores públicos la divulgación, aplicación, capacitación y evaluación, de los diferentes medios: los códigos de conducta, el manejo de las leyes, así como la actualización permanente y capacitación constante en puestos, el respeto y reconocimiento a su trabajo, rendición oportuna de cuentas, con el fin de que una vez implementada la ética en una institución está sea una preocupación permanente. Al establecer cada vez mejores parámetros de aceptación y obtención de resultados. En opinión de Jim Wesberry,

"las áreas principales de conducta ética incluyen: lealtad y moralidad; requisitos legales; requisitos de responsabilidad (accountability), contabilidad e informes financieros; requisitos de controles gerenciales; requisitos de contrataciones y adquisiciones; requisitos de evitar conflictos de intereses de hecho o que podrían parecer conflictos a otros; transparencia balanceada con confidencialidad; prudencia, eficiencia e economía; obtención del valor justo por el dinero; requisitos de evitar favoritismo, discriminación y nepotismo; requisitos de evitar

promesas privadas, ganancias o ventajas; y el deber de revelar la conducta y prácticas no éticas o corruptas por parte de otros."⁷⁸

Además, no sólo el servidor público debe ser ético, la sociedad debe ser partícipe del proceso de transformación y es posible en la medida que se impulsen programas incluyentes a todos los sectores, mecanismos transparentes de corresponsabilidad, en pro de diseñar un capital social, es decir, en el marco del desarrollo democrático, la cooperación y la confianza, entre el gobierno y la sociedad, producen con el tiempo una derrama de beneficios, en estabilidad social y crecimiento económico. En este sentido, Manuel Villoria destaca:

"para Putnam, el capital social es el conjunto de características de la organización social, como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones coordinadas. Se expresa en una cultura de la confianza y de la tolerancia, cuyo resultado es el nacimiento de extensas redes de asociaciones voluntarias. Este fenómeno es, además, circular, donde existen las redes asociativas se genera confianza que, a su vez, permite generar más redes y reforzar las existentes. Los contactos continuados en esta cultura de la confianza permiten el desarrollo económico, y el desarrollo económico permite generar más confianza. En su concepto, se combinan normas sociales subjetivas (como la confianza), características sociales objetivas (como las redes sociales) y resultados (eficacia y eficiencia)... generar capital social... y reforzar el peso de una opinión pública formada en condiciones discursivas es fundamental para el desarrollo económico de un país y, sobre todo, para su desarrollo democrático."⁷⁹

La ética considerada durante el desarrollo del presente trabajo, elemento fundamental dentro de la organización del Estado, sin lugar a duda, fomentará la estabilidad política, la gobernabilidad y el equilibrio con la sociedad y sus demandas. Los servidores públicos que se dediquen a cumplir metas y objetivos con una visión ética, evitarán en todo momento incurrir en actos corruptos. Por lo tanto, la ética es una necesidad en la

⁷⁸ Wesberry Jim, Los Principios Básicos de la Ética y la Transparencia en el Manejo de lo Público, Documento de Internet.

⁷⁹ Villoria Mendieta Manuel, Ética Pública y Corrupción: Curso de Ética Administrativa, ED. Tecnos, p.91

función pública, una labor ardua para todos sus integrantes, como lo destaca Fernando Savater en *Ética para Amador*, "la ética es el arte de elegir lo que más nos conviene y vivir lo mejor posible; el objetivo de la política es el de organizar lo mejor posible la convivencia social, de modo que cada cual pueda elegir lo que le conviene. Como nadie vive asilado... cualquiera que tenga la preocupación ética de vivir bien no puede desentenderse olímpicamente de la política."⁸⁰

4.4.4 La ética, motor de cambio en la cultura administrativa

La aplicación de la ética, se considera un mecanismo de cambio en la actitud del servidor público, necesita conformarse en una nueva cultura, y para dicho tema, el retomar los principios formulados para la cultura organizacional en organizaciones públicas, (en razón de lo propuesto por la corriente gerencial), la introducción de una cultura ética implica una transformación radical dentro de la cultura administrativa actual o vigente. Es importante antes mencionar, que la cultura organizacional se entiende según el autor Edgar Shein, como un esquema de tres niveles:

