



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY**



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®**

Biblioteca
Campus Ciudad de México

**ÉTICA PÚBLICA,
REVALORANDO EL SERVICIO PÚBLICO**

**TESIS QUE PRESENTA
OCTAVIO ELEAZAR ARROYO ZAVALA**

PARA OBTENER EL GRADO DE

**DOCTOR EN ESTUDIOS HUMANÍSTICOS
CON ESPECIALIDAD EN ÉTICA**

DIRECTOR DE TESIS: RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MARZO, 2011

CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

Propiedad intelectual de Octavio Eleazar Arroyo Zavala, 2011
todos los **derechos reservados**

RESUMEN

En el presente documento se reflexiona sobre las implicaciones éticas que se tienen en el servicio público. La posibilidad que pretende dicha reflexión es que los integrantes de las instituciones públicas actúen en un nivel de coherencia entre “lo que es la organización”, “lo que puede ser” y “lo que aspira a ser”. Poniendo especial énfasis en la “actitud” ante las tareas a desempeñar, ya que esto genera una diferencia sustancial entre personas que se asumen como “empleados de gobierno” y aquellos que se consideran “servidores públicos”.

Los primeros esperan la hora de salida, el pago quincenal, la jubilación y aportan poco; mientras que los segundos se interesan, se actualizan, proponen y reflexionan sobre las repercusiones de sus actos con respecto al público que impactan. A los primeros les parece ajeno el gobierno aunque trabajen en él, mientras que los segundos se sienten parte y proponen. Si tomamos en cuenta que en la administración pública conviven al menos estos dos tipos de personas, existe entonces un problema sustancial que requiere solución.

Para desempeñarse como servidor público se debe tomar en cuenta que, quien se encarga de tal encomienda, no sólo debe contar con conocimientos para desempeñar su cargo, sino también con sensibilidad social. Si una persona asume un cargo público, no sólo obtiene un ingreso monetario por su desempeño, sino que acepta ciertas obligaciones, restricciones y limitaciones en su actuar. Por tanto, se le pedirá, hacer compatibles sus principios personales y de historia de vida con los fundamentos propios del servicio público, con la finalidad de convertirse en un “verdadero” servidor público y no sólo desempeñarse como un “empleado de gobierno”.

La visión ética del servicio público presentada pretende impactar de manera positiva en la relación Estado, gobierno, administración pública y sobre todo con relación a la sociedad a la que se impacta. El llamado a un servicio público eficiente y con bases éticas representa todo un reto ante la gran cantidad de dilemas que se presentan en el actuar cotidiano de los servidores públicos tales como “gratificaciones especiales”, sobornos, tráfico de influencias, inestabilidad laboral por los cambios de gobierno, no reconocimiento al mérito, reglamentación difusa, entre otros.

No podremos pensar en una ética en el servicio público si antes no contamos con personas al servicio del Estado debidamente formadas, motivadas y absolutamente convencidas de la dignidad e importancia de su tarea. Por tanto, es necesario identificar aspectos sustantivos para formar un servicio público íntegro, con servidores que construyan, promuevan y defiendan la ética en la administración pública.

ÍNDICE

RESUMEN.....	i
INTRODUCCIÓN.....	v
CAPÍTULO 1	
LA BASE DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA RELACIÓN ÉTICA Y POLÍTICA.....	
	1
1.1 La ética y la política.....	1
1.2 Independencia o correlación entre ética y política.....	6
1.3 Hacia algunos fundamentos éticos de la política.....	18
1.4 El Estado y sus orígenes.....	23
CAPÍTULO 2	
LA FINALIDAD DEL ESTADO ES EL BIEN COMÚN Y POR ENDE, DEL SERVICIO PÚBLICO.....	
	28
2.1 Capacidad política, administrativa y jurídica del Estado.....	28
2.2 Gobierno y administración.....	35
2.3 Administración pública.....	39
2.4 El servicio público y su razón de ser.....	46
2.5 Marco normativo de actuación de los servidores públicos en México...	51

CAPÍTULO 3

LA RELACIÓN GOBIERNO-CIUDADANÍA COMO FUENTE PARA

REVALORAR EL SERVICIO PÚBLICO.....	60
3.1 Relación gobierno-ciudadanía en Estados democráticos.....	61
3.2 La legitimidad moral en el ejercicio de la autoridad.....	65
3.3 Corrupción, “amenaza” para el desempeño del servicio público.....	74
3.4 Combate a la corrupción en México 1976-2010.....	82
3.5 Transparencia y rendición de cuentas.....	93

CAPÍTULO 4

ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	100
4.1 El servicio público como profesión.....	100
4.2 El administrador público como garante del servicio público.....	106
4.3 El “deber ser” del servidor público.....	114
4.4 La integridad en el servicio público.....	122
ANEXO 1. Diez reglas para la sobrevivencia de la burocracia (El “no deber ser” del servicio público).....	135
CONCLUSIONES.....	137
BIBLIOGRAFÍA.....	149
VITAE.....	158

INTRODUCCIÓN

La ética tiene varios papeles importantes en el servicio público y en la búsqueda del bienestar de la sociedad, en tanto que el ejercicio de la administración pública tiene que ver fundamentalmente con la prestación de bienes y servicios a la población, y debe esperarse que la ética juegue un papel determinante para la consecución del servicio que se presta. En la práctica dicha función tiende a ser ignorada, ya sea por inexistencia o por omisión y nos enteramos de escándalos sobre corrupción y del gran escepticismo del ciudadano acerca de la honestidad en el servicio público.

El propósito de que la administración pública sea regida, de alguna manera, por la ética, no se reduce a defenderla del peligro de corrupción; ésta es sólo una de las amenazas, la más burda o grosera, pero el desafío es mucho más profundo y amplio; se trata de la vigencia de la ética en todo el ámbito de la conducta humana pensada como fin ético-político y de la que depende el bien común de las sociedades, que es –en definitiva- el fin último de la política como servicio público.

Hoy día, existe una percepción considerable acerca de que la ética tiene un papel apenas marginal en las acciones y decisiones de los servidores públicos y hay poca claridad acerca de su implicación en la gestión pública, de ahí la importancia en el estudio de estos temas, ya que en la evolución política debe estimularse, al mismo tiempo, el desarrollo de la ética en el servicio público.

En el estudio del tema surgen discrepancias importantes acerca de la forma en que el servidor público concibe la noción de su cargo o de su institución; por un lado, podría estar circunscrito al mandato formal y por otro,

debería buscar el logro del mayor valor en el uso de los recursos públicos a su disposición. Pero algo fundamental y no sujeto a discrepancias es que dicho servidor tiene la obligación de ser eficiente y rendir cuentas sobre sus actos al público, independientemente del origen de su nombramiento o elección al cargo que ocupa. De aquí podría resultar la importancia que el valor de la transparencia, por ejemplo, tiene en el servicio público.

En este momento es necesaria una reflexión sobre lo que es el servicio público pero también acerca de lo que es la ética, ya que ambas están ligadas al ejercicio ciudadano. No debemos olvidar que las organizaciones de la sociedad, como el Estado, tienen un sustento ciudadano fundamental para la realización de fines y la generación de bienestar. Muchas veces hablamos de los servidores públicos como seres corruptos, viciados por partidismos y olvidamos que el servicio público es en sí mismo un aspecto muy importante, positivo y necesario. Reflexionar sobre ética en el servicio público permite analizar las circunstancias de la realidad socio-cultural de un país que condicionan o influyen en la moralidad de su vida política así como también sugerir posibles criterios u orientaciones para afianzarlo y mejorarlo.

En este documento se reflexiona sobre las implicaciones que tiene el servicio público y se pretende rescatar la figura del servidor público dándole el valor que en realidad tiene, lo cual, puede ser un buen principio para generar una "reacción en cadena", ya que la persona que se encuentra desempeñando un cargo público dejará de pensarse como un "mal necesario"; y si a eso se suma la promoción de la ética en el servicio público, los resultados no pueden ser menos importantes.

La esfera pública implica la realización de los fines establecidos a través de mediaciones en las cuales cobra importancia el plano de las decisiones que,

a partir de convicciones, producen efectos de los cuales es necesario hacerse responsable. De este modo, las decisiones que se adoptan en las organizaciones públicas implican el triple nivel de: convicciones, acciones y responsabilidad. En este sentido, se pretende pensar en una ética integral, que más allá de la referencia al plano de las intenciones, como contenido de la conciencia, apunte principalmente a la obtención de logros fundados en acuerdos que generan responsabilidades y deberes.

De esta manera, la ética reúne, en lo que se refiere a logros, acuerdos y responsabilidades, a decisores, actores y asociados en las organizaciones públicas. Directivos, personal asociado a la organización, público, proveedores, empresas y sociedad en general; quienes integran una misma red de inclusión progresiva de finalidades y paralelamente, otra de responsabilidades.

La posibilidad de llegar a una reflexión ética permitirá sentar las bases en el actuar de los integrantes de las instituciones públicas en un nivel de coherencia entre “lo que es” (lo real, el ser) como resultado del tiempo transcurrido, con sus fortalezas y debilidades; “lo que puede ser” (lo que decidimos, el poder ser) a partir de la actuación de fortalezas que generan posibilidades; y “lo que aspiramos que sea la institución” (lo que deseamos, el deber ser).

Vista de manera integral, tomando en cuenta a todos y cada uno de los servidores públicos, así como el impacto en la población a la que se dirigen sus acciones; la ética en el servicio público permite constituir el aspecto simbólico de la institución (cultura), el aspecto conceptual (su proyecto sustancial), y el aspecto *práxico* (las actuaciones), en contextos humanos concretos de los integrantes de la misma.

El poder de integración de la ética permite ampliar la concepción tradicional, según la cual, la “ética en el servicio público” es con frecuencia reducida a la discusión de los códigos de ética de los servidores públicos y el establecimiento de “controles sobre controles” generadores de una sobrerregulación que impide un ejercicio sencillo y efectivo, creando una complejidad aún mayor en lo que a desarrollo institucional público se refiere.

El problema debe ser visto y resolverse de modo integral, centrándose en la responsabilidad ciudadana y en la ética en el servicio público, orientada a la transparencia, rendición de cuentas y desempeño eficiente de las responsabilidades encomendadas. Las instituciones públicas resultan así confrontadas en su capacidad de construir y atenerse a normas que permitan el ejercicio de las aptitudes, la eficiencia y la eficacia para la producción de decisiones, acciones y resultados; en su disposición por promover la participación y en su convicción para realizar acciones orientadas a la construcción de una moral en la institución, centrada en valores tales como la lealtad, la responsabilidad y la equidad.

Más allá de una ética perdida (que se quiere recordar) o del señalamiento de una crisis de valores (que se quieren readoptar) se trata de poner énfasis en la construcción de una “eticidad” en y desde la misma institución. Uno de los aspectos que debe abordar la construcción de un Estado con forma de gobierno democrática, es la implantación de una “moral pública” y la lucha permanente contra desviaciones como el fraude y la corrupción gubernamental vistos como atentados a la ética de la administración pública ya que son conductas de la autoridad que violan en provecho propio normas de cualquier nivel, ético-legales o administrativas que trastocan o alteran los valores de

unidad material o moral de la sociedad, ya sea en términos directos o indirectos.

Hoy en día las denuncias y acusaciones de corrupción afectan a órganos y servidores del Estado así como a esferas compuestas por la sociedad civil, donde naturalmente el fenómeno se presenta con igual o mayor fuerza; pero el sector público es mucho más sensible a esta situación por los intereses y necesidades generales que le corresponde materializar. Y no es que la falta de ética en el servicio público sea un fenómeno de hoy, lo que ocurre es que gracias a la “consolidación” de la democracia y a la posibilidad que brindan los medios de comunicación, pueden salir a la luz actos ilícitos que realizados por funcionarios del Estado quedan evidenciados.

La debida, correcta, oportuna y veraz información y la transparencia en la actuación de los órganos del Estado, un sistema de controles confiables de la actividad gubernamental y una gestión financiera adecuada a una economía estable son aspectos esenciales para un gobierno que quiere evitar esta posibilidad de ilícitos; estos factores permiten una mayor eficacia y eficiencia en las acciones gubernamentales y de sus órganos; y reducen los espacios a las desviaciones. Por lo tanto, este asunto se plantea desde la perspectiva de la “ética en el servicio público”, situación que se refiere a enmarcar el conflicto en el ámbito del sector público y bajo una perspectiva ética.

La falta de ética en el servicio público se puede entender como un grave obstáculo al desenvolvimiento orgánico, sostenido y progresivo de un Estado. Cuando se generaliza en los niveles jerárquicos causa un profundo daño, cuyas consecuencias permanecen por largo tiempo y debilitan la participación de la sociedad; produce descontento a los servidores del aparato público; fomenta el mal ejemplo en los niveles inferiores de la administración; origina

desaliento y desconfianza en los empleados públicos; promueve graves fenómenos de violaciones e incumplimientos; fomenta la gestión ineficiente; torna prepotentes a los servidores públicos en sus actitudes y los separa de la base democrática que sostiene a un gobierno; y lo más grave de todo, crea un clima de rechazo y desconfianza de la sociedad hacia sus gobernantes. Esta última circunstancia, a su vez, transmite y origina prácticas irregulares y contrarias al bien común que afectan a la sociedad en su conjunto.

Una acción pública con contenidos éticos en los órganos del Estado y en la sociedad adquiere en ciertas circunstancias la mayor relevancia como tesis política de gobierno; si es imperativo del Estado evitar desviaciones en sus fines, es de suma importancia que consecuencias negativas por falta de ética, como es la corrupción como manifestación aislada, sean atacadas y combatidas cuando se generalizan. A partir de la justificación y problemática expuesta se formularon dos hipótesis que sirvieron de guía a la investigación y a las cuales se da respuesta a lo largo del documento:

Primera. El servicio público se ha devaluado, pero se debe recordar la importancia que tiene el servicio público y sobre todo la gran responsabilidad que se adquiere al decidir participar en él. Dándole el valor que en realidad tiene y tratando de evitar que aquella persona que se encuentra desempeñando un cargo público se piense como un mal necesario o como participante pasivo en el otorgamiento de bienes y servicios.

No basta con obtener un empleo en la administración pública y ser apto para desempeñar un cargo, sino que se requiere de la adopción de principios en tanto servicio público aunado al conocimiento a conciencia de los fines que se persiguen en lo referente al otorgamiento de bienes y servicios a la sociedad. Es decir, no se puede tener como objetivo único el “laborar” y

obtener un ingreso monetario en la administración pública sino que se requiere materializar la acción de gobierno en aras del interés general.

Esta hipótesis encuentra respuesta en los capítulos tres y cuatro del documento que llevan por título, “La relación gobierno-ciudadanía como fuente para revalorar el servicio público” y “Ética en el servicio público”; teniendo como base los puntos 2.4 “El servicio público y su razón de ser” y 2.5 el “Marco normativo de actuación de los servidores públicos en México”.

Segunda. Existe una diferencia sustancial entre personas que se asumen como “empleados de gobierno” y aquellos que se consideran “servidores públicos”, que aunque pudieran parecer sinónimos, en algo se diferencian: la “actitud” ante el desarrollo de su trabajo.

Esta diferencia resulta en dos tipos de personas, aquellas que esperan, toman una actitud pasiva, no aportan más en su quehacer y mucho menos se actualizan y proponen (empleados de gobierno); y otras que se interesan, se actualizan, realizan propuestas y reflexionan sobre las repercusiones de sus actos con respecto al público al que impactan (servidores públicos). A las primeras les parece ajeno el gobierno aunque trabajen en él, mientras que las segundas se sienten parte, obtienen un beneficio económico como consecuencia de su desempeño, pero no es su objetivo principal.

Esta hipótesis encuentra respuesta en distintos momentos del documento, haciendo especial énfasis en el apartado cuatro referente a la “Ética en el servicio público”, especialmente en el apartado 4.3 y 4.4 donde se analiza el “deber ser” del servidor público y la proyección de integridad en el servicio público.

Además de estas hipótesis, se cree que es en la relación entre gobierno y ciudadanía donde se fortalece la revaloración del servicio público, porque es

imposible que dependa de una de las dos de manera unilateral, ya que la fuente de legitimidad del servicio público se gesta precisamente en la relación efectiva entre gobernantes y gobernados; y de no contar con mecanismos de comunicación efectiva entre ambos, la idea de pensar el servicio público de manera positiva es casi nula. Por tanto, en la tercera parte del documento se pretende dar respuesta a este supuesto a partir del estudio de la relación del gobierno con la ciudadanía como fuente de valor del servicio público.

Adicionalmente, a lo largo de la investigación se trató de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Por qué hablar de ética en la administración pública?; ¿Cuáles parecen ser las principales formas en que es definido lo ético en la administración pública? ¿Lo legal o lo moral?; ¿Qué tan importantes parecen ser los derechos fundamentales de las personas como guía para el comportamiento del servidor público? Cabe señalar que no fueron las únicas preguntas que surgieron en el desarrollo de la investigación, pero en general, además de las hipótesis, fungieron como guía de análisis y son contestadas a lo largo del texto.

El documento de tesis se divide en cuatro apartados: el primero referente a la independencia entre ética y política donde se defiende la correlación sobre su separación y se señala que el estudio de la relación entre ética y política se vuelve de primordial importancia cuando se trata de entender de qué manera la política hace uso de la ética para justificar su actuar. Y a pesar de que por lo general, la ética y la política se enfocan a apreciaciones distintas del ser humano, ambas coinciden en el estudio de éste y su vida social, es decir, en relación con otros seres humanos; la diferencia está basada en el enfoque de las estructuras de poder (política), o de valores (ética).

Mientras que la política examina los comportamientos en sus relaciones con una estructura de poder, la ética los considera en cuanto cumplen normas e intentan realizar valores objetivos. Pero al final, ambas contribuyen a la consecución del bien común como finalidad del Estado, tema que se aborda en la segunda parte considerando que las ideas de ética y política son fundamentales para entender el andamiaje social en el que se asocian los “animales políticos” para la búsqueda del bien común y la satisfacción de sus necesidades. Por lo tanto, se considera que el fin esencial del Estado es dicho bien y tratará de hacerlo mediante la materialización de bienestar en sus distintos niveles, ya que la idea de Estado parte de la detección y satisfacción de necesidades individuales y colectivas en toda comunidad humana y requieren de un ente que cuente con elementos tales como “una estructura de poder” que deberá materializar la acción ética y política en función del interés general.