"en el primer nivel se encuentran lo que Shein denomina conductas y creaciones términos que se refieren a las manifestaciones culturales más visibles de la organización como son su arte y su tecnología, sus ceremonias, su lenguaje, sus mitos o sus tradiciones, entre otras. En el segundo nivel aparecen los principios de la organización esto es, los sentimientos, la identidad, los significados, el ethos, la manera de pensar, etc. Por último, Shein añade un tercer nivel, prácticamente invisible para el observador, en el que radican los presupuestos básicos de la organización, es decir, su visión del mundo, su espíritu o sus creencias sobre la naturaleza humana."⁸¹

En esta misma idea, se puede visualizar que la transformación debe estar encaminada hacia el segundo y tercer nivel, ética, valores, normas morales que identifiquen a los servidores públicos con los principios y razón de ser de la institución. El punto es impulsar todos estos elementos y principios éticos, en la vida cotidiana de los

⁸⁰ Savater Fernando, *Ética para Amador*, ED. SEP, p.169

⁸¹ Román Masedo Laura, *La Cultura Organizativa y la Ética Pública*, ED: Pretince Hall, p.233

servidores públicos, e ir formando una cultura fuerte y bien fundada, en que todos los integrantes que forman parte de la institución sean concientes e interioricen los siguientes puntos:

- I. El fin principal del servicio público es por consiguiente el cumplimiento y respeto del interés general, sobre cualquier otro.
- II. El asumir en cualquier decisión una actitud responsable y justificada.
- III. Evaluarse a sí mismo, su actividad y permitir que la sociedad sea parte del proceso.

El éxito de cualquier esfuerzo encaminado a mejorar la Administración pública y al servidor público está totalmente ligado a la ética y a los valores que la conforman. En este punto, Agustín Izquierdo advierte sobre la libertad del individuo, "... la libertad y la elección del individuo integrado en una organización pública se basa en el individuo en cuanto tal, es decir, en sus intereses como persona particular, sino en el acuerdo de su voluntad con la tendencia asignada a la administración pública. De aquí nace la responsabilidad individual de todo empleado público que en ningún caso, puede diluirse en la institución a la que pertenece."⁸² Entonces, la ética en cada servidor público es una cuestión de elección abierta, dicha elección puede estar basada o no en valores, pero si está basada en valores comunes y si esos valores también son aceptados en la vida cotidiana de un pueblo, se está interactuando bajo el mismo objetivo el bien común.

⁸² Izquierdo Agustín, Ética y Administración, ED. Alianza, p.333

CONCLUSIONES

La importancia de los elementos que conforman al Estado es primordial dentro de cualquier trabajo de la investigación social, por tanto, es una institución formada con los medios de acción jurídicos, políticos y administrativos, y de gobierno, necesarios para asegurar las condiciones de vida más óptimas a favor de la población, dentro de su espacio adecuado que es el territorio.

La Constitución es el pacto político y la ley fundamental que representa la unión de hombres libres bajo normas jurídicas generales que protegen sus derechos individuales, garantizando primordialmente su seguridad, el orden público, la libertad de los ciudadanos, el equilibrio de la división de poderes, el respeto a la voluntad general, es decir, asegurar el bien común.

El Gobierno, se encarga de dirigir y organizar las acciones necesarias para asegurar el bienestar de sus gobernados. Tiene dos tipos de funciones las políticas y las administrativas, las primeras, se refieren al manejo y consolidación de la autoridad y el poder, las segundas, se dirigen a la captación de recursos, dotación de servicios, conservación del orden, preservación de los derechos individuales y de su respeto.

Las funciones del gobierno se ven materializadas en los tres poderes: Ejecutivo encabezado por el monarca o presidente de la república, el Legislativo compuesto por las cámaras alta y baja o parlamento, y el Judicial integrado por la Suprema Corte de Justicia y tribunales. A su vez conforman un enfoque tripartido en el ámbito federal y estatal.

La Administración Pública (*el gobierno en acción*), es la ciencia social que instituye y promueve los principios básicos, así como necesarios para la organización y dirección del gobierno, mediante un conjunto de acciones, sistemas y procedimientos encaminados a generar respuestas a las demandas de la sociedad y el cumplimiento de los fines del Estado a través de una serie de compromisos profesionales y éticos.

La estructura de la actual Administración Pública es de dimensiones bastante complejas debido a los cambios de los últimos años, la revolución tecnológica, la introducción de

nuevos modelos de gestión pública, la exigencia social de transparentar sus acciones y los esquemas de rendición de cuentas, con el fin de concebir a un Administración Pública más eficiente y eficaz en su estructura.

La legitimidad se describe y reconoce mediante el consenso de los gobernados hacia sus gobernantes. Se adquiere mediante diversos factores: obediencia, carisma y poder legal, dependiendo de la actuación de los gobiernos es el tipo de legitimidad. Por tanto, la legitimidad debe dirigirse como un instrumento que constituya una base firme entre el ejercicio del poder y el consenso civil.

El Estado mexicano a través de su pueblo se suscribe en una República representativa, democrática y federal, formada por estados libres y soberanos. La soberanía nacional reside en su pueblo facultado para dictar leyes y establecer el gobierno que más le convenga, así como el poder de modificarlo, el ejercicio de su soberanía es por medio de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

El Estado mexicano transitó al igual que otros estados por los diferentes modelos económicos, en particular, del Estado benefactor al Estado neoliberal, representando para él ciertos retos en la forma de gobernación, produciendo en la actualidad fuertes desafíos: la democratización efectiva con la inclusión de la ciudadanía, la alternancia de los Poderes de la Unión, el combate a la corrupción de sus instituciones, así como la apertura y liberalización comercial.

La existencia de crisis de consenso y legitimidad dentro del Estado mexicano conlleva al cuestionamiento de su capacidad de respuesta hacia las demandas sociales, políticas, culturales, económicas, entre otras. En este punto se debate su gobernabilidad que consigue ser reflexionada como una dimensión específica en la relación de gobierno, es decir, la relación entre gobernantes y gobernados,

De manera que no es el Estado o el gobierno lo que permite, por sí mismos, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, es la relación compleja entre ambos términos lo que permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere

relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad.

Por tanto, la gobernabilidad está muy ligada a los mecanismos de *eficacia*, en relación con la capacidad para alcanzar los objetivos y el mantenimiento de los compromisos políticos-sociales, la *legitimidad* que sustenta el consenso de los ciudadanos hacia las acciones de gobierno y la *estabilidad* está intrínseca en los anteriores elementos con la obediencia y respeto a las leyes, así como a las instituciones que forman parte del Estado.

La ingobernabilidad o crisis de gobernabilidad se refleja en una situación de efectos contrarios a la obediencia, el respeto y el consenso, creada por diversos factores en México entre los que destacan la ineficiente política, la desatención social, la flagelante corrupción e impunidad.

Las instituciones públicas están inmersas en una crisis de legitimidad debido a su falta de respuesta a las demandas sociales, existen varios factores que influyen en dicha circunstancia: la falta de consistencia en los grandes programas nacionales, la inestabilidad laboral del personal que lo desarrolla, la inadvertencia del compromiso con la sociedad (el bien común), los aberrantes saqueos al erario y la ausencia de ética, son graves incidencias que merman la función pública.

En efecto, el ignorar las demandas y reclamos sociales puede desencadenar en ingobernabilidad o desobediencia civil, establecida en acciones opuestas a decisiones gubernamentales injustas, reacciones que en el futuro pueden elevar en tono gradual su intensidad hasta terminar con el estado de derecho y la tolerancia.