El Estado contará con una parte organizada para materializar su acción que será el gobierno y éste a su vez se apoyará en la administración pública para intermediar la relación con la ciudadanía y llevar a la práctica acciones encaminadas a la consecución del bienestar general como fundamento ético sustantivo. El Estado cumplirá distintas tareas para lograr sus fines, por lo que resulta necesario aclarar y especificar las acciones y funciones realizadas por la administración pública a través de los servicios ofrecidos. Siendo éstos de carácter público y por ende las personas encargadas de llevar a cabo estas tareas serán llamados a la función y al servicio público, y deberán considerarse “servidores públicos” ante sus iguales en tanto ciudadanos. Ya que las eventuales crisis en las instituciones que conforman a la administración pública

pueden generar consecuencias tales como falta de credibilidad y sobre todo una evidente falta de ética y compromiso con el servicio a desempeñar.

En la tercera parte, se aborda el tema de la relación gobierno-ciudadanía como fuente para revalorar el servicio público ya que históricamente, el concepto de ciudadanía vincula, desde sus orígenes, la pretensión de los individuos de sobrepasar el interés individual con el fin de alcanzar el interés colectivo; por lo que deberá existir una correlación permanente entre la clase gobernante y los gobernados.

Se considera que es pertinente y sobre todo legítimo que los ciudadanos tengan una participación informada y responsable en el sistema de gobierno, lo cual, genera valor en el servicio público en dos vías: fortalecimiento de las instituciones públicas al ser reconocidas, aceptadas y confiables; y por otro, en la tarea de consolidar esquemas de participación ciudadana efectiva, como son el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente, en la cuarta parte se presentan opciones y propuestas que parten de la visión ética del servicio público. Además de evidenciar elementos fundamentales y necesarios para la conformación del “buen administrador público” y lo que debe tomar en cuenta en su actuar. Pensando en todo momento en que la propuesta de solución debe venir de la visión de integridad del servidor público.

CAPÍTULO 1

LA BASE DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA RELACIÓN ÉTICA Y POLÍTICA

El estudio de la relación entre ética y política se vuelve de primordial importancia cuando se trata de entender de qué manera la política hace uso de la ética para complementar su actuar. A pesar de que por lo general, la ética y la política se enfocan a apreciaciones distintas del ser humano, ambas coinciden en el estudio de éste y su vida social, es decir, en relación con otros seres humanos; la diferencia está basada en el enfoque de las estructuras de poder (política), o bien, en las estructuras de valores (ética). En este sentido:

La política y la ética tienen en su dimensión social un objeto en común: los comportamientos de los individuos que participan en un todo social; pero una y otra consideran ese objeto desde puntos de vista distintos. La política examina los comportamientos en sus relaciones con una estructura de poder, la ética los considera en cuanto cumplen normas e intentan realizar valores objetivos. El poder pertenece a la esfera de los hechos sociales; el valor, al ámbito del deber ser. Por eso la política pretende ser un saber sobre hechos; la ética, un conocimiento de valores, existan o no de hecho.¹

Pero, cómo considerar el sentido de la ética, la política y su relación; para avanzar en estas reflexiones, a continuación se pretende un acercamiento hacia sus significados y así, establecer si hay una independencia o correlación entre ambas.

1.1 La ética y la política

Los seres humanos como entes dotados de razón, en un momento dado concebimos una ética que oriente nuestra conducta con sentido racional, lo que implica reflexionar sobre distintas acciones posibles y los resultados derivados de ellas. Podemos evaluar cuáles de estos son los más convenientes para decidir y actuar en consecuencia, y la ética ayudará a identificar aquellos hábitos que conducen a las virtudes, como meta, o nos alejan de ellas y acercan a los vicios. De esta manera, se

¹ Villoro, Luis, *Los linderos de la ética* (México, D.F.: Siglo XXI, 2000), 3.

requiere de un proceso en el que se aprendan a realizar las elecciones que permitan progresivamente adquirir un mayor grado de "virtud", pero ¿Basta con esa parte racional? ¿Cuáles son las implicaciones? Comencemos por definir el término: *ética*.

Palabra procedente de *éthos*: carácter, modo de ser, o de comportarse; de dicho término derivó *ethiké*, *ethikós*, que corresponde a *ética*, la cual se sintetiza como *deber ser en general* y tiene por objeto de estudio a la moral y más específicamente a las costumbres y formas de comportamiento humano, de acuerdo con los valores y las normas de conducta que de ellos derivan, con base en lo que se considera bueno y malo en la actuación del hombre en sociedad, así como las obligaciones que debe asumir en su relación con los demás.²

De acuerdo con lo anterior, no sólo debemos tomar en cuenta la relación virtud-vicio, sino también el deber ser, la moral, las costumbres, y finalmente, el comportamiento humano como culminación de una acción ética diferenciada de una que no lo es. Así por ejemplo, la *ética clásica* se abocó al estudio de las virtudes y los valores humanos, el fin consistía en la búsqueda de la felicidad. Sócrates³, centró gran parte de su reflexión sobre el significado de "virtud", la cual identificaba con el conocimiento, señalando que la virtud es conocimiento, por lo que, en cuestiones morales "el que sabe lo que es bueno no hace lo que es malo", o bien, "nadie hace el mal sabiendo que hace el mal". Mientras que Aristóteles, señalaba que las virtudes del alma son del carácter y del intelecto, por encima de la razón humana, correspondiendo a la contemplación y produciendo la felicidad perfecta. Es decir, la finalidad de los seres humanos irá encaminada hacia la virtud para poder llegar a ser felices.

La *ética* es confundida en ocasiones con la *moral* debido a que existe una profunda relación entre ambas, pero la primera tiene por objeto de estudio a la segunda

² Carrillo Landeros, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública* (México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2005), 38.

³ En palabras de su discípulo Platón, ya que es a través de éste que conocemos parte de su pensamiento.

y aún y cuando las dos se presuponen, es necesario establecer algunas precisiones de acuerdo con Ramiro Carrillo:

La voz griega *étikos–etiké* concierne al carácter, modo de ser y forma de comportarse, mientras que el término latino *moralis* se origina en *mos–moris* relativo a las costumbres o los usos, con lo que la moral corresponde a las costumbres que caracterizan a los individuos en un lugar y tiempo determinados. La ética tiene como preocupación total a la moral, o más bien al conjunto de valores morales que regulan el comportamiento del hombre en sus relaciones con los demás; la moral concierne a las acciones voluntarias del hombre y su intencionalidad, la ética se encarga de estudiar y explicar el porqué de estas acciones e intenciones. Por lo demás, el concepto ética es primigenio y en él se inspiraron los romanos para desarrollar su concepto de moral.⁴

Los valores morales como reglas que orientan la voluntad y el comportamiento humano en sociedad pueden generalizarse y formar parte de la ética. Así, la moral concierne a la voluntad y a la actividad cotidiana de los seres humanos como seres sociales, mientras que la ética se encarga de estudiar y explicar este tipo de actividad y comportamiento. De acuerdo con Adolfo Sánchez Vázquez, “la ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad. O sea, es ciencia de una forma específica de conducta humana.”⁵ Para el mismo autor, ética y moral se presuponen pero no significan lo mismo porque,

Los actos y valores morales como producto de la voluntad y conciencia del hombre, forman parte de su dominio interno, son derivados de su intelecto al margen de cuestiones de naturaleza sensitiva; mientras que la ética se orienta al estudio sistemático y explicativo de esos actos y valores, con la finalidad de aplicarlos a situaciones concretas.⁶

Entonces, en toda comunidad la ética trabaja como proceso reflexivo sobre los actos y conducta humana, partiendo de la moral y de la convivencia armónica, proceso en el que también se inscribe la política para mediar en las relaciones entre seres humanos y comunidades. La política puede entenderse como acción funcional o

⁴ *Ibid.*, 39.

⁵ Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética* (México, D.F.: Editorial Grijalbo, 1973), 23.

⁶ *Ibid.*, 17.

coherente dentro de la esfera pública. La política es lenguaje (cívico, deliberativo, exploratorio, plural) y el lenguaje es política (interacción civil, interpretación, construcción institucional). Esto, en la medida en que se configura el espacio simbólico de la interacción civil y se recrea la experiencia plural de la vida cívica.⁷

“Política” no tiene un significado único, el conocimiento y el lenguaje para darle sentido son fijados convencionalmente en el curso de la interacción social, pero en general, es entendida como “actividad deliberativa de los ciudadanos en la esfera pública acerca del interés común, la idea de esfera pública se refiere a las instancias físicas o virtuales, públicas o privadas, de deliberación entre los ciudadanos de una comunidad.”⁸ Además, la política es la condición que guía previamente la actividad del gobierno, esto es, el ejercicio del poder asignado al servicio público del gobernante. De acuerdo con Ramiro Carrillo,

En la era helénica, el vocablo griego *poly* sirvió como adjetivo y se interpretaba como denso, grande, nutrido, numeroso, enorme, elevado, mucho y vasto; también se utilizó como adverbio para significar demasiado en muchas cosas, grande, muy y enormemente [...] el sustantivo *polis* se refería a la ciudad o sitio en donde se asentaban numerosos ciudadanos (*politoy*) mientras que el ciudadano fue identificado como *politon - polites*; así, el concepto *polis* junto con el sufijo *ike*: lo relativo o referente a, dio lugar a la palabra *politike*, misma que se traduce como política y se refiere a los asuntos relacionados con el gobierno de la ciudad o el sitio donde moran muchos ciudadanos, sus instituciones y formas de convivencia, por ende, toda manifestación de la *polis* era tarea, campo de conocimiento y aplicación de la política, definida por Aristóteles, al igual que la ética, como filosofía de las cosas humanas que busca el bien del hombre por el hombre mismo.⁹

En la Grecia Clásica, se consideraba a la *polis* como el núcleo de toda actividad política, pues en ella, cualquier acción del hombre, como ser social o “animal político” era relativo a la política, la cual, fue evolucionando para dar paso a la República y al Imperio Romano; posteriormente, a la Edad Media y al Sistema Feudal, con lo que se

⁷ Rosales, J., M., Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal: Los significados de la política (S. L.: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Gráfica Don Bosco, 1998), 25.

⁸ *Ibid.*, 26.

⁹ Carrillo, *Fundamentos*, 41.

originó la “política moderna”, a través de Nicolás Maquiavelo, refiriéndose a las características, instituciones y demás medios de que se vale el gobierno para detentar y ejercer el poder.¹⁰ Siendo así que la política como acción pública se somete a requerimientos normativos propios de la tarea del gobierno. Incluso, podemos señalar que la esfera de la privacidad del Estado, termina justo donde comienza la garantía de la seguridad jurídica de los ciudadanos, donde comienza el derecho a la publicidad, al conocimiento público de la acción de gobierno (el derecho a ser informado y el derecho a informar)¹¹. Entonces:

[...] la política es el arte de razonar en común, con razones públicas, deliberadas intersubjetivamente, que orientan el curso de la interacción civil y aspiran, en última instancia, a incidir sobre la acción de gobierno, dentro de la pluralidad de identidades y de opciones morales que los individuos construyen en el marco de sus interrelaciones.¹²

Para lo anterior, la “democracia”¹³ señala la continuidad entre la participación política y la participación (directa o mediada) de la ciudadanía en el ejercicio del poder: en el diseño de la planificación política (*policy-making*) y en la toma de decisiones dirigida a la realización del interés común. Es decir, como experiencia de autogobierno cívico o un “método” para la delegación de autoridad.

El hombre político entiende la política no sólo como una experiencia deliberativa, sino como el arte o la técnica del gobierno (como estrategia de negociación, conquista de poder y toma de decisiones) que exige el dominio de un conocimiento especializado, una “competencia cívica” que lo distancia en razón de su interés y del conocimiento requerido del ciudadano común. Con el fin de comprender la relación entre ética y

¹⁰ Temas en los que se ahondará al hablar de “Capacidad política, administrativa y jurídica del Estado”. Apartado que aparece posteriormente.

¹¹ Cuestión de singular importancia en la presente investigación y que sirve de base para el análisis de la transparencia y la rendición de cuentas en el capítulo 3.

¹² Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa* (Madrid, España: Taurus, 1987), 97.

¹³ Ordenamiento y/o régimen político con mayor aceptabilidad en la mayor cantidad de países en el mundo y que proviene de *Demos*: pueblo y *Cratos*: gobierno. Con lo cual, será el referente para hablar de gobierno del pueblo en el sentido de participación en los asuntos públicos directa o indirectamente.

política, a continuación se presenta un breve análisis histórico de los vínculos entre dichos conceptos a partir de ciertos momentos y/o autores representativos.

1.2 Independencia o correlación entre ética y política

En la época clásica no hay una separación entre ética y política como tal, ambas convergen en último término. Encontramos que hablar de "Ética" es hablar de "Política", específicamente en los casos de Sócrates y Platón pero sobre todo en el de Aristóteles. En el caso de Sócrates, se podría decir que "no hace política", en tanto que no figura en "la política"¹⁴ El distanciamiento se asocia con la decisión de "dar la batalla desde afuera" por la búsqueda de la justicia, ya que no eran suficientes los cauces políticos institucionales y las prácticas vigentes de la Atenas en que vivía. La posición del "maestro de Platón" puede ser interpretada como un compromiso personal con la justicia y con la ciudad, ya que para él, todo ciudadano se debe a la *polis*, tiene un pacto inviolable con ésta y debe mediar entre la individualidad y la reflexión. Para él, la ciudadanía era un compromiso personal, reflexivamente asumido, entre el individuo y la *polis*.

Pero no sólo en ideas quedó su reflexión, en el *Critón*, uno de los diálogos de Platón,¹⁵ se narra una conversación tenida en la cárcel entre Sócrates y su amigo Critón mientras aquél espera a que se cumpla la sentencia a que fue condenado. Éste le propone la huida de la cárcel y de la muerte, de la cual surge una discusión sobre si tal conducta es justa o injusta y, en consecuencia, si debe o no hacerse. Y puesto que no

¹⁴ En el sentido usual de éstas expresiones que son ligadas directamente con el poder ejercido en instituciones gubernamentales. Hoy día los "políticos" se conciben como aquellas personas que se encuentran ligadas al ejercicio gubernamental, o bien lo alimentan, como es el caso de los candidatos electos provenientes de los partidos políticos. Situación que dista mucho de la noción de "política" entendida como actividad propia de las personas que habitan la *polis* y participan en ella por intereses comunes. Es decir, no sólo los "electos" por el pueblo para representarlo en el gobierno "hacen política". El pueblo delega en ellos su representación pero no por ello deja de participar en "política".

¹⁵ Platón, *Diálogos* (México: Porrúa, 2007), 27-38.

hay deliberación común o diálogo posible a no ser que se parta de algo en que ambos interlocutores estén de acuerdo, Sócrates propone como punto de partida la tesis de que “nunca se debe obrar injustamente”, en ningún supuesto o circunstancia, puesto que “obrar injustamente no es bueno ni noble en absoluto.”¹⁶

Sócrates parte de dos principios: “Nunca se debe obrar injustamente, y tampoco se debe hacer daño nunca a los demás”; principios consistentes con la concepción de la virtud como bien supremo. Al respecto señala que puesto que “nunca” se debe obrar injustamente, tampoco deberá hacerse en el caso de haber sido previamente tratado de modo injusto, “no se debe devolver injusticia por injusticia ni daño por daño.”¹⁷ Ante lo cual, deduce la improcedencia de evadirse de la prisión. Al hacerlo devolvería daño por daño y quebrantaría injustamente el compromiso adquirido con la *polis* de respetar sus leyes: aún aceptando que la condena a muerte fue injusta, estaría devolviendo injusticia por injusticia, dejando por un lado el acto virtuoso y privilegiando la venganza y la represalia.

Sócrates va más allá, en otro diálogo (el *Gorgias*) afirma que “es peor cometer injusticia que sufrirla, peor hacer daño a otro injustamente que padecerlo.”¹⁸ Concepción que choca directamente con la idea de conseguir ventajas para sí y para los nuestros a cualquier precio, y a producir sin contemplaciones el mayor daño posible a los adversarios y enemigos. Sin embargo, no se queda ahí, añade más adelante que no es ése el mayor ni el primero de los males, sino el segundo, ya que “el primero y más grande de los males es obrar injustamente y no recibir el castigo apropiado.”¹⁹ Es decir, la injusticia no debe quedar impune. Tal reflexión tiene en la base una concepción de la injusticia como “enfermedad del alma”, cuya salud debe ser restablecida mediante el correctivo oportuno. Por tanto, él no puede evadir la sanción ya que los habitantes de la

¹⁶ *Ibid.*, 33.

¹⁷ *Ibid.*, 33-34.

¹⁸ *Ibid.*, 221.

¹⁹ *Ibid.*, 230-232.

polis crearon instituciones encargadas de impartir justicia y debe respetarlas, por lo que decide morir y no escapar.

Sin embargo, Platón, uno de los discípulos más destacados de Sócrates no está totalmente de acuerdo y a raíz de su muerte detecta algunas imperfecciones en el aparato institucional y se propone buscar un modelo distinto, es así que buscó en su máxima obra “La República”, la definición de una *polis* o “Estado ideal”²⁰; una ciudad cuyo fondo ético fuera definido por la “justicia”, tanto para el individuo como para la ciudad, señalando que “hay en el alma del individuo las mismas partes y en igual número que en el Estado”.²¹ De manera que lo justo para el individuo equivale a lo justo para el Estado y consiste en que cada una de las partes interactúe y se complemente, pues “el Estado es justo cuando cada uno de los órdenes que lo componen cumple su función”.²²

Platón señala que la forma en la que el individuo actúe se verá reflejada en las acciones del Estado, pero este último tiene también la capacidad para que el tipo de acciones que ejerce se vean reflejadas en las actividades de cada individuo, por lo que resulta de suma importancia que las acciones estatales se guíen conforme a la razón. De hecho, Platón justifica la existencia del “rey filósofo”, quien se convertirá en el hombre con el perfil adecuado para lograr que la ciudad cumpla su fin ético: “la justicia”.

A diferencia de Platón, para Aristóteles la ética se liga con la “virtud” y no puede explicarse sin incluir el concepto de *eudaimonía*, que quiere decir “buen espíritu” y se traduce de manera uniforme como “felicidad”. Asimismo, la felicidad va ligada a la política, conformándose el triángulo de la ética aristotélica integrado por la virtud, la felicidad y la política. La virtud como fundamento de la ética consiste específicamente

²⁰ Aunque Platón y Aristóteles no hablan de Estado sino de *Polis* o *Ciudad*, en lo sucesivo se hará referencia a ambos términos indistintamente pero con la misma referencia.