Evitar que el contrato social se quebrante es una obligación y una responsabilidad del sistema gobernante y se logrará en la medida que se recupere la legitimidad y credibilidad, plasmando verdaderos cambios en la función pública, es decir, la aplicación justa de leyes, consolidación de un esquema participativo para la sociedad, sobre todo transparentar los manejos y actividades gubernamentales.

La corrupción en el ámbito público se reproduce al encubrir e incurrir en actos ilícitos, llámese clientelismos, sobornos, fraudes, saqueos, nepotismo, es decir, toda forma ilícita y no ética en el desarrollo de las actividades comprendidas por los servidores públicos, transgrediendo el compromiso de salvaguardar los intereses generales sobre los intereses privados y no mantener conductas leales, imparciales, honestas y eficientes.

El incremento o mantenimiento de la corrupción en un sistema político-social, concierne a una cultura inmersa en la apatía y ausencia de valores comunes, por tanto, la corrupción reducirá en la medida que sus integrantes adopten valores comunes en pro de una cultura ética y de corresponsabilidad en la idea de conservar la legalidad y el respeto a la sociedad y a las instituciones que la representan.

Una de las propuestas de cambio para mejorar la acción gubernamental es la profesionalización, entendida como un proceso complejo que incluye la selección, la formación de perfiles adecuados a los puestos públicos, la capacitación, la estabilidad laboral, la promoción y remuneración de los servidores públicos dentro de las instituciones.

El factor humano especializado y capacitado en cualquier organización es indispensable para trabajar con eficacia. La profesionalización en la Administración Pública a mi parecer es el mejor camino para generar recurso humano eficaz y comprometido con el servicio a la sociedad.

Contar con profesionales de la Administración Pública con una carrera sólida se aseguran ciertas ventajas comparativas, o sea, se tendrá el sentimiento de compromiso y lealtad, las obligaciones laborales estarán ligadas a la necesidad de cumplir con responsabilidad y eficiencia ya que adicionalmente se tendrá conciencia de mejorar las condiciones profesionales y de vida propias, logrando recuperar el vínculo de comunicación con la sociedad.

El impulso a mecanismos de evaluación y recompensas en el desempeño del servidor público, además de un sistema de remuneraciones, que cuente con sueldos acordes a

los del mercado, o sea, salarios más competitivos, en razón de lograr un mayor desempeño en el servidor público así como adaptar su desarrollo, creatividad y criterio a los cambios estructurales y tecnológicos con el fin de contribuir a servir con eficiencia a la sociedad.

La función pública debe desarrollarse en forma transparente, la rendición de cuentas y la necesidad de fincar las responsabilidades sobre infractores de la ley, son orientaciones hacia una mejor calidad en la gobernabilidad y en la administración de los recursos materiales, financieros y humanos.

La rendición de cuentas debe contar con esquemas más estrictos para fomentar la confianza en los servidores públicos además de fungir como instrumento de inspección sobre el origen de recursos ilícitos. En este sentido, la diligencia de la ley de responsabilidades administrativas debe ajustarse a cualquier situación evitando los grandes márgenes de discrecionalidad, para que su aplicación sea respetada y oportuna cancelando cualquier desviación de su obligación.

El entorno democrático y los avances en redes de comunicación, exigen hoy en día como condición preponderante para el desarrollo político, social, económico y cultural, la participación ciudadana bajo la idea de integrar gobiernos responsables y capaces, por medio del respeto a sus votos y una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación debe convertirse en el medio más importante para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

En México, los mecanismos de participación social han avanzado en los últimos años, la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública promete iniciar un proceso de transparencia gubernamental y en el ámbito estatal algunas leyes de acceso a la información ofrecen un poco más que la federal en el sentido de que aplican a los tres poderes, la obligación de rendir cuentas.

La conducta ética pertenece íntegramente a los individuos y su relación con el entorno social, laboral, político, económico y cultural; en el caso de la acción pública se involucra con todas las anteriores en un marco de observancia de las disposiciones

legales y de compromiso irrenunciable hacia la administración, atención y resolución de las demandas sociales.

Las transformaciones en la estructura y cultura de la Administración Pública sustentadas en la ética permitirán restablecer la confianza en sus servidores que actuarán siempre bajo principios de honestidad, transparencia, eficiencia, eficacia y compromiso. No podremos construir un buen Gobierno si antes no contamos con trabajadores al servicio del Estado debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea.

El modelo ético propuesto ofrece una opción más dentro de la infraestructura ética del país, en la Administración Pública Federal con la visión de ampliarse a otros niveles de gobierno, apoyándose en las propuestas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006).

El modelo retoma la idea del establecimiento de Códigos de Ética, además de considerar el fomento a la inducción ética, evaluación y seguimiento del comportamiento del servidor público. La ética en el servicio público brinda valores de probidad, transparencia y responsabilidad necesarios para recuperar y mantener el interés general, el respeto a los lineamientos establecidos en el pacto social, la credibilidad en las instituciones y sobre todo la opción a mantener actitudes más justas en relación con el desempeño laboral.

Mi propuesta es la inclusión de un Modelo Ético, que trata de sugerir una estructura abierta que permita la inducción, capacitación y seguimiento al comportamiento ético de los servidores públicos, en el modelo propongo el Centro de Formación Institucional (CEFI), apoyada por Unidades de Enlace de Formación Institucional (UEFI), unidades que se contemplan dentro de cada una de las instituciones integrantes de la Administración Pública, estas unidades a su vez tendrán comunicación con el Centro de Formación Institucional, que actuará como la matriz.

El Centro de Formación Institucional tiene por objetivo lograr la recuperación de valores en el ámbito público, abrir la oportunidad a una nueva Administración Pública, conformada por servidores públicos comprometidos y conscientes de su labor para con

la sociedad, inmersos en una cultura con principios básicos: la probidad como elemento de enlace con conceptos de rectitud, integridad y transparencia.

El Centro de Formación Institucional (CEFI), estará encargado de desarrollar y elaborar las estrategias de capacitación y formación ética, de acuerdo con los lineamientos propuestos por los planes y programas en el ámbito nacional vigentes, desarrollar la normatividad y condiciones generales en que deberán operar las unidades de enlace de formación institucional, mantener los vínculos necesarios con otras instancias gubernamentales para efectos de una actividad transparente.

El Centro de Formación Institucional, es la institución que podría estar encargado de promover y dar seguimiento al comportamiento ético, se propone sea un organismo público autónomo, formado por un Consejo General, presidido por el Consejero Presidente y el Consejo General tenga injerencia importante en la función ejecutiva. La forma de nombramiento del cuerpo colegiado sea propuesta por las fracciones parlamentarias.

Las Unidades de Enlace de Formación Institucional estarán encargadas de aplicar y encauzar las estrategias de capacitación y formación ética, según las características particulares de cada institución, nivel y tipo de servidor público. Deberán desarrollar cursos de inducción para el personal de nuevo ingreso, con el fin de promover el compromiso con la institución y su trabajo.

El modelo pretende se elabore por cada una de las instituciones y organizaciones de que forman parte de la Administración Pública Federal, un Código de Ética Institucional para Servidores Públicos; que contenga además del los aspectos éticos básicos, la integración de la misión, visión y filosofía de la institución u organización, además del marco normativo correspondiente (leyes y reglamentos), con la idea de seguir los programas y planes de acción, determinados por el Centro de Formación Institucional.

Se pretende de igual forma incrementar la responsabilidad pública en los servidores al manifestar plena conciencia de satisfacer o reparar cualquier decisión confiada y bajo

canales transparentes promoviendo acciones encaminadas a mantener las cuentas claras en los manejos de los asuntos públicos.