²¹ Platón, *La República* (México: Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum* Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), 149.

²² *Idem*.

en las virtudes morales o prácticas, ya que la “ética” es algo práctico más que teórico, pues solamente podremos reconocer a un hombre actuando éticamente por las decisiones que toma en la vida cotidiana.

En este sentido, la ética se refiere a las virtudes prácticas ya que sólo se puede aplicar cuando encuentra certeza y congruencia en la realidad; cada integrante de la *polis* decide si es o no un buen ciudadano ya que tiene la capacidad de elegir entre realizar acciones virtuosas o viciosas²³; por lo tanto, las decisiones éticas implican en todo momento *práxis*, es decir, acción. Esta virtud es propia de un tipo de ciudadano, “el político” y de una ciencia, la “ciencia política”.

Todos los hombres son por naturaleza “animales políticos”, lo que los lleva a vivir en comunidad no sólo por necesidad sino también porque la ciudad les permite alcanzar la virtud, existiendo el Estado por esta razón. Así, es el Político el que dedica su vida al ámbito público y a la búsqueda de la justicia en la comunidad política; siendo la Ciencia Política la que “tiene como objetivo procurar que la ciudad cumpla con su fin, que es el de proveer bienestar general a los ciudadanos”²⁴, lo que equivale a buscar el sumo bien o la *eudaimonía* para la comunidad en su conjunto.

La teoría ética situada en el trasfondo de los escritos de Platón y Aristóteles plantea la idea de una “*polis* o Ciudad” (Estado) que puede tener lugar en algún momento. La “ciudad” puede encontrar su camino correcto y criterios eficientes para la toma de decisiones públicas, la “*eudaimonía* estatal” presupone el saber y la libertad. Para incluir estos elementos, la política requiere buscar su complemento ético como “suprema disciplina”²⁵, para aspirar a que la sociedad alcance el bien último: “la virtud o

²³ Aristóteles, *Ética nicomaquea* (México: Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum* Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), 27-30.

²⁴ Aristóteles, *Política* (México: Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum* Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), 87.

²⁵ “En todas las ciencias y artes el fin es el bien; y el mayor y principal es el objeto de la suprema disciplina entre todas, que es la política”. *Idem*.

excelencia del alma". De esta manera, dentro de la tradición griega²⁶, el término "Política" se define como la acción realizada por los ciudadanos de una comunidad al momento de deliberar sobre los asuntos comunes, al tiempo que dicho término también se vincula con la deliberación cívica, su referencia normativa, así como al interés y al bien común.

En materia de ética y política, existe un "parte aguas" en la historia sobre la dependencia establecida por los griegos donde ética y política iban de la mano. Siendo Nicolás Maquiavelo (S. XV) quien colabora con la visión de la política y el Estado moderno en su obra "El Príncipe", donde se reflexiona sobre la experiencia y la situación concreta; la política y el Estado son examinados en la realidad con respecto al hombre en su actuar cotidiano modificando el criterio medieval de la política y el Estado, para dar paso a la concepción moderna en circunstancias históricas concretas que modifican el manejo ético de la política.

En Maquiavelo es evidente la preocupación por reproducir el perfil ideal del príncipe con todos sus defectos y bondades. Según él, los hombres son proclives a la maldad y "se comportarán siempre mal mientras la necesidad no los obligue a lo contrario."²⁷ La condición principal para que un principado (obtenido por fortuna, conquista o herencia) sobreviva y se consolide, es que el príncipe no esté limitado por una estructura política, sino que debe transformarla y renovarla permanentemente.

Recomienda que,

El príncipe no se preocupe de incurrir en la infamia de aquellos vicios sin los que difícilmente se pueda salvar el Estado (cap. XVI), [...] un príncipe (debe) despreocuparse de la infamia de cruel (cap. XVII), [...] cuando se halle necesitado, para mantener el Estado, puede obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión (cap. XVIII).²⁸

²⁶ Este mismo fenómeno se puede apreciar también dentro del pensamiento romano con la filosofía de Séneca y Cicerón.

²⁷ Marcu, Valeriu, *Maquiavelo, la escuela del poder* (Buenos Aires, Argentina: Espasa-Calpe, 1945), 139.

²⁸ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe* (México: Porrúa, 1996).

El tema predominante es el de la regeneración de un cuerpo político “corrupto”, o como expresa el autor en el capítulo XXVI, “su redención mediante la introducción de un orden nuevo por un príncipe nuevo. Ese príncipe que llega a ser tal, por propia virtud”. Si se toma en cuenta la percepción de Maquiavelo acerca de la política como persecución de fines generales en busca de la realización de una mejor convivencia social, entonces implica valores éticos y no hay separación como tal.

Se considera que la verdadera antítesis no se da entre ética y política, entendidas ambas como dos concepciones diferentes del actuar humano, sino entre dos concepciones del mundo, o en términos de Maquiavelo, entre dos “religiones”, dos sistemas de valores, encarnados en la mentalidad cristiano-feudal y la burguesía²⁹. La política es englobada en el sistema normativo moral aunque con un estatuto especial; la solución presentada por Maquiavelo es: “El fin justifica los medios”³⁰, entonces, “la esfera no política [...] es la esfera en que es incorrecto el recurso a la distinción entre medios y fines porque toda acción debe ser considerada por sí misma, por el valor o disvalor correspondiente con independencia del fin”³¹. En “El Príncipe” se establece que el fin último de la política y del gobernante es “La Gran Cosa”: conquistar y conservar el Estado y salvar a la patria en tanto su existencia y su libertad.

Maquiavelo evidenció las posibilidades intrínsecas de los gobernantes en su actuar y tal vez en ese “discurso políticamente incorrecto”, se encuentre la clave del destino que se le reservó a su pensamiento, visto de manera negativa. Sin embargo, el florentino separó y examinó dos unidades de análisis (ética y política) para esclarecer

²⁹ Temas en lo que se ahondará al hablar de “capacidad política y administrativa del Estado”. Apartado que aparece posteriormente.

³⁰ Ésta máxima no se encuentra literalmente en Maquiavelo, pero se considera como equivalente el fragmento del capítulo XVIII de *El príncipe*, en cuanto al respeto de los pactos. Esta aclaración es hecha por Bobbio Norberto, *El Filósofo y la Política* (México: FCE, 2002), 169.

³¹ *Idem.*

las acciones más adecuadas del príncipe, sin que por ello dejen de ser necesarias e inherentes a toda acción de los gobernantes.

En el siglo XVIII, ya en la “modernidad” e inmerso en el movimiento revolucionario francés, Emmanuel Kant desarrolla sus “imperativos categóricos” y a diferencia de las ideas generadas en la Grecia Clásica reconoce que el lugar de la felicidad individual se da en la organización social sin que el “animal político” excluya la competencia y la lucha, para él los hombres se odian tanto como se necesitan, es decir, existe una: “insociable sociabilidad”.³²

Para el filósofo francés, el fin de la moral está constituido por la felicidad, la virtud y la ley moral resultante pero las tres, tienen un carácter autónomo.³³ En otras palabras, la autonomía moral supone que la razón de cada hombre hace aparecer en cada sujeto la ley moral; el conocimiento moral incluye el conocimiento del fin moral así como del principio que rige el comportamiento correcto. Para el sujeto autónomo kantiano, la sociedad y la organización emanada de ésta son una condición empírica de la realización de su fin moral, pero no contribuyen a su formación o comprensión de modo directo.³⁴

Para Kant, la ley moral obliga tanto a los individuos como a los gobiernos, por lo que la cuestión contemporánea de la relación entre ética y política radica en precisar las características de una ética aplicada a la política, o bien, justificar la limitación ética en la acción política.³⁵ La concepción política de este filósofo se fundamenta en gran parte en su visión práctica de la Revolución Francesa. El problema de toda teoría política reside para él en la posibilidad de hacer compatibles las diversas voluntades individuales con una voluntad general, de tal modo que, lejos de destruir la autonomía

³² Kant, Emmanuel, *Ideas para una historia en clave cosmopolita* (Madrid: Tecnos, 1987), 8-9.

³³ Kant, Emmanuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (México: Porrúa, 2003), 58-59.

³⁴ *Ibid.*, 60-61.

³⁵ Kant, Emmanuel, *La paz perpetua* (México: Porrúa, 2003), 271.

de la voluntad individual, la haga valer y la reconozca. Por lo tanto, “toda teoría del Estado debe conducir a una libertad individual y social plena”³⁶, es decir, hasta qué punto la libertad de cada uno debe limitarse a sí misma, de tal modo que admita y fundamente la libertad de los demás.

Sin embargo, si la regla no se cumple o si el gobernante asume derechos incompatibles con ella, el individuo y el pueblo en general, no deberán resistirse a la fuerza. La autoridad del gobernante debe ser inatacable en su existencia efectiva pero los gobernados deben contar con el derecho a exigir que las reglas se cumplan, por tanto, los principios éticos de validez general deben tomar en cuenta una “resistencia” que autoriza a proceder contra el poder del Estado. Es decir, en toda organización social debe existir una “obediencia” regida por leyes pero al mismo tiempo un “espíritu de libertad” que conceda el derecho a ejercer la crítica pública de las instituciones existentes; la cual debe ser considerada como inatacable por el gobierno.³⁷

Con lo anterior, se puede establecer que lo que distingue la visión clásica de la moderna es que: mientras los griegos veían a la ética como un conjunto de normas conducentes a la felicidad de las personas, o bien, hacia la “vida buena”, la ética moderna se fundamenta en una norma “intersubjetiva” y sobre cómo actuar en contextos de interacción con otros agentes morales; es decir, el sujeto moral, por su carácter autónomo, es libre respecto de sí mismo pero se siente obligado respecto a otros³⁸, mientras que el ciudadano griego está moralmente comprometido con sí mismo y buscando su felicidad.

El sujeto moral clásico reconoce que la felicidad sólo es posible en la *polis*, y así se diluye en la comunidad y acepta como propias las normas establecidas; el sujeto moderno, al colocar los valores de “libertad” y “autonomía” por encima de otros, se sirve

³⁶ Kant, Emmanuel, *En torno al tópico: “Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica”* (Madrid: Tecnos, 1986), 61.

³⁷ *Ibid.*, 45-46.

³⁸ O respecto a sí mismo considerado como “otro” en una relación trascendente.

de la sociedad para lograr sus fines personales a través del establecimiento de normas “objetivas” que se comparten. El individuo moderno, no requiere una “comunidad” donde realizar su ideal de felicidad, ya que las normas a obedecer se han objetivado, o bien, la comunidad se amplió a “todos”, es decir, se tiene la idea de un “universalismo ético”³⁹.

Kant señaló que no tiene sentido distinguir entre una moral pública y otra privada, pues desde la perspectiva de la razón el interés particular debe coincidir con los intereses de los demás, derivando un principio ético presidido por un imperativo categórico formal pero de difícil aplicación a determinados aspectos prácticos, como lo es la política⁴⁰. Así, con una visión complementaria en materia de ética y política, aparece el idealismo absoluto de Hegel, ubicado a finales del siglo XVIII y principios del XIX; el origen del Estado para él se sustenta en la defensa de la libertad, la propiedad, la igualdad y la justicia; como “espíritu objetivo” que tiene su realidad en el derecho. Al respecto, el filósofo señala que,

El deber moral es unilateral, individual y subjetivo; la libertad es singular y lo real es comportamiento, modo de ser, moralidad, pero como totalidad la parte real se encuentra en la familia, la sociedad civil y el Estado, siendo así la “eticidad” [...] Por lo tanto, en la realidad del Estado es lo primero en donde se desarrolla la familia hasta convertirse en sociedad civil, y es la idea misma del Estado la que se divide en estos dos momentos [...] El Estado es la realidad de la idea ética; es el espíritu ético en cuanto voluntad manifiesta, clara para sí misma, sustancial, que se piensa y se sabe y como lo sabe [...] El Estado es lo racional en sí como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado [...]; el individuo mismo tiene verdad, objetividad y

³⁹ La visión moderna impactó considerablemente a la humanidad en su conjunto, al grado de que se puede identificar un ejemplo claro de universalismo ético en el “imperialismo”, y de autonomía en el “mercantilismo liberal”. Sin embargo, cabe señalar que la ética moderna se fundamenta en el cristianismo y que el imperialismo político moderno no es sino la versión secularizada del *Sacro Imperio*.

⁴⁰ Es a partir de este momento que comienza una división que será conceptualizada posteriormente por Max Weber y de la cual se hablará más adelante.

eticidad sólo como miembro del Estado, pues el Estado es el espíritu objetivo.⁴¹

Hegel coloca los imperativos últimos del Estado por encima de los imperativos de la moral individual. La moral no es desechada, sino que se considera como un momento inferior en el desarrollo del “espíritu objetivo” que encuentra su realización en la moral colectiva o “eticidad”. La moral individual es inferior a la del Estado por lo que se refiere a su validez y debe cederle el paso a ésta cuando la misión histórica del Estado así lo requiera. Pero si nos quedamos con la idea de pérdida del sujeto frente al Estado, difícilmente tendremos la capacidad de incidir como individuos particulares en el accionar continuo del mismo; es decir, existe una complementariedad entre individuo-Estado. Además, señala que sólo la historia universal puede juzgar sobre el bien y el mal de los Estados.

Para la segunda mitad del siglo XIX, otro alemán, Max Weber, a diferencia de Hegel y su dialéctica individuo-Estado, donde no existe el uno sin el otro; se inclina por el concepto de “dominación” frente al de “poder”, a partir del acto de “obedecer”. Para Weber, la voluntad y el interés en obedecer no son suficientes para que la dominación se realice, sea por motivos “materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores”, que dan lugar a tres tipos de dominación y que fundamentan su legitimidad:

1. De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).
2. De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).
3. De carácter carismático: que descansa en la entrega extra-cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática).⁴²

⁴¹ Hegel, Federico, *Filosofía del Derecho* (México, D.F.: Editorial Juan Pablos, 1986), 241-243.

⁴² Weber, Max, *Economía y sociedad* (México: FCE, 1977), 172.

La dominación por sí no aporta elementos éticos, por lo que Weber analizó el problema de la relación entre ética y política influido por la ética kantiana y su desarrollo en Hegel y el idealismo alemán; teniendo muy presente a la experiencia, ya que “el político” no puede desentenderse de la realidad social. Se acepta que el comportamiento ético debe ajustarse a principios o normas morales, pero detecta que mantenerse fiel a los principios significa “fracasar como político”, ya que la realidad impone pruebas muy duras a los principios morales. Sin embargo, para el filósofo alemán la práctica política no es el campo de la a-moralidad o de la inmoralidad.

Si la ética kantiana pretendía universalidad y validez general, para la ética weberiana, además, debe estar en constante comunicación con la realidad social, política, económica y cultural. La relación de la ética y la política tiene su origen en las necesidades de la práctica política, constituyendo un ámbito normativo separado del propiamente moral. Weber distingue la “ética de la convicción” (de los principios) de la “ética de la responsabilidad” (de los resultados). De acuerdo con Norberto Bobbio, la primera juzga positiva o negativamente una acción real con base en la observación del apego o desapego de ella a la acción abstractamente contemplada. La segunda, en cambio, para dar un juicio positivo o negativo de una acción se sirve de algo que está después, o sea, enseguida del resultado, y proporciona un juicio positivo o negativo de la acción con base en si alcanzó o no el objetivo deseado.⁴³

En la distinción entre ética y política, la ética del político es, exclusivamente, la de la responsabilidad (o de los resultados), la acción del político se califica con base en el éxito o el fracaso, juzgarla con criterios de fidelidad a los principios es muestra de moralismo abstracto y, en consecuencia, de poco sentido en las cosas de este mundo. De acuerdo con Weber, en la conducta del político, la ética de la convicción y la de la

⁴³ Bobbio, *El Filósofo*, 170.

responsabilidad no pueden caminar por separado, ya que el extremo de la ética de la convicción es “el fanatismo” y de la ética de responsabilidad es “el cinismo”.⁴⁴

Esta distinción weberiana fue el punto de partida de la relación contemporánea entre ética y política, ya que pone de manifiesto la complejidad de la relación entre éstas porque si bien no se puede renunciar a los fines, se deben tomar en cuenta las consecuencias de los actos. Para Weber la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos opuestos entre sí; son elementos complementarios que deben concurrir a la formación del “hombre auténtico”, a la formación del hombre que pueda tener “vocación política”. Al respecto señala:

La política estriba en una prolongada y ardua lucha contra tenaces resistencias para vencer, lo que requiere, simultáneamente, de pasión y medida [...] en este mundo no se arriba jamás a lo posible si no se intenta repetidamente lo imposible; pero para realizar esta tarea no sólo es indispensable ser un caudillo, sino también un héroe en todo el sentido estricto del término [...] únicamente quien, ante todas estas adversidades, es capaz de oponer un “sin embargo”; únicamente un hombre constituido de esta manera podrá demostrar su “vocación” para la política.⁴⁵

Por lo anterior y en cuanto a la “justificación” de la moralidad política, ésta surge cuando “el acto viola o parece violar las normas sociales generalmente aceptadas, no importa si son morales, jurídicas o de la costumbre.”⁴⁶ Por lo que, entre moral común y moral política debe existir “justificación más que explicación”. Para establecer una justificación, algunas teorías parten de distintas diferencias: “la situación, los sujetos, la posición respectiva de dos órdenes normativos, la acción y el criterio de evaluación.”⁴⁷ Lo cual complica aún más la defensa de la correlación entre ética y política, por lo que a continuación se presentarán algunos argumentos a favor de la correlación contra la separación e independencia.

⁴⁴ *Ibid.*, 171.

⁴⁵ Weber, Max. *El político y el científico: La política como vocación* (México: CINAR EDITORES, 1994), 78-79.

⁴⁶ Bobbio, *El Filósofo*, 160.

⁴⁷ *Ibid.*, 162.