Elevar y mejorar el nivel de vida del país depende en gran parte de la función y desempeño gubernamental, un gobierno capaz, es un gobierno responsable, confiable, eficaz, abierto y ético; ello será posible con la participación de los integrantes del mismo. Modernizar la administración no sólo son reducciones en tiempo y trámites es crear nuevas opciones de cambio, cuando se habla de cambio me refiero al hecho de transformar las actitudes y aptitudes de los servidores públicos.

El servicio público es lo que justifica la vida de los gobiernos y si los gobiernos son capaces de atender y solucionar los problemas públicos, se contará con un gobierno capaz de asegurar el bienestar común de la población, de cubrir sus necesidades y atender sus demandas, al responder en forma oportuna y consistente.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Ayala Espino José, *Diccionario de Economía Pública*, México, ED. Facultad de Economía UNAM, 1997, p.376.

Bizberg Ilán, *Estado y Sindicalismo en México*, México, ED. El Colegio de México, 1990, p.390.

Bobbio Norberto y Bovero Michelangelo, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, ED. Grijalbo, 1985, p.135.

Cadena Edel, *Neoliberalismo y Sindicalismo en México*, México, ED. UAEM, Colección Xinantécall No.3, 1997, p.201.

Campos A.T. Ricardo, *Gobernación y Ética Pública*, México, ED. Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

Carrillo Landeros Ramiro, *Metodología y Administración*, México, ED. Limusa, 1989, p.254.

Combellas Ricardo, *Los valores éticos de la democracia y la comunidad iberoamericana*, Ensayo de "Documentos del Foro Iberoamericano, Isla de Margarita", Venezuela, Octubre de 1997.

Córdova Arnaldo, *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, México, ED. Grijalbo, Colección Enlace, 1976, p.310.

La Formación del Poder Político en México, México, ED. Era, 1994, p.99.

Cue Cánovas Agustín, *Historia Social y Económica de México*, México, ED. Trillas, 1995, p.422.

Chellet Osante Roberto, *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, México, ED. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Academia de Capacitación, 1995, p.205.

Dror Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 1996.

Ética y Administración Pública, Documentos del Foro Iberoamericano, Isla de Margarita, Venezuela, Octubre de 1997. pp.1755-1763.

Enciclopedia de México, Tomo III, Estados Unidos, ED. SIIC, 1993, pp.1755-1763.

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, México, ED. Porrúa, 31 edición, 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Guerrero Orozco Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, ED. Harla, Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, 1986, p.389.

Izquierdo Agustín, *Ética y Administración*, Ensayo de "La Nueva Administración Pública", Madrid, ED. Alianza, 1997, p.347.

Juanes Jorge, *Hegel o la Divinización del Estado*, México, ED. J. B. Climent, 1989, p.323.

Kamenka Eugene y Kryger Martín, *La Burocracia*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 1981, p.289.

Macías Ana, *Génesis del Gobierno Constitucional en México 1808-1820*, México, ED. Secretaría de Educación Pública, 1973, p.186.

Martínez Borrego Estela y Sarmiento Sergio, *Campesinos e Indígenas ante los Cambios de la Sociedad Política*, Ensayo de "Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa", México, ED. UNAM, FLACSO Y Plaza y Valdés, 1998.

Martínez Puón Rafael, *El Combate a la Corrupción en el Marco de la Reforma de la Administración Pública en México*, México 2002, (Por Publicar).

Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina, España, Revista Iberoamericana de Administración Pública, ED. Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, 2002, p.180.

Merino Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, México, ED. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación no.4, 1997, p.58.

Mill John Stuart, *Del Gobierno Representativo*, Madrid, ED. Tecnos, 1985, p.215.

Morris Stephen, *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, México, ED. Siglo Veintiuno, 1992, p.194.

León y Ramírez Juan Carlos, *La Importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia*, México, ED. UNAM Y Plaza y Valdés, 1999.

León Samuel, *Política Social y Salud*, Ensayo de "Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa", México, ED. UNAM, FLACSO Y Plaza y Valdés, 1998.

López Alvarez Francisco, *La Administración Pública y la Vida Económica de México*, México, ED. Porrúa, 1956, p.217.