1.3 Hacia algunos fundamentos éticos de la política

Si sólo se piensa en términos de justificación y no se toma en cuenta la tarea de explicar tal o cual acción por parte de los gobiernos y si se cree que la política es una actividad ajena a la ética, en la que los valores morales no tienen aplicación y en que lo único importante es el éxito, entonces lo que vale es solamente el poder.⁴⁸ El éxito en política se mide habitualmente por la posesión del poder; los triunfos en política, por lo menos formalmente y en el corto plazo, consisten en ganar poder; en una democracia, triunfa el partido que en las elecciones logra una mayoría capaz de asegurar el gobierno y triunfa el político que obtiene más votos. Es la lógica inevitable de la política del poder, en que “el fin justifica los medios” y para cuyo éxito Maquiavelo aconseja a su Príncipe “aprender a no ser bueno”.

Mientras se crea que la política es una actividad ajena a la ética, en la que los valores morales no tienen aplicación y en que lo único importante es el éxito, consistente en ganar, conservar y acrecentar el poder, fin cuyo logro justifica cualquier medio, los riesgos de corrupción y abuso mantendrán viva su amenaza, y el bienestar general estará muy lejos de ser alcanzado. Si a la inversa, se promueve a la política, en cuanto forma de actividad humana complementada por la ética, que se ocupa precisamente de los actos humanos en cuanto al bien o al mal que ellos entrañan, se podrá admitir que el fin de ella no es el poder sino el bien común, con respecto al cual, el poder no es más que un medio a su servicio y siempre limitado por la dignidad de la persona humana, cuyos derechos esenciales debe no sólo respetar, sino también promover.

Planteadas las cosas en esta perspectiva, cambiará el concepto de lo que en política se entiende por éxito. A la pregunta ¿Qué gano con servir al pueblo si pierdo una elección? se oponen interrogantes como las siguientes: ¿Tiene éxito un gobierno

⁴⁸ Lógica con bastante aceptación en la realidad actual.

que lleva a su pueblo a la desgracia, pero logra mantenerse en el poder o el político cuya conducción divide a su población y la sume en el odio y la violencia, si logra conservar el poder? ¿Lo tiene el que mejora las condiciones de vida de su pueblo, aunque pierda el poder, o el que prefiere ceder el paso a un adversario a cambio de salvar la unidad y lograr la paz social?

Es necesario apreciar los acontecimientos con sentido histórico, en términos de la vida de un Estado y no de la vida de un hombre; lo que hoy parece efectivo, puede resultar un desastre proyectado en el tiempo. Cuando Maquiavelo afirma que el mal y la injusticia tienen éxito en política, está apuntando hacia lo trascendente sobre lo inmediato, incluso más allá de la duración de la actividad de un príncipe o gobernante. Para hablar de verdadero éxito se debe tomar en cuenta la dimensión del tiempo y la duración de las transformaciones históricas de los Estados, lo cual excede considerablemente la vida de un hombre. Incluso el mal y la injusticia deben verse como posibilidades en el actuar humano y cómo es que impactan en el entorno social.

Todas las justificaciones presentadas a favor de la importancia de la ética, la política y su convergencia, no tienden a eliminar la cuestión moral en la política, sino que buscan precisar sus términos y delimitar sus alcances. De cierta forma "se justifica la desviación y no la regla", pero precisamente "la desviación tiene necesidad de ser justificada porque la regla, en todos los casos en los que la desviación no es justificable, continúa valiendo."⁴⁹ Por eso es muy importante medir un sistema político determinado con base en la relación de la matriz ética-política para determinar si la conducta (política) puede favorecer al bien común sin violar la regla ya que carece de justificación.

El ejercicio del poder político tiene su justificación ética en la búsqueda y operación de los medios que garanticen el bienestar general de la población, este hecho lo reviste

⁴⁹ Bobbio, *El Filósofo*, 173.

de legitimidad toda vez que en él se condensan aspiraciones colectivas vinculadas con la libertad, igualdad, paz, armonía, justicia, respeto a la propiedad, derechos humanos y seguridad en general. Estas aspiraciones constituyen los componentes fundamentales y el sustrato mismo de la existencia del Estado, por eso cuando no son satisfechas, se atienden de manera parcial o son quebrantadas en forma recurrente, se atenta contra el orden establecido, surgen crisis cada vez más graves y se viven periodos de inestabilidad que repercuten en el proceso de la vida social, política y económica.

El poder constituido requiere de legitimación para conducir de manera armónica y con el menor número posible de conflictos a los integrantes de la sociedad, de acuerdo con fines preestablecidos que buscan lograr determinadas formas de comportamiento y actitudes congruentes con dichos fines, los cuales se manifiestan y concretan por medio de decisiones y acciones que tienen repercusiones que influyen y son influidas por el activismo de los grupos e individuos que participan en el terreno político de un Estado, con la finalidad de lograr un mejor posicionamiento, la aplicación de medidas favorables a sus intereses y la posibilidad de penetrar en la estructura del poder. Al respecto, cabe mencionar algunas ideas básicas con respecto a la acción política y que han regido a los países democráticos a manera de principios para repensar su concepción:

La política es la ciencia social y práctica cuyo objeto es la búsqueda del bien común de los integrantes de una comunidad [...] El bien común no es sólo la tarea del poder político sino también razón de ser de la autoridad política. Por lo tanto, es el principio y fin ético de la política [...] Será bueno todo aquello que beneficie, tienda, acreciente o promueva el bien común. Será malo todo aquello que tienda a perjudicarlo, disuadirlo, disminuirlo, etc. [...] Lo ético por el lado del Estado se define como el cumplimiento de los fines que se encuentran en estricta concordancia con el peso que ejerce como autoridad moral.⁵⁰

Los fines son diversos pero ajenos para quien se encarga de perseguirlos, esto es, que el marco de actuación de los fines, que en definitiva recae en las personas llamadas gobernantes o servidores públicos, se encuentra centrado en buscar el bien

⁵⁰ Rosales, *Política cívica*, 25-43.

común o, en todo caso, acercarse a él. Una aproximación teórica sería que el bienestar general se logra por medio de una auténtica justicia social cuya finalidad es obtener una justa distribución de la riqueza entre todos los grupos sociales; incluidos los derechos fundamentales que intervienen en el eficaz desarrollo de la dignidad humana.

En la ética como en la política, el punto de partida es el ser humano, comprendiendo (o tratando de comprender) tanto su dimensión individual como su dimensión social. No obstante, a pesar de esta coincidencia en su objeto de estudio, la relación entre ética y política no es uniforme ni mucho menos fácil, al contrario, se caracteriza por situaciones conflictivas dependiendo de qué sea lo que tiene más peso, si una estructura de poder determinada o bien, un código ético en específico.

Las funciones que cumplen tanto la ética como la política dentro de las distintas sociedades y sistemas políticos varían de acuerdo al objetivo buscado, pero en general podemos decir que la política busca explicar un sistema o estructura de poder determinado, es decir, una realidad conformada por hechos reales, mientras que la ética se encarga de justificar las acciones y los hechos con base en una serie de valoraciones deseables o no deseables. “La política sin una ética que la justifique es una fuerza ciega; la ética social sin un conocimiento político que la explique es ilusión vacía. Así, entre la política y la ética hay, a la vez, una oposición y una referencia mutua.”⁵¹

Entender la relación entre ética y política significa analizar no solamente el papel que juegan aquellas personas que gobiernan, sino también comprender el papel que tienen los individuos sujetos a un orden político determinado, finalmente, éste se construye a partir de la relación entre esas dos esferas: los gobernantes y los gobernados. El estudio de la ética, debe abarcar ambos grupos, ya que las dos esferas no sólo son responsables del sistema político que viven, sino también son partícipes de

⁵¹ Villoro, *Los linderos*, 4.

un código ético determinado (sea que el dicho código justifique o critique al sistema político en curso). En este sentido, en la relación entre ética y política existe el problema de la distinción entre lo “moralmente lícito” y lo que es “moralmente ilícito”.

[En el sentido común], el hombre político puede comportarse de manera discordante de la moral común. Lo que es ilícito moralmente puede ser considerado como lícito en política. Es decir, la política obedece a un código de reglas o sistema normativo diferente al de la conducta moral y en parte incompatible con él [...] Cuando se habla de ética en relación a la política, se hace referencia a la moral social y no a la parte individual, es decir, a la ética que tiene que ver con las acciones de un individuo que interfieren con la esfera de actividad de otros individuos, (tratando de traer) a colación exclusivamente los deberes hacia los demás [...] Entonces, es más bien lo admisible o lo inadmisibles, en términos morales, de las acciones políticas.⁵²

En este sentido cabe destacar que “gobernar es decidir”, y es al mismo tiempo “deliberar y negociar en común”. La decisión no libera al gobernante, sino que, lo vincula absolutamente con la comunidad de ciudadanos por quienes actúa. La solidaridad normativa entre los tres momentos: deliberación, negociación y decisión, no puede perderse en la práctica. Desde su participación en el proceso mismo de la discusión pública los ciudadanos se responsabilizan con todo el proceso de la política hasta incluso su participación, directa o mediada, en el gobierno. Pero en ningún momento es permisible para el gobernante separar la ética de la política, aún más, si su actuar repercute en otros integrantes de la sociedad. Por tanto, gobernantes y gobernados deben fomentar y promover la relación ética-política como entes sociales.

En las democracias, los políticos “están donde están” porque de alguna forma los llevaron los ciudadanos. Los ciudadanos no tenemos derecho a quejarnos de la política si toleramos que los ‘políticos’ hagan algo indebido, incontrolable, y actúen de manera opuesta de lo que se espera de ellos. Sin embargo, no se debe recurrir a la ética como una solución mágica [...] La moral específica de los políticos en ejercicio debe ser recordada por parte de los ciudadanos. De cierta forma es la ciudadanía la que tiene también que educar a los políticos.⁵³

⁵² Bobbio, *El Filósofo*, 156-161.

⁵³ Savater, Fernando, *Ética, política y ciudadanía* (México, D. F.: Editorial Grijalbo, 1998), 25-28.

La ética funge no sólo como horizonte de justificación del actuar político, sino como voz crítica de ese mismo actuar al establecerse como puente que vincula las acciones del orden político con aquello que es deseable por la comunidad en la que dicho orden se establece. La relación entre ética y política no deja de ser conflictiva; sin embargo, pueden ser complementarias entre sí en la medida en que no se pierda de vista que ambas actúan dentro de una realidad tangible. El problema al establecerse dentro de un horizonte primordialmente ético, se encuentra en caer en la delineación de una sociedad ideal que no pueda nunca concretarse dentro de una realidad fáctica, de ahí que la ética también necesita de la política para no perder de vista la realidad en la que se vive y de la que se parte. En este sentido, las personas deciden organizarse y establecer mínimos para relacionarse a través de distintos medios, entre los cuales, se encuentra el Estado como organización superior de la sociedad por excelencia.

1.4 El Estado y sus orígenes

El Estado tiene su origen en la unión y organización del hombre para sobrevivir y perpetuar la especie humana. Sus fines son: formar y conservar al ciudadano, establecer la justicia, satisfacer las necesidades sociales, lograr el bien común, buscar y mantener la virtud a través de la educación; generar riqueza para garantizar la autosuficiencia; conservar la Constitución para evitar su destrucción o perversión; mantener la soberanía, la independencia y la libertad de la comunidad política a la que representa.

Para Aristóteles el Estado surge de la unidad de familias.⁵⁴ Grupos en un principio identificados con la autoridad sustentada en lazos sanguíneos al tener necesidades más complejas y no subsanables en el núcleo, tienden a la unión de esfuerzos con otras familias para mejorar sus vidas, integrando paulatinamente niveles superiores de

⁵⁴ Sin olvidar que no se habla de Estado propiamente, sino de *polis* o Ciudad.

interdependencia con otras comunidades hasta llegar a lo que se conoce como Estado.

En palabras del filósofo:

[...] todo Estado es evidentemente una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres [...] nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que las asociaciones tienden a un bien de cierta especie y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de todas las organizaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se le llama precisamente Estado y asociación política.⁵⁵

Los griegos y romanos aportaron los elementos más ilustrativos para explicar esa forma de organización en la *polis* y *civitas* respectivamente, entendidas como comunidades humanas donde no existía espacio político para los esclavos. En el caso de los romanos, el Estado equivale a la *civitas*, como comunidad de todos los ciudadanos, la “res pública” o la cosa común al pueblo como comunidad política, misma que fue sustituida por el imperio unas tres décadas a.c.

Con la caída del imperio romano y el triunfo del cristianismo, las formas de organización se transformaron hasta desarrollar una estructura social diferente: el feudalismo, donde los siervos trabajaban las tierras del señor feudal y las estructuras políticas imperantes generaron un tipo de relación desigual que permitió al poseedor de la tierra y de la riqueza (el señor feudal), someter al desposeído (el siervo). Lo anterior, sumado a otras condiciones provocó que en el período medieval comenzaran a gestarse las características de un nuevo Estado: el Moderno, el cual, nació durante la lucha de los reyes contra el Imperio y la Iglesia para conquistar la independencia externa y en contra de los Señores Feudales para centralizar el ejercicio del poder público. De acuerdo con Weber,

La evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizatorio hacia el Estado Moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración que eran posesión privada se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero, y luego del Estado.⁵⁶

⁵⁵ Aristóteles, *La política* (México, D.F.: Espasa-Calpe Mexicana, 1996), 21.

⁵⁶ Weber, *El político*, 225.

Durante el siglo XV el concepto de "Estado" se popularizó con la obra de Nicolás Maquiavelo: "El Príncipe". Sus planteamientos son producto del análisis minucioso sobre reinos Europeos que los teóricos antiguos desconocían porque ya existían pueblos con territorios determinados, un ejército, comunidades unidas e independientes, un poder político centralizado y único, así como una jerarquía de funcionarios.

En los siglos XVI, XVII y XVIII, el concepto y teoría del Estado fueron enriquecidas por exponentes importantes como Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Rousseau (1712-1778), T. Jefferson (1743-1826) y Sieyes (1748-1836); los cuáles, impulsaron en su conjunto exigencias tales como: establecimiento de una Constitución, división de poderes y garantizar los derechos fundamentales de los individuos.⁵⁷

Posteriormente, Federico Hegel hizo importantes aportaciones a la teoría del Estado en Alemania después de las guerras napoleónicas, estaba frente a un país que iniciaba una nueva era para sus habitantes y la filosofía se entendió como la conciencia de cada momento histórico, lo cual se ve reflejado en su obra "Filosofía del Derecho" escrita en 1821, donde concibe al Estado como:

[...] la realidad de la idea ética, es el espíritu ético en cuanto a voluntad patente, clara por sí misma, sustancial, que se piensa y se conoce, y que cumple con lo que él sabe y cómo lo sabe. En lo ético, el Estado tiene su existencia inmediata; y en la conciencia de sí del individuo, en su conocer y actividad tiene su existencia mediata, y esta conciencia de sí, por medio de los sentidos, tiene su libertad sustancial en él como su esencia, fin y producto de su actividad.⁵⁸

El Estado, en tanto expresión de la sociedad políticamente organizada, no es un medio sino un fin y representa el ideal racional en desarrollo, es el elemento espiritual de la civilización y además, es la universalización de las individualidades, según Hegel.

⁵⁷ *Diccionario de Historia Universal I* (España: Editorial Rioduero, 1980), 34-36.

⁵⁸ Hegel, *Filosofía*, 210.

Algunos autores señalan con algunas diferencias⁵⁹, un modelo dicotómico donde las comunidades se trasladan de un “estado de naturaleza” hacia una “sociedad civil”. En la primera idea, el hombre no vive bajo una autoridad superior, está en libertad de realizar lo considerado por él como conveniente, pero cuando sus comunidades adquieren un grado superior de desarrollo se hace necesario llegar a un consenso en lo referente a la conducta exterior de los hombres a través del “contrato social”, así llamado por Juan Jacobo Rousseau: un acuerdo para la transformación del “Yo” en un “Yo común” denominado “Estado”. La constitución de una forma superior de organización de la sociedad se lleva a cabo para:

Encontrar una forma de asociación que defina y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, por el cual, cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes [...] Cada individuo pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo.⁶⁰

Si esto es así, el Estado Moderno es el resultado del paso del Estado de Naturaleza al de la Sociedad Civil por medio de un Contrato Social el cual unifica la voluntad de las personas que habitan en dicho Estado. Esta aspiración humana contiene necesariamente una idea de bien común o bienestar general, pasando por un proceso que va desde la “voluntad” hasta la “seguridad” generada por dicho contrato. “Su presencia se justifica en la medida que busque y mantenga siempre el bien común”. Así, una definición tentativa del Estado, bien puede ser:

[...] la forma de organización política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como la unidad soberana de acción y de decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.⁶¹

⁵⁹ Bobbio, Norberto, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo lusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano* (México, D.F.: FCE, 1979).

⁶⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social* (México: Porrúa, 1969), 9.

⁶¹ Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y administración* (México: Limusa, 1982), 112.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta que cada período histórico se caracteriza por ciertos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, éstos constituyen la realidad conceptual del Estado. Actualmente éste se entiende como la forma política, jurídica y administrativa en que se ordena y organiza una comunidad en un ámbito territorial determinado; tiene el monopolio legítimo del poder e impone sus decisiones a los ciudadanos de acuerdo con lo que la ley le permite por medio de un grupo gobernante exclusivo.

CAPÍTULO 2

LA FINALIDAD DEL ESTADO ES EL BIEN COMÚN Y POR ENDE, DEL SERVICIO PÚBLICO

Las ideas de ética y política son fundamentales para entender el andamiaje social en el que se asocian los “animales políticos” para la búsqueda del bien común y la satisfacción de sus necesidades. La siguiente tarea será establecer si el bien común es finalidad del Estado, retomando algunas ideas vertidas en la dicotomía ética-política y partiendo de la idea de “Estado” como organización superior de la sociedad, creado a partir de la detección y satisfacción de necesidades detectadas individual y colectivamente en toda comunidad humana y que requieren de un ente que cuente con elementos tales como “una estructura de poder” que deberá materializar la acción ética y política en función del interés general.

2.1 Capacidad política, administrativa y jurídica del Estado

En los tiempos modernos hubo dos hechos fundamentales que transformaron la historia y, como consecuencia, las ideas políticas: el Renacimiento⁶² y la Reforma protestante⁶³; ambas dividieron la unidad del cristianismo europeo en el siglo XVI; y además, el fortalecimiento del poder de los monarcas frente a los señores feudales, lo que motivó la unificación nacional y dio como resultado el nacimiento del Estado moderno. Estos hechos históricos ocurrieron en los siglos XV y XVI, aunque antes, a

⁶² El Renacimiento es el periodo histórico durante el cual hubo un extenso florecimiento cultural desde finales del siglo XIV. Comenzó en el norte de Italia pero rápidamente se extendió al resto de Europa durante los siglos XV y XVI. Con el Renacimiento nace el Estado moderno. Arniz A., Aurora, *Estructura del Estado* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1997).

⁶³ La Reforma protestante se entiende como una nueva relación con Dios; en este sentido la relación del individuo con él se volvía ahora mucho más importante que con la Iglesia. Es decir, con la Reforma el hombre ya no necesita pasar por la Iglesia o con sus sacerdotes para tener el perdón de Dios; que incluso dependía de pagar o no las indulgencias a la Iglesia. *Idem*.

finis de la Edad Media⁶⁴, ya había habido algunos esfuerzos para lograr la unidad del Estado y superar la disgregación social generada durante el feudalismo.

Fue en Italia, con el Renacimiento, cuando surgió la concepción del Estado moderno, con su ingrediente específico de soberanía.⁶⁵ El concepto surgió para contrarrestar la dualidad que caracterizó las sociedades políticas de la Edad Media: la del rey y los poderes espirituales. Es en esta época cuando nace “el absolutismo” que, en palabras de Jellinek,

[...] es el suceso de mayor importancia en Occidente, después de la época romana, buscaba la unidad territorial y administrativa del Estado, ya que unificó y organizó bajo un mismo régimen la estructura total de la comunidad política.⁶⁶

El absolutismo efectuó un proceso de nivelación social al desaparecer la estratificación de la sociedad feudal, se aminoraron las “diferencias” y se comenzó a crear la figura del ciudadano mediante el establecimiento de una estructura constitucional que regulaba las relaciones entre el Estado y los individuos, lo que generó a su vez, rasgos de unidad, distinguiendo al Estado moderno de los modelos históricos de organización política.

La formación del Estado fue un proceso de carácter estructural donde chocaron el Medioevo y la Modernidad; contraponiéndose dos órdenes políticos que evidenciaron las nuevas condiciones históricas y promovieron la formación de la sociedad civil moderna. Por un lado, la decadente aristocracia luchó por evitar su desplazamiento como clase dominante en la estructura feudal; y por el otro, el avance de la economía

⁶⁴ La Edad Media es el tiempo que transcurrió entre dos épocas y entre los siglos V y XV aproximadamente. La expresión surgió durante el Renacimiento, cuando se le consideró como una larga noche de 1000 años que había enterrado a Europa entre la Antigüedad y el Renacimiento. La expresión “medieval” hoy tiene popularmente un sentido peyorativo con el que se expresa todo aquello que es autoritario y rígido. *Idem.*

⁶⁵ Al inicio de la Edad Moderna el Estado se encargó de las comunicaciones, la administración de la justicia y la educación, que hasta entonces habían sido entendidas como actividades familiares de la Iglesia o de ciertas instituciones locales. Con tales fines el Estado tuvo que mejorar y mejorar su administración, al mismo tiempo que racionalizar técnicamente la concentración del poder político. *Idem.*

⁶⁶ Citado por Porrúa Pérez, F., *Teoría del Estado* (México: Porrúa, 1988), 79.

mercantil que instauró nuevas formas de producción, ya no caracterizadas por los beneficios que derivaban de rentar la tierra, sino de las ganancias obtenidas con la producción capitalista de mercancías.

A partir de la caída del feudalismo la idea de Estado cobra sentido y se establece un nuevo contenido político para las relaciones de poder. Al Estado le interesa que la administración de la sociedad sea eficiente y no sólo la obtención y mantenimiento del poder, ya que éste por sí mismo provocará tarde o temprano su declive; por tanto, el poder debe alimentarse de capacidades administrativas para reducir los riesgos. Así, podemos decir que “la administración de la vida estatal es la conjugación de capacidades y procesos que contribuyen a que el Estado amplíe y fortalezca la tarea de gobierno que le corresponde”.

En este sentido, la administración en su rama pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado. Si el bien común depende principalmente de la gestión del Estado, su administración tiene que responder a la complejidad social y a los cambios políticos, económicos, sociales y culturales. El Estado moderno tiene entonces un carácter administrativo:

[...] su objeto es el hombre en sociedad, la humanidad asociada bajo contradicciones sociales y bajo la prepotencia del individualismo. Frente a la vida personal se muestra pasivo, pero vigilante, y cuando la ocasión lo dicta interviene restringiendo la libertad individual a favor del interés colectivo.⁶⁷

Además, el Estado como organización superior de la sociedad, representa el órgano político-jurídico que regirá los destinos de la sociedad y su evolución. En consecuencia, desde el punto de vista jurista, el Estado Moderno es de derecho, organiza su poder mediante constituciones escritas que consagran los derechos del hombre como:

La libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio. [El Estado de derecho es] un servidor, rigurosamente

⁶⁷ Guerrero Orozco, Omar, *El Estado en la era de modernización* (México: Plaza y Valdés, 1992), 90.

controlado, de la sociedad; queda sometido a un sistema de normas jurídicas o, sencillamente, identificado con ese sistema de normas, así que se convierte en sólo norma o procedimiento. En realidad, sigue siendo un Estado y contiene siempre otro elemento específicamente político, a más del elemento específico del Estado de derecho.⁶⁸

De esta manera, el Estado de derecho es el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía porque:

[...] los ciudadanos quedan provistos de derechos de participación política, las leyes sólo se consideran válidas cuando se encuentran a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y de que, por tanto, los afectados tendrían que asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a procesos de decisión parlamentaria y a la discusión política. La juridificación del proceso de legitimación se implanta en forma de derecho de voto, universal e igual, y del reconocimiento de la libertad de organización y pertenecer a asociaciones y partidos políticos.⁶⁹

De ahí que el derecho público, base del poder estatal, se fundamente en la intención de procurar el bien común, interés propio del Estado. Por eso, el derecho público “es el de las relaciones y condiciones de poder dotadas de utilidad general, mientras que el derecho privado es el de las relaciones de poder dotadas de utilidad singular”.⁷⁰ Por tanto,

[...] es necesaria la acción del derecho como técnica de poder pero también como el medio a través del cual se traduce la justicia. Debemos pensar moralmente el derecho para entrar al tema de los Estados y la función del legislador. Y no pensar el Estado sin antes realizar dicha reflexión moral.⁷¹

Aún así, por momentos, los anteriores planteamientos resultan ser procedimentales y parecieran ser imparciales. Los verdaderos criterios de justicia tienen que ver con responsabilidad y no con imparcialidad, ya que “las reglas establecidas por el Estado no son creadas por él, sino por los hombres y mujeres que conforman a su

⁶⁸ Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución* (México: Editorial Nacional, 1981), 12.

⁶⁹ Habermas, *Teoría*, 509.

⁷⁰ Messner, Johannes, *El funcionario* (España, Madrid: Ediciones Rialp, 1962), 80-81.

⁷¹ Reyes Mate, Manuel, *Ética desde las víctimas* (México, ITESM-CCM, 2004).

pueblo.”⁷², el cual, espera que dichas reglas se cumplan ya que, en gran parte, es en su materialización donde se ve reflejada la “moralidad estatal”.

El Estado debe caracterizarse por tener en su base a una comunidad a la que le interesa conseguir el bien más importante para la sociedad: “el bien común” que es de naturaleza política, porque este tipo de organización es un conjunto de hombres y mujeres que combinan sus esfuerzos y aspiraciones para lograr el bien y total perfeccionamiento de su propia comunidad. Por lo tanto, cabe preguntarse, a través de qué se manifiesta el ejercicio estatal, cuáles son los elementos que coadyuvan para el logro del objetivo común. El Estado está integrado por:

- a. Territorio. Porción de superficie terrestre, incluyendo mares y espacio en el cual se encuentra una nación.
- b. Población. Número total de personas que habitan en un determinado territorio.
- c. Gobierno. Es la parte organizada del Estado.
- d. Marco Jurídico. Conjunto de normas que regulan las relaciones entre los habitantes.⁷³
- e. Soberanía. Se refiere a la supremacía del Estado por ser la máxima autoridad en un territorio, sin limitación alguna. Adquiere dos concepciones, ya sea al interior o al exterior. En el primer caso se refiere a que nada ni nadie está por encima de ella en el interior, y la segunda concepción parte de la premisa de la autodeterminación absoluta del Estado con relación a sus similares.

Esta identificación de los elementos del Estado tiene la intención de definir su “capacidad política”, a la que debemos entender como el potencial de un gobierno para

⁷² Arnaiz A., *Aurora, Ética y Estado* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999), 230.

⁷³ O bien, será el “conjunto de disposiciones que el poder público, por medio de sus órganos legislativos, señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales [...] tienen como meta el encauzamiento de la vida en sociedad.” Flores Gómez, Raymundo, *Nociones de derecho positivo mexicano* (México, D.F.: Porrúa, 1993), 39-40.

fijar directrices que conduzcan a objetivos respaldados por una sociedad determinada. Y a su vez, la “capacidad administrativa”, considerada como una derivación lógica de la anterior y que puede considerarse como el potencial institucional y operativo que permite establecer la “*praxis social*” y los objetivos socialmente aceptados y legalmente consignados en las constituciones de los Estados como referentes de su “capacidad jurídica”.

En los Estados modernos la capacidad política, jurídica y administrativa funcionan como instrumentos que legitiman su quehacer social. El aparato estatal tiene una amplia capacidad política, apuntalada por la ideología que implica no solamente la distribución del poder político, sino un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la colectividad. Por lo tanto, el Estado se constituye como la organización política desde la que se consigue la obediencia del poder legal y legítimo que representa. Al trascender la vida privada y comprender que ésta sólo es gobernable gracias a un poder creado con fines sociales, comunes y de beneficio compartido, no hay duda de que la actividad estatal adquiere una connotación política.

Lo colectivo, que para el ejercicio estatal significa agregar los intereses particulares organizados por un poder superior y común, empieza a tener trascendencia política ya que se instituye en un ámbito plural, donde los individuos ceden parte de su libertad para construir un sistema con relaciones de dependencia, intercambio y beneficio. El reconocimiento y la aceptación de un poder superior, capaz de dar dirección a la sociedad, erige al Estado en la organización política de la propia colectividad y como conjugación de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural. Pero, aún con la fuerza alcanzada, no debe usarse de manera indiscriminada.

Al respecto, Rousseau señala que “la fuerza es una realidad física, pero no un valor moral”. Un Estado que se basa en la fuerza, no podría sino conducir a la guerra;

la fuerza no es garantía de paz porque siempre cabe la posibilidad de que otra mayor venga a desplazarla. La fuerza llama a la represalia; la tiranía conduce a la revolución. Y si la fuerza no puede ser la base de un Estado bien fundado, esta base hay que buscarla en un principio, ya no físico, sino moral. Así escribe Rousseau: “el más fuerte no será nunca mucho más fuerte para ser siempre el amo si no transforma la fuerza en derecho y la obediencia en poder.”⁷⁴

El contrato establecido entre hombres libres debe basarse en dos conceptos: el de derecho y el de deber. En otras palabras, el Estado y la soberanía deben fundamentarse en la voluntad general; por voluntad general Rousseau entiende precisamente un principio moral, un acto del entendimiento que razona independiente de las pasiones y que se manifiesta en la vida práctica a través del derecho o el deber. El desarrollo ético debe crear una actitud tanto en gobernantes como en gobernados a fin de que comprendan que el Estado incluye y está conformado sobre todo de un valor moral, pues como

[...] comunidad que tiene su fundamento en los fines existenciales del hombre, el Estado forma parte del orden ético y es un valor de ese tipo. Forma parte de la realidad de la plenitud de la naturaleza humana.⁷⁵

La esencia ética del Estado se manifiesta cuando logra garantizar la convivencia humana, por medio de un ordenamiento político, jurídico y administrativo con intencionalidad y eficacia. El desarrollo ético debe partir de la premisa de que se debe asegurar a la sociedad una vida digna en su condición humana como prioridad y por encima de la pretensión de alcanzar altas metas materiales y económicas: se requiere de una ética que oriente los esfuerzos para alcanzar el fin y los medios que sirven para la transformación y el desarrollo social. Sin olvidar, el profundo respeto que merece la libertad particular.

⁷⁴ Rousseau, *El contrato*.

⁷⁵ Messner, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural* (España, Madrid: Ediciones Rialp, 1967), 85.

Se debe pensar en el Estado, no como una abstracción teórica y ya, sino que la búsqueda del bien común es su fin principal, implica la materialización de demandas sociales a través del establecimiento de instituciones y medios para alcanzar dicha tarea. Siendo el Gobierno y su Administración partes fundamentales en el desenvolvimiento de las tareas estatales.

2.2 Gobierno y administración

En toda comunidad política hay siempre un órgano que tiene la tarea de imponer las reglas de conducta y tomar las decisiones adecuadas para mantener la cohesión del grupo, por eso “no ha habido nunca sociedad en la que se hayan adaptado de manera espontánea y automática las normas en las que se funda el desenvolvimiento regular y ordenado de las relaciones sociales.”⁷⁶

El órgano al que se hace referencia es el gobierno, razón por la cual en cualquier sociedad siempre es posible encontrar alguna forma de gobierno, entendida como el poder relativamente autónomo a los distintos grupos sociales, cuya función específica consiste en llevar a cabo la integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos. Por lo que, una vez constituido el Estado por los hombres requiere de órganos que le permitan cumplir con sus fines, uno de ellos es el gobierno. Juan Jacobo Rousseau define al gobierno como:

[...] un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política [...] llamo, por consiguiente, gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo y príncipe o magistrado al hombre o al cuerpo encargado de ésta administración.⁷⁷

⁷⁶ Huntington, Samuel, P., *El orden político en las sociedades en cambio* (Argentina: Paidós, 1992), 19.

⁷⁷ Rousseau, *El contrato*, 31.

Entonces, el gobierno es la parte organizada del Estado, manifiesta su dominio a través de los órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos y administrativos dentro de un marco jurídico determinado. Su razón de ser es procurar el buen funcionamiento del Estado buscando el equilibrio entre los diversos grupos sociales y cumplir los compromisos, demandas y necesidades, mientras que su función es ver por la sociedad, y velar por la justicia y la moral pública.

De acuerdo con Norberto Bobbio, el término gobierno ordinariamente se da a la noción de Estado; de donde éste sólo es una de las formas que la organización política de la sociedad adopta en el devenir histórico (la más evolucionada y compleja), en donde se pone de relieve el poder del gobierno. Por lo tanto, si el Estado es un tipo de organización política hasta cierto punto reciente, recordemos que data de principios del siglo XVI, la formación de un gobierno se remonta a una fase histórica anterior; por ejemplo, la ciudad-Estado y el imperio feudal son formas preestatales de organización política en las que podemos encontrar una forma de gobierno.

La acepción de gobierno más cercana a la realidad del Estado moderno es aquella que no tiene únicamente que ver con el grupo de personas que ejercen dicho poder, sino como el conjunto de órganos a los que institucionalmente se les confía ese ejercicio. En este sentido el gobierno forma parte del Estado, lo que quiere decir que las instituciones estatales que efectúan la organización política de la sociedad en conjunto constituyen lo que comúnmente se define como régimen político; son las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado: los órganos de gobierno.⁷⁸

Administrando se gobierna, o mejor dicho, tanto el gobierno como la administración caminan de la mano pero son entidades distintas. El gobierno forma a la administración pero ésta a su vez sostiene al gobierno, por lo que el primero quedaría en una posición frágil sin el soporte de una buena administración. Según Colmeiro, "el concepto de gobierno comprende la totalidad de la acción del Estado al que personifica,

⁷⁸ Bobbio, Norberto, *Diccionario de política* (México: Siglo XXI, 1993), 710.

ya que en su función incluye legislar, juzgar y administrar”⁷⁹. El mismo autor, separa gobierno de administración, siguiendo la triple separación de poderes de Rousseau y Montesquieu: “administrar equivale a gobernar, es decir, ejercer el poder ejecutivo”; esto es, restringe el gobierno a la administración situándolo a su vez en el plano ejecutor, diferente al legislativo y judicial.

El gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo en el cual se comprenden la política y la administración propiamente dicha. La primera da una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. La administración pura es el conjunto de principios o reglas que determina las relaciones entre el Estado y sus miembros.⁸⁰

He aquí por qué la administración estatal tiene un carácter esencialmente preventivo, más que represivo: su actuación no sólo se orienta a conservar la sociedad sino también a perfeccionarla. Sólo a ella le toca satisfacer las necesidades sociales, ya que hay una regla general: “el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma”.⁸¹ Por este motivo, Colmeiro retoma a Bonnin⁸² y asegura que,

[...] es un error considerar al gobierno como la acción que anima a los pueblos, aunque incluso se trate de un gobierno antiguo: ese papel es el de la administración. Por su parte, la acción del gobierno consiste en transmitir; su autoridad de vigilancia y censura es pasiva no activa; de esta manera la ejecución de las leyes radica en la administración como órgano que da vida al cuerpo político.⁸³

Entonces, la concepción de gobierno y administración se refiere a los órganos políticos, administrativos y jurídicos del Estado para conducir los fines y el proyecto histórico de la sociedad. Es la autoridad emanada de la sociedad para reglamentar,

⁷⁹ Colmeiro, Manuel, “De la ciencia administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, (México: INAP, 1982), 177.

⁸⁰ *Ibid.*, 178.

⁸¹ *Ibid.*, 180.

⁸² Para muchos estudiosos de la administración tanto pública como privada, Bonnin es considerado como el fundador de la moderna ciencia de la administración. Por tanto “es imprescindible destacar sus puntos de vista sobre la distinción entre gobierno y administración, pues explica esto mejor que nadie”. *Idem.*

⁸³ *Idem.*

vigilar y aplicar el conjunto de normas aceptadas como las reglas de convivencia mediante las cuales se puede manifestar, de una manera permanente, la convivencia pacífica. Es importante destacar y evitar la confusión entre la aplicación del concepto de Estado con un significado igual al de gobierno; ya que mientras el primero es el todo, el gobierno es sólo una parte, y aunque es uno de sus componentes más significativos pues es quien materializa su acción, únicamente corresponde a su parte organizada.

El gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio de poder.⁸⁴

En México, por ejemplo, estos principios se ven reflejados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Artículo 39, la soberanía de la nación reside en el pueblo y éste delega la función de gobierno a representantes en los tres poderes, siempre y cuando se respeten las garantías de los ciudadanos y les permitan realizar sus fines humanos; además, el Artículo 40 establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.⁸⁵

Cabe señalar que el concepto de “República” proviene del latín: *res*, cosa y *pública*, lo relativo al pueblo, por lo tanto su significado es la cosa pública o del pueblo. Por “cosa pública o del pueblo” se entiende al gobierno ejercido por toda la colectividad a través de representantes que se eligen mediante el voto popular. De esta forma, se pretende asegurar la amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones y así lograr encauzar las aspiraciones de la sociedad en su conjunto.

⁸⁴ Carrillo, *Metodología*, 114.

⁸⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: ALCO, 2010).

Por República Representativa y Democrática se entiende el derecho de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, a través de representantes elegidos mediante el voto universal que asegure el respeto a sus intereses en los asuntos de la comunidad en un gobierno del pueblo. El término Federal, se refiere a la integración de entidades libres en cuanto a su régimen interior pero con la particularidad de pertenecer a una federación, regida por un documento constitucional aceptado como pacto supremo que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia pueden transgredir.

El pacto federal está regido por la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contiene las garantías individuales de los ciudadanos, la sección dogmática; y la forma de organización y funcionamiento del Estado, en la parte orgánica. A continuación se analizará la parte intermediaria entre gobierno y sociedad: "la administración pública", derivando su procedencia desde la teoría de la administración.

2.3 Administración pública

La administración como actividad humana surge cuando el hombre se percata que tiene más probabilidades de sobrevivir si une y coordina sus esfuerzos con los demás formando grupos, esa actitud le facilitó la caza de animales, la recolección de alimentos y su protección contra otras especies.

Administración se define como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación [...] permite establecer sistemas de relaciones y esfuerzo colectivo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.⁸⁶

Su fin es modificar y predecir resultados de cualquier situación donde un grupo de personas se organiza para trabajar en conjunto para el logro de un objetivo común. De acuerdo con Carrillo Landeros, la Administración se divide en pública y privada como

⁸⁶ Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa* (México: FCE, 1979), 23.

ramas especializadas de la misma; tienen principios teóricos comunes, y al mismo tiempo, diferencias significativas ya que la primera, además de estar inmersa en las dificultades de cualquier organización, no pierde su carácter político al formar parte del Poder Ejecutivo, ni su carácter social al no perseguir fines de lucro (lo que si hace la privada) sino de servicio a la sociedad.⁸⁷

Se distinguen estructuralmente en que la administración privada cuenta con estructuras sencillas y la pública complejas; jurídicamente, el marco legal da la posibilidad a la privada de hacer todo lo que la ley no le prohíbe, mientras que la pública hace todo lo que la ley le ordena; además, la administración pública cuenta con elementos coercitivos. Sin embargo, ambas comparten postulados y principios propios de la ciencia administrativa.⁸⁸

Para la realización del bien público por parte del Estado es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se genera con la acción del gobierno en la dirección y orientación de los órganos públicos, la administración pública y la voluntad de los gobernados para ser ordenados. Para realizar una relación integral entre los conceptos Estado, Gobierno y Administración Pública es posible afirmar que si el gobierno es el "Estado en acción", entonces, la administración pública es el "gobierno en acción".

El criterio más sencillo para definirla es el que la explica como la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado. En su forma general, la administración pública está integrada por dos elementos. El primero es un conjunto de unidades y estructuras que integran a la administración pública cuyas actividades fundamentales son las referentes al mantenimiento del orden público, la satisfacción de las necesidades de la población y la conducción del desarrollo económico.

⁸⁷ Carrillo, *Metodología*.

⁸⁸ *Idem*.

El otro elemento lo constituye el bagaje teórico de la ciencia de la administración. En la relación “política” – “administración pública”, la política determina los fines, objetivos y metas, mientras que la administración pública proporciona los medios para alcanzar los fines. La política prevé y la administración provee. La administración pública encuentra su razón de ser en el servicio público canalizado a la ciudadanía con honestidad, responsabilidad y compromiso, implicando necesariamente, un enfoque ético.

La administración pública de un gobierno democrático es un instrumento creado por la ley y está sujeta a ésta, de tal forma que [...] los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos ante un tribunal contra los excesos ilegales de la autoridad [pues] la finalidad del Estado constitucional es el bienestar público [...] Bajo este sistema los ciudadanos son soberanos no solamente el día de las elecciones sino, igualmente, entre una elección y otra.⁸⁹

Los servidores públicos basan su actuación en lo dispuesto por leyes, normas y reglamentos, mismos que tienen como propósito proteger al pueblo, salvaguardar sus derechos y libertades, así como evitar abusos u omisiones de dichos servidores. En este sentido, Dwight Waldo señala que,

Administración pública es el método aplicado en la dirección de los asuntos administrativos, cuyo resultado no supone valor crematístico alguno en el mercado [...] [esto nos lleva a] que el manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado [...] y consecuentemente no puede expresarse en términos monetarios.⁹⁰

De manera tal que el ejercicio público no es recomendable para quien no sienta especial interés por dicho quehacer, particularmente para los más “exitosos” en el campo privado, pues desarrollan actitudes, intereses y maneras de pensar que los hacen diferentes para el gobierno. De acuerdo con Waldo:

[...] nadie puede servir al público en forma debida como funcionario gubernamental a menos que adopte una actitud de interés público con ciertas características. El desempeño de funciones oficiales implica acción. Sean cuales fueren los estudios requeridos, gobierno en definitiva, significa acción, pero acción o actuación organizada. Las personas que ocupan cargos elevados deben tener un sentido de actuación. Deben tener conciencia de la necesidad de tomar resoluciones para que las cosas se hagan. Deben tener la capacidad necesaria para organizar sus recursos, ya de personal, de

⁸⁹ Waldo, Dwight, *Administración pública* (México: Editorial Trillas, 1980), 70.

⁹⁰ *Ibid.*, 72-73.

material o de información, para que sus objetivos se conviertan en hechos [...] Aún poseyendo patriotismo y celo, el más capaz dirigente ejecutivo de empresa en el país podría resultar el más rotundo fracaso en el gobierno [...] Esto, ocurre también con cierto tipo de político inteligente que destaca como orador pero no sirve para administrador. Parece que, tanto en políticos como en hombres de negocios, la difusión de sus actividades tenga alguna relación con su habilidad para manejar organizaciones gubernamentales.⁹¹

Por eso los gobernantes que poseen conocimientos y práctica administrativa tienen más oportunidades de triunfar como servidores públicos. El servicio público consiste en proteger y promover el interés y el bienestar general, incluidos los hombres de negocios. Para Ramiro Carrillo, la administración pública no puede medirse bajo parámetros monetarios ni criterios contables y de costo-beneficio, pues sus servicios sólo tienen gastos y mínimos ingresos, carece de “precio de mercado” para sus logros y actúa con principios distintos al lucro.⁹²

Para Mosher y Cimmino la administración pública tiene dos significados, por una parte como “organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos, y de otra, la administración pública entendida como campo de estudios, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado.”⁹³ Como se había señalado, la política prevé y la administración pública provee mediante estrategias gubernamentales que deben tomar en cuenta que,

[...] el fundamento de la actividad administrativa de cualquier país se basa en el concepto de soberanía popular, es decir, que el fin último de la administración pública se encuentra en buscar la máxima satisfacción posible a las necesidades y a los deseos de la sociedad y en la medida en que éstos se realizan. Todos aquellos que se dedican a la actividad administrativa se consideran servidores del pueblo.⁹⁴

La administración pública tiene que satisfacer las necesidades de la sociedad y vigilar la buena marcha del ejercicio gubernamental, aunque debe someterse a las reglas que el poder supremo indica. Incluso ya desde 1887 aparece dicho enfoque en

⁹¹ *Ibid.*, 76.

⁹² Carrillo, *Fundamentos*.

⁹³ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración* (Madrid, España: Ediciones Rialp, 1961), 26.

⁹⁴ *Ibid.*, 100.

una de las definiciones más amplias y antiguas de la administración pública en el famoso ensayo de Woodrow Wilson:

[...] la administración pública es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer.⁹⁵

Al mismo tiempo, la administración pública requerirá de un conjunto de instituciones para materializar su acción. En este sentido, la “teoría de las instituciones”, axiológicamente, se agrupa en dos grandes tradiciones. Una está representada por las escuelas que ponen el acento en los beneficios colectivos que el hombre ha alcanzado con su existencia; mientras que un segundo grupo, las considera una arena de conflictos económicos y sociales permanente, ya que los individuos que ven “regulada su conducta” por ellas, no cuentan con los mismos recursos materiales, de información y de capital humano y, por ende, su actuación no es equitativa para con ellos. Las escuelas más representativas de estas dos corrientes de pensamiento son: “Neoclásica” (mercado); “Contractualista” (negociación colectiva); “Evolucionista” (selección natural; e “Histórica” (cambio institucional). José Ayala Espino analiza los rasgos principales de cada una de ellas:

Para la teoría neoclásica, el mercado explica el surgimiento, mantenimiento y cambio de las instituciones, pues la competencia en el mercado es el mecanismo más poderoso en la selección de las instituciones. El enfoque contractualista de la escuela de la elección pública explica las instituciones como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes. Como el fruto de una negociación colectiva que se realiza a través del proceso político (sistema electoral, toma de decisiones, el congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, etc.) y en el cual no necesariamente intervienen los mecanismos de intercambio del mercado, sino sobre todo, los mecanismos que están localizados fuera del mercado. La visión contractualista de la elección pública enfatiza la participación de los agentes en el diseño institucional de los derechos de propiedad, el sistema legal, el orden constitucional, entre otros [...] La escuela evolucionista supone que las instituciones se seleccionan y mantienen porque la competencia en el

⁹⁵ Cfr. Góngora, Mario, “El gobierno congresional y la administración pública”, en *El Estado del derecho indiano* (Chile: Instituto de Investigaciones Histórico-Culturales, 1951), 120-122.

mercado y entre las mismas instituciones conducirá a la sobrevivencia de las instituciones más eficientes. La idea básica es la siguiente: los cambios institucionales ocurren incrementalmente porque además de tratar de maximizar sus beneficios con las reglas existentes, los agentes también tratan de cambiar las reglas [...] Cuando ocurre un cambio radical en las instituciones, las nuevas instituciones nunca son completamente nuevas, porque las instituciones informales permanecen en la memoria histórica de los individuos moldeando su conducta e incentivos. Finalmente, la escuela histórica explica la evolución de las instituciones como resultado de los cambios de la historia. La historia muestra la evolución de las instituciones en el largo plazo.⁹⁶

Por otro lado, existen algunos autores que señalan una parte complementaria, tal es el caso de Juan Ignacio Jiménez Nieto:

Se administran empresas, patrimonios, fundaciones, municipios, ministerios o parroquias bajo el mismo postulado genérico, reducible a los principios generales de la teoría de la producción: maximizar cualitativa o cuantitativamente un producto con unos medios dados u obtener un determinado producto con la máxima economicidad de recursos. En todo caso, la administración es un proceso de gerencia, centrado en la toma de decisiones, la delegación de autoridad, la comunicación, el análisis de las conductas, las relaciones de los órganos de línea con los auxiliares y asesores, y las relaciones objetivas y subjetivas de la institución con su medio ambiente, es decir, con su circunstancia. Siendo la institución una creación jurídica, la ciencia social mejor equipada para trazar esa frontera entre ella y su circunstancia es el derecho, y, en efecto, el alcance de la personalidad jurídica señala la línea divisoria: son personas jurídicas, públicas o privadas, los sujetos del derecho con capacidad para obligarse y obligar.⁹⁷

Además, Jiménez Nieto señala que se deben considerar las distintas diferencias entre instituciones públicas y privadas, entre las que destacan:

- a) Haberse creado como consecuencia de una decisión política, instrumentada en una norma autoritaria, en lugar de crearse como las privadas, por el libre acuerdo de los particulares.
- b) Generar productos públicos, esto es, demandados por el grupo social como tales o aceptados como insumos necesarios para la obtención de éstos; a diferencia de los privados, generados por las decisiones finales de sus gerentes de acuerdo a la conveniencia particular de la entidad en cuestión: industrial, comercial, filantrópica o religiosa.
- c) Como corolario de las anteriores, y al no existir en ellas la libertad de decisión propia de la esfera privada, la provisión de sus insumos queda condicionada a reglas preestablecidas por el poder político, que sujetan la adquisición a procedimientos reglados y uniformes tramitados por órganos

⁹⁶ Ayala Espino, José, *Instituciones y economía* (México: FCE, 1999), 25-26.

⁹⁷ Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Política y administración* (Madrid, España: Editorial Tecnos, 1977), 25.

públicos 'ad hoc'. El conjunto de normas, órganos y procedimientos destinados a proveer de insumos humanos, materiales, financieros o formales a todas y cada una de las entidades públicas constituye los aquí llamados sistemas administrativos.⁹⁸

Lo anterior permite establecer la importancia de las instituciones públicas para la acción del Estado. Al aumentar su capacidad de gestión, superando el plano meramente organizativo, es mayor la posibilidad de lograr que el gobierno, como matriz integradora de las dimensiones política, económica y social, impulse el desarrollo. Sin embargo, no se debe confundir la estructura con las personas encargadas de desarrollar las actividades en las instituciones, aún cuando se parte de principios sociales en su formación y conformación, para abordar estos motivos y encauzarlos adecuadamente es preciso estudiar la administración pública bajo un enfoque multidisciplinario, tomando en consideración el perfil de su ejecutante y adecuarlo a los requerimientos de cada Estado en particular.

La administración pública encuentra su propia razón de ser en las instituciones y necesidades cuya satisfacción no puede alcanzarse con otro tipo de organizaciones. Estas necesidades se articulan y definen mediante procedimientos de naturaleza esencialmente política, entre los que se incluye el proceso mismo de administrar. En la medida en la que la administración pública funciona como "medio" que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, en esa misma manera refleja la sabiduría del gobierno, ya que es algo que nace de la ley y que es respaldada por ella, de acuerdo con las necesidades colectivas.

De ahí que para abordar el estudio de la administración pública sea preciso conocer, aunque sea a grandes rasgos, los elementos sociales, políticos y jurídicos que han incidido en la organización del Estado y, por ende, en su evolución histórico-

⁹⁸ *Ibid.*, 29. Cabe recordar las diferencias establecidas por Ramiro Carrillo Landeros entre administración pública y privada, señaladas en el presente documento en la página 44; las cuales, sirven para complementar las ideas de Jiménez Nieto, y así generar una visión integral.

política. Además de reflexionar sobre la importancia que tienen las personas que conforman a las instituciones y las tareas que desempeñan, es decir los “servidores públicos” en su relación con la ciudadanía a la que representan, por lo que a continuación se presenta una exposición referente a esta situación.

2.4 El servicio público y su razón de ser

Woodrow Wilson en *The Study of Administration*, publicado en 1887 en el número dos de la revista *Political Science Quarterly*, señala que “el administrador no nace, sino que se hace; en otras palabras: es indispensable buscar principios sólidos y duraderos de administración para terminar con la improvisación y el empirismo.”⁹⁹ El servidor público no sólo debe contar con conocimientos para desempeñar su cargo, sino también debe contar con sensibilidad social y defender principios inherentes al quehacer público. Ya el conocimiento y la capacidad por sí mismas son valiosas pero solas debilitan la esencia del servicio, al desprenderla de una conciencia que dirige y regula la acción, pues los conocimientos y aptitudes, incluso especializados, pueden carecer de toda probidad moral. Como señala Fernando Aguilar Hernández,

El personal técnico y los especialistas de cualquier tipo, encuentran una posición precaria en la estructura gubernamental donde la tradición se ha hecho sentir mayormente; sin embargo, cuando se cuenta con personal altamente capacitado técnicamente surge un nuevo problema: existe una falta de sensibilidad a los problemas sociales, lo que se convierte en un enorme obstáculo para la consecución de los objetivos establecidos. Por lo que, no sólo se requieren conocimientos sino vocación de servicio.¹⁰⁰

El servicio público tiene un valor fundamental en función de su objetivo central: la satisfacción de bienes y servicios a la sociedad, por lo que debe ser reconocido y no verse como “mal necesario”. En muchas ocasiones, se tiene una percepción negativa y se usan términos peyorativos para referirse a los empleados públicos en su conjunto,

⁹⁹ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 41.

¹⁰⁰ Aguilar Hernández, Fernando, *Moral pública en los procesos de buen gobierno* (México: Plaza y Valdés, 2000), 181.

tal es el caso del concepto de “burocracia”, que como bien señala Aguilar Hernández “en su sentido popular, lleva el criterio de inercia, falta de espíritu de empresa, papeleo, mediocridad e ineficiencia.”¹⁰¹ Sin embargo, puede resultar una idea errónea a partir de experiencias particulares que repercuten en el imaginario social y que no tienen que ver con el verdadero sentido del término. De acuerdo con Max Weber, la administración burocrática significa “dominación gracial”:

[...] se tiene que elegir entre la burocratización y el diletantismo de la administración y gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática de éste: el saber especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de la técnica y economía moderna de producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista.¹⁰²

La burocracia debe defenderse, valorarse y no ser castigada con adjetivos negativos. Para Weber este modelo de organización es un ejemplo de racionalidad, de tipo ideal, donde la burocracia es sinónimo de eficiencia, orden institucional y estructuración armónica que permite el saber personal profesionalizado. Al respecto Amaro Guzmán señala que,

[...] una vez establecida completamente la burocracia es, entre las estructuras sociales, la más difícil de destruir. La burocracia es el medio de llevar a cabo la acción colectiva dentro del orden social. Por lo tanto, como instrumento de socialización de las relaciones públicas, la burocracia es y ha sido un instrumento poderoso de primer orden, para quien controla el aparato burocrático. En condiciones iguales, una acción societaria metódicamente ordenada y dirigida, es superior a cualquier resistencia de masas y aún de acción colectiva y donde la burocratización de la administración se ha llevado en forma completa se establece una forma de relación poderosa, que es prácticamente indestructible.¹⁰³

Entonces, la burocracia personalizará al servicio público y llevará a la práctica sus más altos ideales: el bienestar general será su máxima concepción. La burocracia es considerada como un elemento básico de la modernidad en materia gubernamental, pero cuáles son sus componentes, por qué su importancia. En este sentido, resulta

¹⁰¹ *Ibid.*, 182.

¹⁰² Weber, *Economía*, 178.

¹⁰³ Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la administración pública* (México: Mc Graw Hill, 1993), 15.

necesario recordar las características de la organización burocrática de Weber y fundamentadas por Mosher y Cimmino de la siguiente manera:

- a) La organización burocrática se basa en primer lugar en la eficacia de la autoridad disciplinada formalmente.
- b) Todo complejo de normas jurídicas consta de esencia de un sistema de reglas abstractas: la administración es la actividad que permite la aplicación de dichas reglas a cada uno de los casos concretos.
- c) La persona que representa la autoridad así constituida ocupa de hecho una oficina, un cargo, provisto de poderes y deberes sancionados por la norma jurídica. La obediencia a semejante autoridad, por lo tanto, no es obediencia a la persona sino al orden entendido en sentido impersonal, tal y como procede de la serie de atribuciones conferidas a la oficina.
- d) Las secciones que componen una organización administrativa actúan dentro de las respectivas esferas jurisdiccionales, que fijan oficialmente su competencia.
- e) La organización de estas oficinas obedece al principio de la jerarquía y, por ello, cada sección de grado inferior permanece bajo el control y supervisión de la sección que se encuentra en el nivel inmediatamente superior, en la escala jerárquica.
- f) La ejecución de las funciones de una oficina pueden ser de naturaleza técnica y requerir por ello un determinado adiestramiento, de lo que deriva que sólo los individuos a los que se ha dado semejante adiestramiento pueden aspirar a dicho empleo, siempre y cuando la prueba de contraste, de sus específicas cualidades, haya resultado positiva.
- g) Los componentes de una oficina administrativa no pueden disponer de los medios materiales necesarios para desarrollar su actividad como si fueran propios, ya que en la propiedad de estos bienes reside en la organización y sus componentes deben responder del uso de dichos bienes.
- h) Los actos administrativos, las decisiones y cualquier tipo de manifestación de voluntad de contenido normativo asumen una forma escrita y como tales deben ser archivados.¹⁰⁴

El planteamiento y puesta en marcha de dichos enunciados harán de la burocracia una forma de organización eficiente y eficaz, lo que dirige a la administración pública a resultados calificados positivamente por la sociedad, construyendo el puente armónico de convivencia social y política, entre sociedad y Estado. Por tanto, será necesario, de igual manera que en la administración pública se deban rendir cuentas del principio al fin de su actividad para examinar y analizar continuamente la estructura y las actividades. Desde la percepción de Mosher y Cimmino,

[...] las relaciones con el público forman parte de todo el procedimiento administrativo y representan una función del total de la organización. Deben

¹⁰⁴ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 76.

representar un sector específico de actividad administrativa, una parte esencial de la actividad directiva; deben adquirir carácter técnico dentro de la organización y procurar detectar el fondo de las relaciones entre administración pública y ciudadanos.¹⁰⁵

Las relaciones dadas se examinan como un todo sistemático donde los procedimientos se correlacionan. La administración pública debe detectar las necesidades y prioridades del público, informar sobre los medios establecidos para su satisfacción y, sobre todo, procurarse de todos los medios a su disposición para la construcción y promoción de una "ética en el servicio público", donde se relacionan ciudadanos y servidores públicos como parte constitutiva de los presupuestos éticos de las instituciones públicas. Sin ello, la administración pública no podría desarrollar eficazmente su trabajo y menos obtener resultados positivos.

Es necesario que la administración pública descentralice su acción y tome en cuenta la opinión de los "usuarios" de servicios para corregir eventuales errores y sobre todo, revisar periódicamente los programas establecidos, con la finalidad de estimular y hacer provechoso el "diálogo" con la ciudadanía. El servidor público no sólo debe tomar en cuenta los deberes que tiene hacia los usuarios a partir de la función que realiza, sino más bien de la necesidad de una mayor comprensión y colaboración del ciudadano hacia la administración, para que ésta actúe con eficacia.

En suma, al informar y colaborar con la ciudadanía sobre todo aquello que lleva a cabo la administración pública es posible valorar el servicio público y generar cierta "madurez social" para apreciar los servicios o para criticarlos con conocimiento de causa. Todo esto tiene importancia ya que contribuye a crear un clima idóneo para la relación gobierno-ciudadanía,

[...] el administrador debe sacar provecho de semejante estado de cosas, debe saber interpretar los datos obtenidos mediante un cuidadoso sondeo de la opinión pública respecto de los programas administrativos; en una palabra: debe intentar proporcionarle a la acción administrativa la auténtica razón de

¹⁰⁵ *Ibid.*, 49.

sus prerrogativas públicas, que no pueden ser otra cosa que el servicio de la colectividad.¹⁰⁶

Un servicio que no se manifiesta o no se informa podría ser subestimado e incluso ignorado si la administración pública no da a conocer su contenido y su relación instrumental respecto de otros fines ante los ojos de la opinión pública, y entonces varias acciones pasarían inadvertidas y se seguiría teniendo un déficit de confianza, hasta poner en entredicho a las instituciones públicas. Por tanto, es de suma importancia informar a la ciudadanía sobre el quehacer gubernamental.

En definitiva, el administrador tiene necesidad de la colaboración del público y ello no porque trate de inducirlo a adquirir un producto o a preferir ésta o aquella marca de cigarrillos, sino porque concretamente es mediante el público como se conoce el grado de la utilidad de su trabajo, el índice de perfección de las leyes que debe ejecutar y el apoyo indispensable [sobre todo en un régimen democrático] para justificar su propia existencia, o al menos para conservar inalterable su prestigio.¹⁰⁷

Entonces, el criterio concreto de medición de la calidad de la administración pública está en los individuos que en ella prestan su servicio y en las actitudes que adoptan para el cumplimiento de tan importante misión. Asimismo, la actividad de los servidores públicos difícilmente puede separarse de la moral social que le suministra valores, costumbres, tradiciones, creencias y criterios de valoración para las relaciones sociales. Es así que entre la persona, el contexto y la tarea a realizar en la administración pública, a juicio de Mosher y Cimmino y partiendo del modelo weberiano, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a) La libertad personal de cada uno de los funcionarios está subordinada, únicamente, a los deberes propios de su oficina, que son de tipo impersonal.
- b) La organización de los individuos se hace mediante la jerarquía de las oficinas, perfectamente definida.
- c) La existencia de una determinada esfera de competencia, legalmente atribuida a cada oficina.
- d) La naturaleza contractual de la relación entre el aspirante al empleo público y la administración, así como la consiguiente afirmación de una voluntad libre en los contrayentes.

¹⁰⁶ Aguilar, *Moral*, 187.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 188.

- e) Selección de los candidatos de acuerdo con los requisitos profesionales poseídos y comprobados por medio de exámenes o valoración de títulos.
- f) Retribución del dinero mediante sueldo y, en la mayor parte de los casos, reconocimiento de derecho de pensión. Sólo en casos especiales el ente, dador de trabajo, puede rescindir el contrato, mientras que el funcionario conserva la facultad de hacerlo en cualquier momento. Los sueldos se miden de acuerdo con el grado ocupado en la jerarquía y, a tal criterio, puede añadirse el de la naturaleza de las funciones desarrolladas y otros coeficientes relacionados con el estado social del funcionario.
- g) Predominio o exclusividad del empleo público respecto de otras eventuales ocupaciones del sujeto.
- h) El empleo público como base para el desarrollo de una carrera, mediante un sistema de ascensos por antigüedad o por mérito, o por los dos sistemas, precedidos de juicios o notas de calificación.
- i) Prohibición de usar su oficina como casa propia; bajo ningún título puede cederla o recibirla mediante transferencia de bienes.
- j) Subordinación del funcionario a una rígida disciplina y control en su conducta en la oficina.¹⁰⁸

A pesar de que estas ideas fueran escritas a finales del siglo XIX, parecen tener vigencia en la actualidad, por lo que, si se pretende afrontar la grave crisis que padecen las sociedades en cuanto al tipo de Estado contemporáneo más adecuado, se requiere de un servicio público fundamentado en las ideas de Max Weber ya que éste parte de la premisa de que la administración pública es “el instrumento más eficiente de administración a gran escala que jamás se haya desarrollado.”¹⁰⁹ Con esta base, enseguida se abordará la parte normativa en el ejercicio del servicio público en México para profundizar en la importancia que tienen las personas que deciden servir al público y sus implicaciones.

2.5 Marco normativo de actuación de los servidores públicos en México

En México se han desarrollado esfuerzos considerables con miras al buen desempeño de los servidores públicos, partiendo de los elementos descritos anteriormente es que se construye el engranaje normativo establecido a la fecha, el cual, sin una puesta en práctica adecuada puede resultar “letra muerta” y por ende, es

¹⁰⁸ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 77.

¹⁰⁹ Weber, *Economía*, 178.

necesario que se alimente de la propuesta vertida en la presente investigación sobre la reflexión ética en el servicio público, para entender y sobre todo comprender que el apego a dicha normatividad nos beneficia a todos.

Es así que se describirá a grandes rasgos el marco normativo al que se tienen que apegar los servidores públicos, comenzando por el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Artículo 123 de la misma Constitución, en especial lo referente al apartado B relativo a los trabajadores al servicio del Estado; enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y posteriormente la Ley de Servicio Profesional de Carrera para tener una base mínima de comprensión sobre la gran expectativa que existe sobre la actuación de los servidores públicos en este país; para finalizar con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.

En el Artículo 108 Constitucional se señalan las responsabilidades de los servidores públicos y se define quiénes están considerados como tal, señalando que

[...] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹¹⁰

Con respecto al Presidente de la República quien es el representante del Estado Mexicano, responsable del Poder Ejecutivo y quién nombra a diversos cargos por cuenta propia y/o con aprobación del Senado; al artículo 108 señala que “durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Mientras que los Gobernadores de los estados; Diputados, Magistrados y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; “serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el

¹¹⁰ *Constitución*, Artículo 108.

manejo indebido de fondos y recursos federales” para esto se prevé que las Constituciones de las entidades federativas precisen “para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios”.¹¹¹

Con esta base es que se determinan las especificaciones en cuanto a derechos y obligaciones de los servidores públicos o “Trabajadores al Servicio del Estado”, en el Apartado B del Artículo 123 de la misma Constitución Política. En dicho apartado, se describen los términos laborales de los trabajadores al servicio del Estado: la jornada máxima de trabajo, el salario y cómo se rige, las retenciones que se les pueden hacer, la aplicación del "escalafón" para mejorar sus prestaciones y puestos, el derecho a sindicalizarse, las causas de despido; establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para conocer los conflictos de este tipo de trabajadores y patrones y también establece, qué tipo de trabajadores al servicio de la Federación se registrarán por leyes creadas para alguna institución en específico, tal es el caso de las fuerzas armadas. Cabe señalar que en este sentido, el artículo 108 prevé que las entidades desarrollarán un modelo similar con los servidores públicos locales.

Con el marco anterior es que se fundamenta la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución en el que se encuentra el citado artículo 108, en cuanto a :

- i. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- ii. Las obligaciones en el servicio público;
- iii. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- iv. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- v. El registro patrimonial de los servidores públicos.

En esta Ley se establecen los “sujetos” de aplicación, que serán los servidores públicos federales mencionados en el artículo 108 Constitucional, y todas aquellas

¹¹¹ *Idem.*

personas que manejen o apliquen recursos públicos federales (Art. 2). Mientras que las autoridades facultadas para la aplicación del ordenamiento serán (Art. 3):

- i. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- ii. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- iii. La Secretaría de la Función Pública;
- iv. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- v. Los tribunales de trabajo y agrarios;
- vi. El Instituto Federal Electoral;
- vii. La Auditoría Superior de la Federación;
- viii. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- ix. El Banco de México, y
- x. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Además, se describen las Responsabilidades Administrativas; Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas; sobre el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; y sobre las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. En el Artículo 7 de la Ley se establece que “los servidores públicos deberán salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público” y tendrán, entre otras, las siguientes obligaciones de acuerdo con el Art. 8¹¹²:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido [...];
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas [...], exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública [...]
- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que [...] tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

¹¹² *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (México: ALCO, 2010).

- XI.- Excusarse de intervenir, [...] en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios [...]
- XII.- Abstenerse, [...] de solicitar, aceptar o recibir, [...] dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación [...] que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades [...] se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público [...] y que implique intereses en conflicto [...]
- XIII.- Desempeñar su empleo [...] sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones [...] que el Estado le otorga por el desempeño de su función [...]
- XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios [...]
- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial [...]
- XXI.- Abstenerse de inhibir [...], utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia [...]
- XXIII.- Abstenerse de adquirir [...] inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo [...]
- XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Adicionalmente, el Artículo 9 señala que hasta un año después de haber concluido sus funciones, el servidor público observará lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba [...]
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo [...] y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron.

Por lo que respecta a Quejas ó Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, el Artículo 13 de la misma ley señala aquellas que por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Específicamente cuando no se causen daños ni exista beneficio o lucro por la falta, la sanción será de seis meses a un año de inhabilitación; en el caso de existir beneficio o lucro o si se causan daños o perjuicios será de uno hasta diez años si el monto llegará a 200 salarios mínimos¹¹³; y de diez a veinte años si excede este monto o bien, si se demuestra una conducta grave y además se será acreedor a la destitución.

Para llevar un mejor control sobre el patrimonio de los servidores públicos y evitar el enriquecimiento ilegal se prevé en el Artículo 40 del mismo ordenamiento, que los servidores públicos den cuenta de su situación y sus ingresos al último año en que ejercieron un cargo, además de su situación relativa a bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas, con la finalidad de transparentar su actuar. Cabe señalar que esto último se realiza bajo autorización previa y específica del servidor público, por lo que en algunos casos, existen algunas personas que no informan su situación con la bandera de "su privacidad", lo que abre un espacio de desconfianza para la ciudadanía.

Además, la misma ley prevé la implementación de acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público y en el Artículo 48 hace un llamado a las dependencias para "establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas [se] deberán observar". Mientras que en el Artículo 49 se señala que las dependencias deberán emitir:

[...] un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que

¹¹³ Esto es entre 10 y 12 mil pesos actualmente.

responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

Dicho Código de Ética “deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate” y en el mejor de los casos deberían participar los servidores públicos involucrados para “ser parte” y asumirlo como propio. Por lo que respecta a la Ley de Servicio Profesional de Carrera, ésta establece las bases para “la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”¹¹⁴. Señalando en su Artículo 2 que:

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad [...] El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública [...] Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Dicha Ley establece en el Artículo 4 que “El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por la misma. Además, en el Artículo 54 se señala que dicho servidor se someterá a un proceso de Evaluación y Desempeño como método “mediante el cual se miden [...] los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto”. Dicha Evaluación del Desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

¹¹⁴ Cabe mencionar que aún y cuando esta Ley fue aprobada en 2003, aún sigue teniendo la dificultad de que en una misma institución conviven aquellas personas que se sometieron al proceso con aquellas que se incorporaron con anterioridad ya sea por adjudicación directa, compadrazgo y de más. Sin embargo, es un avance considerable. Para profundizar sobre este punto puede consultarse, Klingner, Donald E. *La administración del personal en el sector público* (México, McGRAW-HILL/INTERAMERICANA, 4ª Edición, 2002), 3-36.

- I.- Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;
- II.- Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado [...];
- III.- Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;
- IV.- Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia; Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas [...];
- V.- Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- VI.- Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- VII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia [...].¹¹⁵

Finalmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entre otras cosas, fortalece el sentido del servicio público a partir de sus objetivos señalados en el Artículo 4 y se propone:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- 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.

Con esta descripción general se cierra un círculo que comienza por la definición, marco de actuación, derechos y obligaciones de los servidores públicos; y procedimientos de estímulos y/o sanciones, con lo que se puede ver que el servicio público en México está pensado de manera integral, al menos “en papel” y la tarea está en la puesta en práctica de estos principios de manera efectiva, para que la relación

¹¹⁵ *Ley del Servicio Profesional de Carrera* (México: ALCO, 2010), Artículo 55.

entre gobierno y ciudadanía se desarrolle de la mejor manera, y que para ésta última, el servicio público sea objeto de valor y respeto. A continuación, la discusión se centrará en la relación gobierno-ciudadanía y cómo de ésta puede surgir alguna fuente de valor, o bien, una pérdida de confianza que en nada colabora con la imagen que se tiene del servicio público.

CAPÍTULO 3

LA RELACIÓN GOBIERNO-CUIDADANÍA COMO FUENTE PARA REVALORAR EL SERVICIO PÚBLICO

La revaloración del servicio público es de suma importancia si se quiere elaborar una propuesta de mejora en la administración pública. Ya que ante las eventuales crisis en las instituciones que la conforman, pueden surgir consecuencias como falta de credibilidad y sobre todo una evidente desatención y hasta violación a las normas en el servicio a desempeñar, lo que genera en el peor de los casos, el auge de la corrupción.

Es necesario buscar opciones y propuestas que partan de la visión ética del servicio público, para incidir de manera positiva la relación Estado, gobierno, administración pública y en relación con la sociedad a la que impacta, pues ésta constituye su razón de ser y la base misma de su existencia. El concepto de ciudadanía vincula, desde sus orígenes, la pretensión de los individuos de superar el interés individual, con el fin de alcanzar el interés público. Para Aristóteles, por ejemplo, era digna de mayor confianza la sabiduría colectiva de los ciudadanos que la sagacidad individual.

En la actualidad, existe un amplio consenso sobre la pertinencia de que los ciudadanos tengan una participación informada y responsable en el sistema de gobierno; donde no lo hay, es en las formas y profundidad en que deben hacerlo. En muchas legislaciones, la igualdad entre ciudadanos está plenamente garantizada por Constituciones y leyes reglamentarias que de ella emanan pero no se desarrolla una tradición sólida de esquemas de participación ciudadana efectiva.

Es por esto que el tema de la ciudadanía se convierte en una referencia obligada en las discusiones políticas y en cuanto a la forma de administrar lo público. Existe consenso en cuanto a la asociación del concepto de ciudadanía con los de Estado, nación y democracia, por tanto resulta importante que en el marco de la ética en el

servicio público se retomen algunos elementos indispensables para gobernantes y ciudadanos que generen relaciones provechosas y juntos eviten situaciones que vayan en contra del bien común, como es el caso de la corrupción en el servicio público.

3.1 Relación gobierno-ciudadanía en Estados democráticos

La democracia es aquel ordenamiento con mayor aceptabilidad práctica dentro de los desarrollados por la humanidad, al menos hasta el presente, y una verdadera democracia participativa-deliberativa impone la participación y el compromiso políticos por parte de un ciudadano con capacidad de reflexionar y de asumir la responsabilidad de actuar en la conducción de asuntos de interés colectivo y de velar por lo público en un contexto de civilidad, tolerancia y solidaridad.

La temática sobre ciudadanía adquiere una especial trascendencia en el debate contemporáneo de la democratización en sociedades complejas modernas, donde el servicio público es sujeto y punto medular en la relación gobierno-ciudadanía y a partir del cual, surgen inconformidades o nuevas demandas sociales. Existen varias razones para tal reflexión: la estrecha relación entre la concepción de derechos individuales y la pertenencia a una comunidad; y el vigor y consolidación del modelo democrático sustentado en las cualidades y actitudes de sus ciudadanos.

Además, la ciudadanía y su centralidad en la configuración de la esfera pública, la igualdad política y su expresión virtual más inmediata, el sufragio universal, aparecen hoy como un dato natural de las relaciones sociales. Más aún, se tiende a confirmar que una creciente conquista de libertades y derechos civiles no es incompatible con la persistencia de las desigualdades sociales incluso con su agravamiento. Es la tensión entre libertad e igualdad la que define todavía hoy el horizonte y el potencial estratégico del ejercicio de la ciudadanía en los Estados-nación.

Aunque en muchos ordenamientos jurídicos se proclama solemnemente la igualdad ante la ley, ésta sigue siendo más “formal” que “real”. En mayor o menor medida subsisten profundas diferencias entre sectores y grupos sociales. En el caso de México, por ejemplo, una gran parte de la población vive en condición de pobreza y, en cierto modo, en la marginalidad. Esta realidad social de tan notorias desigualdades explica el hecho de que en nuestra cultura popular prevalezca la creencia de que el poder y la riqueza dan derechos que, justos o no, se aceptan.

El dicho “el que no tranza no avanza”, es expresivo de esta mentalidad. Todavía el campesino, el indígena o el ciudadano pobre que acude a un servicio público, admite como casi natural que se lo cite para otro día o, simplemente, se le atienda mal. “Instituciones” tan tradicionales como el “paternalismo” en las relaciones laborales y el “clientelismo” en el ámbito gubernamental, erosionan el concepto de ciudadanía y favorecen una cultura de la ilegalidad. Más allá de las normas que establecen o regulan derechos y deberes, lo que opera efectivamente para muchos es la informalidad, el favoritismo y la excepción.

Se genera así la creencia en el imaginario colectivo de que con frecuencia el ciudadano que accede a cargos o situaciones de poder tiende a abusar de sus prerrogativas en beneficio propio, de sus familiares o de sus amigos. Situación que debilita las relaciones sociales y genera precariedad ciudadana en grandes sectores de la población que no se expresan, no participan, no están organizados, ni tienen una adecuada representación política. Siendo éste, uno de los desafíos más relevantes que enfrenta la relación gobierno-ciudadanía, ya que los dos conviven y establecen relaciones a partir del fin último del Estado: el bien común.¹¹⁶

Es preciso, en primer término, que se entienda y acepte que el fin del ejercicio gubernamental no es la permanencia en el poder sino la búsqueda del bien común,

¹¹⁶ Situación que se desarrollo desde la primera parte de este documento en la relación ética-política.

para cuyo logro el poder no es sino un medio, y no el único. Y es también necesario como natural consecuencia de lo anterior, que se conciba o entienda la actividad política como forma de “servicio público” y no como instrumento para lograr influencia o ventajas personales.

En la medida en que se generalicen las ideas de que los gobernantes, legisladores, jueces y demás autoridades públicas son servidores de la comunidad y no titulares de un poder arbitrario; que todas las personas por igual son titulares de derechos esenciales que deben ser respetados y tienen a su vez ciertos deberes frente a la sociedad; y que la ley, norma general obligatoria, es la regla que regula la convivencia colectiva, los riesgos de arbitrariedades, discriminaciones, favoritismos y otros abusos disminuirán en gran medida. Despertando al mismo tiempo, el deseo por participar en la vida pública por parte de los ciudadanos.

La moralización de la política depende o es reflejo de la moral colectiva. Si en una sociedad prevalece la creencia de que el poder es por naturaleza arbitrario y se acepta como natural o lógico que quien lo ejerza abuse, se enriquezca, favorezca a sus amigos o persiga a sus adversarios, no podrá esperarse que la política y el servicio público sean ejemplo de moralidad. En este sentido, el desafío de elevar la calidad ética de la administración pública en beneficio de la conformación ciudadana, no sólo choca con algunos hábitos derivados de la cultura histórica de las sociedades, sino también con algunos rasgos que tienden a prevalecer.

Tal es el caso del excesivo individualismo, el consumismo desenfrenado, la tendencia al enriquecimiento rápido y al menosprecio del Estado como órgano que busca el bien común. No pueden esperarse administraciones públicas de alta calidad moral en sociedades en que el sentido comunitario de nación está fuertemente debilitado por el egoísmo de individuos que sólo se interesan por su bienestar, anhelan comprar todo lo que el mercado ofrece, tienen como objetivo fundamental de sus vidas

hacerse ricos, ven al Estado como un estorbo y menosprecian a los servidores públicos como parásitos.

El gobierno y su administración, son el espejo de la respectiva sociedad; y admitido que ellos, como toda actividad humana están sujetos a la moral, su calidad ética será la que prevalezca en la comunidad humana en la cual se ejercen. El ordenamiento de las sociedades que hoy se llaman “modernas” reposa fundamentalmente en los valores de la libertad y seguridad en la propiedad, pero si somos incapaces de complementar esos valores con los de justicia, solidaridad y bien común, no podremos lograr la primacía de la ética en la existencia colectiva y menos en los encargados de la administración pública.

Se debe reflexionar sobre la protección del interés colectivo en el manejo de los asuntos públicos, ya que su principal fundamento ético debe ser, sin duda, la protección de dicho interés. En la medida en que exista consenso social acerca de lo que interesa a la colectividad en un asunto dado, esta guía puede ser de gran utilidad práctica para la toma de decisiones. Sin embargo, cuando existen diferencias apreciables entre sectores sociales de importancia (por su tamaño numérico o por el tamaño de los recursos de diversa índole que controlan) acerca de lo que debe ser el interés general, su protección resulta difícil o imposible de definir. En tales casos debe buscarse otro tipo de interés colectivo como fundamento ético:

Aquel interés de jerarquía superior para las partes involucradas, por el cual, estarán dispuestas a ceder en su interés específico con el fin de proteger el más importante. Si existe acuerdo sobre ese interés superior entonces se tiene una base (a veces, desafortunadamente, muy general) para orientar las decisiones en los intereses de menor jerarquía. Si no existe acuerdo sobre ese interés superior debe buscarse otro interés más elevado aún, hasta hallar algún interés común. Al no identificar ese interés común, o si fuese muy remoto y amplio para ser una guía útil, quedarán aún dos posibilidades no violentas para dirimir las diferencias; dividir la sociedad en tantas partes como partes en conflictos existan (organizaciones, comunidades, grupos) o; hacer transacciones entre los sectores de manera que haya concesiones

mutuas y acuerdos específicos que tratan de balancear los diferentes intereses en juego.¹¹⁷

Tal problemática está latente y sobre todo, se encuentra entre nosotros, pero no debe existir una alarma sociopolítica por el hecho de que actualmente en México, por ejemplo, asistimos a un divorcio entre la sociedad y sus gobernantes, aunque ello, sea consecuencia lógica de la pérdida de confianza en la clase dirigente del país. Debe entenderse que el constante desgaste social conduce inevitablemente a importantes fracturas y aunque deja, a veces, tan profundamente herida y golpeada la conciencia ciudadana como para que parezcan escasas las posibilidades de recuperación, el autor de este documento cree en que existe una parte de la ciudadanía que todavía espera y confía conseguir de sus representantes que, de modo responsable y serio, se lleve a cabo esa verdadera conquista con la firme convicción de que unos y otros puedan lograr mayores cuotas de entendimiento.

3.2 La legitimidad moral del ejercicio de la autoridad

La fuente de legitimidad para el ejercicio de la autoridad por parte de los agentes del Estado, surge como un corolario al papel de la ética en el servicio público. La legitimidad moral se refiere al derecho que le corresponde al representante del Estado de tomar ciertas decisiones que son obligatorias para otros y a la obligación respectiva que tiene el ciudadano de acatar dichas decisiones. Como señala Julio Sergio Ramírez,

La legitimidad política está compuesta entre otras cosas por (1) la capacidad que tiene el representante del Estado para hacer que otros acaten sus decisiones y (2) la disposición (por cualquier razón o mezcla de razones) que tiene el ciudadano a hacerlo.¹¹⁸

La autoridad pública se deslegitima, y por tanto se debilita considerablemente, cuando existen percepciones difundidas entre la ciudadanía de que el ejercicio de dicha

¹¹⁷ Ramírez, Julio Sergio, *El papel de la ética en la gerencia pública* (julio.ramirez@incae.edu, 2008), 5.

¹¹⁸ *Ibid.*, 6.

autoridad no está apegado a las normas y principios éticos en el servicio público. Sin el papel legitimador de la ética (que mueve a la obediencia activa sin coerción), la autoridad pública no puede apelar al sentido de obligación ciudadana y debe por tanto basarse en una mezcla de obediencia rutinaria, impotencia ciudadana, beneficios privados selectivos y amenazas de coerción física o económica. Derivadas en pocas posibilidades de bienestar colectivo.

El gobierno y su administración pública deben estar sujetos a la ética, dado que el ejercicio gubernamental (en el sentido de la competencia por el poder público y el ejercicio del mismo o de la influencia sobre quienes lo ejercen) tiene serias consecuencias sobre el bienestar de los integrantes de la sociedad. Porque si las decisiones gubernamentales no dependen (o dependen precariamente) de las expresiones de preferencia ciudadana presentadas por medios electorales y por otros medios regularizados y abiertos a todos los ciudadanos, se socava la legitimidad moral del régimen político, al perder credibilidad. Pero, ¿Cuáles serían las barreras que limitan el cumplimiento de dicha condición de representatividad de los ciudadanos? De acuerdo con Sergio Ramírez, bien pueden ser:

1. La existencia de imperios burocráticos dentro de la administración pública, al estar totalmente alejadas del control ciudadano directo o del de sus representantes.
2. Conflictos sociales intensos sobre asuntos públicos, que hacen difícil o imposible para el funcionario público determinar cuáles de las preferencias en conflicto debería atender.
3. Los casos en los cuales existe una fuerte dependencia económica y/o política del país con relación a entes externos poderosos (gobiernos, empresas, instituciones internacionales).
4. Diferencias extremas en la distribución de recursos públicos entre sectores. [E incluso], podemos mencionar una quinta barrera al funcionamiento de la democracia, que es de especial relevancia desde el punto de vista ético.
5. La existencia de altos niveles de corrupción en la administración pública, que hace que las preferencias representadas en las decisiones son las de individuos o pequeños grupos que obtienen ventajas privadas de la acción pública de manera injusta y fuera del control de la ciudadanía. Se presume que la democracia es una especie de freno contra la corrupción, pero a juzgar por los altos niveles de corrupción que se han evidenciado en

regímenes formalmente democráticos en todo el mundo, es un freno que a veces no funciona.¹¹⁹

En la relación con el gobierno, la ciudadanía debe ser vista como objetivo prioritario de la vida estatal, el cual, se alcanza cuando las bases del poder político contribuyen a que consiga desarrollar sus capacidades y potencialidades con un espíritu de cooperación, solidaridad, armonía y responsabilidad. En este escenario, “el ciudadano” exige no sólo el derecho de pertenecer a la comunidad sino de ser reconocido en un contexto de “equidad”. Sin esto, no es posible observar una vida pública justa y democrática; “el ciudadano” tiene como base el interés público, requiere del respeto de los individuos particulares a la ley y al derecho público, y además, que las necesidades colectivas sean atendidas y resueltas con recursos públicos aunque,

[...] como el espacio público no es exclusivo del Estado, es factible considerar que algunas obras públicas pueden estar a cargo de los particulares [...] Si lo público da cabida al mundo de la igualdad y a la libertad civil y ciudadana, no es extraño que obras destinadas a fines públicos estén bajo la custodia y responsabilidad de agentes privados.¹²⁰

De manera paralela, toca al Estado equilibrar los espacios y recursos destinados ya que, cuando los privados se hacen cargo de algunas obras públicas, no es porque actúen arbitrariamente sino porque cumplen las reglas generales que al Estado le corresponde observar para su cabal respeto y aplicación. Por ese motivo las personas en su ámbito privado tienen derecho de asumir responsabilidades públicas y contribuir al bienestar de la sociedad. Como señala Ricardo Uvalle,

[...] el hábitat de lo público es la piedra angular de la vida ciudadana. Es el hábitat donde las libertades políticas y públicas, junto con la igualdad y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común, propician que la convivencia de la sociedad sea más efectiva y vigorosa.¹²¹

Siguiendo con el autor, sin el fortalecimiento de lo público, el Estado no puede aspirar a vivir bien: un Estado apegado a la ley y respetuoso del espacio público

¹¹⁹ *Ibid.*, 16.

¹²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal* (México, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994), 74.

¹²¹ *Ibid.*, 75.

desenvuelve mejor sus capacidades. De ahí que enfatice que lo público no es igual a lo estatal; es decir, lo público es donde los ciudadanos tienen opciones diversas para satisfacer las necesidades colectivas. En esta tarea participan organizaciones privadas, sociales y gubernamentales, incluido el derecho de los ciudadanos para elegir a sus dirigentes mediante el voto universal y secreto. La acción gubernamental se nutre cuando toma en cuenta a los ciudadanos para los asuntos de interés general; la fuerza del Estado no depende únicamente del monopolio legítimo de la coacción física que detenta. Es decir,

[...] en un Estado donde en su seno germina una sociedad activa, participativa y crítica, la fuerza es obsoleta, por lo que en adelante esa fuerza dependerá de cómo respete las libertades públicas; garantice la democracia política; promueva la participación de las organizaciones ciudadanas en el engrane de la convivencia social, produzca los bienes y servicios que satisfagan las demandas sociales; gobierne hasta conseguir la existencia de una sociedad integrada por ciudadanos.¹²²

Es así que se ponen los cimientos para construir una relación armónica entre gobierno y ciudadanía, donde el interés público pueda verse también como un imperativo moral. Ya desde la Grecia clásica se nos invitaba a interesarnos por lo público y común a todos como “obra máxima y virtuosa”; la ética y la moral son ingredientes fundamentales para el bien colectivo del Estado moderno y al mismo tiempo se convierten en incentivos dentro del ejercicio de la administración pública para la consecución del interés general.

La moral de la administración concentra la atención en el desempeño de los servidores públicos, los invita a trascender a la letra de la ley y, como demandó Montesquieu, ir a su espíritu para rendir frutos superiores de trabajo, más allá de los tradicionales enfoques referentes a combatir la corrupción como latrocinio de los recursos públicos.¹²³

La corrupción implica desviación del servicio público, desempeño deficiente, acciones irresponsables e incoherentes. Por tanto, la administración pública debe ir

¹²² *Ibid.*, 89.

¹²³ Aguilar, *Moral*, 272.

más allá de los dispositivos formales que enmarcan las elecciones de los servidores públicos. Se debe tener presente que,

Cuando el enfoque de la moral en la administración se restringe al papel de la política nacional y la jerarquía administrativa, es decir, a las instituciones y los procesos administrativos, el riesgo de despersonalizar a la moral misma y por lo tanto al servicio público está siempre presente. Para la administración del gobierno es fundamental el aspecto personal de la moralidad y, desde esta cosmovisión, es posible elaborar un esquema normativo de la ética personal del servidor público.¹²⁴

Es de primordial importancia estudiar a la administración pública desde un enfoque ético, para abordar de una mejor manera problemas con implicaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas que inciden directamente en la administración estatal y su funcionamiento. Aunque, cabe reiterar que el gobierno y su administración pública son reflejo de la sociedad, educación, cultura, tradiciones de un Estado y por ende, trabajar en la educación y fomento de la ciudadanía como parte fundamental de “ese todo” debe ser un fin último y un “deber supremo” para el ciudadano. Cabe recordar que “el griego no se adhería a la *polis* por coacción, sino por veneración.”¹²⁵

En el Estado moderno, el individuo participa y detenta el poder pero a la vez tiene una esfera privada inviolable frente a éste: su libertad. Por ello, la organización política debe garantizar al individuo su participación en el poder, pero la ciudadanía implica, precisamente, la defensa de esa libertad y sobre todo de aquello que hace digno al ser humano por el hecho de serlo, que, controversial o no, se encuentra en mayor o menor medida establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La política es un instrumento esencial en el entramado social y funciona como instrumento de supervivencia y negociación a partir de objetivos comunes, más no como elemento de destrucción o para acabar con la organización social. Incluso, las decisiones sobre invasiones a otros Estados se supeditan por la defensa de ese

¹²⁴ *Ibid.*, 273.

¹²⁵ Porrúa, *Teoría*, 50.

bienestar general señalado por los integrantes de un Estado y la defensa de su soberanía.

Como señala Deutsch “todos los estudios sobre la política y todas las técnicas y modelos indicados como instrumentos para el análisis político, tienen este fin: que los hombres sean más capaces de actuar en la política con los ojos abiertos.”¹²⁶ La política no es vista como conflicto y lucha permanente en sí, sino como proceso de toma de conciencia o bien, discusiones que lleven a algún lado o que tengan fines comunes y benéficos para la sociedad en su conjunto.

En las sociedades de base democrática la política constituye el vehículo, o la suma de vehículos gracias a los cuales los más diversos intereses sociales encuentran modo de aflorar, organizarse, combatirse, conciliarse, encontrar, en fin, la necesaria expresión y actuación merced a la acción administrativa.¹²⁷

Es necesario que en su relación con la administración pública, el individuo no sólo se vea como “cliente”, sino como “usuario”, “contribuyente” y sobre todo como “ciudadano”, ya que actúa en cada uno de estos roles de forma inconsciente dependiendo del área de la administración con la que trate o el proceso ante el que se enfrente; existiendo una gran diferencia entre considerar a un individuo como cliente, al que hay que satisfacer