Olivas Enrique, *Problemas de Legitimación en el Estado Social*, Madrid, ED. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, 1991, p.198.

Preceptor Enciclopedia de Ciencias sociales, Barcelona, ED. Océano, 2000, p.994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Rabasa Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, ED. Porrúa y la H. Cámara de Diputados, 1997, p.435.

Rodríguez Zepeda Jesús, *Estado de Derecho y Democracia*, México, ED. Instituto Federal Electoral, "Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática," 1996, p.69.

Román Masedo Laura, *La Cultura Organizativa y la Ética Pública*, Ensayo de "La Nueva Gestión Pública", Madrid, ED. Prentice Hall, 2001, p.401.

Sabine George H., *Historia de la Teoría Política*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 1992, p.677.

Savater Fernando, *Ética para Amador*, México, ED. SEP-Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España, 1998.

Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, México, ED. Porrúa, Tomo II, 1993.

Suárez Fariás Francisco, *Elite, Tecnocracia y Movilidad Política en México*. México, ED. Universidad Autónoma Metropolitana, 1991, p.303.

Strahm Rudolf H. y Oswald Spring Ursula, *Por esto Somos tan Pobres*, México, ED. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Coordinación de Humanidades, 1990, p.271.

Swezy Paúl, *Teoría del Desarrollo Capitalista*, México, ED. Fondo de Cultura Económica, 1974, p.491.

Uvalle B. Ricardo y Bravo A. Marcela Coordinadores, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesional*, México, ED. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM/Plaza y Valdés, 1999, p.237.

Uvalle B. Ricardo, *La Administración del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, ED. Instituto de Administración Pública del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad del Estado de México.

Villoria Mendieta Manuel, *Ética Pública y Corrupción: Curso de Ética Administrativa*, Madrid, ED. Tecnos, 2000, p.198.

Weber Max, *¿Qué es la Burocracia?*, Buenos Aires, ED. Pleyade, 1977, p.118.

El Político y el Científico, México, ED. Coyoacán, Colección Diálogo Abierto, 1996, p.89.

Wesberry Jim, *Los Principios Básicos de la Ética y la Transparencia en el Manejo de lo Público*, Casals & Associates, Director del Proyecto AAAMexico, en el Seminario Internacional sobre "Las nuevas tecnologías de la comunicación al servicio de la

integridad y la transparencia en la gestión municipal" Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 24 de octubre de 2001.

Hemerografía

Periódico "El Universal"

19 de enero de 2000
29 de enero de 2000
14 de octubre de 2000
5 de mayo de 2001
07 de mayo de 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Revista "NEXOS"

-Salazar C. Luis, *Autoritarismo, Autoridad y Legalidad*, México, ED. UNAM, 1999.

Revista "Península", En Internet: www.peninsula.com.mx

-Sosa Germán, *Moral y Ética*, Artículo publicado en la Revista Península, Febrero

Revista "Prospectiva", Agrupación Política Nueva, A. C. www.politicanueva.org.mx

-Campos A.T. Ricardo, *Gobernación y Ética Pública*, México, Revista Prospectiva Número 19, 2001.

-Martínez Puón Rafael, *Análisis y perspectivas del establecimiento de un servicio civil de carrera en México*, México, Documento de Internet, Punto de Debate.

-López Guerra Patricia, *La corrupción como un problema institucional*, Revista Prospectiva, Año 7, Número 20, 2002, p.35.

-León y Ramírez Juan Carlos, *La Importancia del desempeño profesional en la Administración Pública*, Revista Prospectiva, Número 9, 1998, p.25

Documentos Oficiales

Código de Ética, Del Gabinete Mexicano, (1ero. Diciembre del 2000).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial, (Publicada el 13 de marzo de 2002).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, ED. Sista, 1998.

Programa de Modernización de la Administración Pública(1995-2000), México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, Documento en Internet en la página de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, www.secodam.gob.mx.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN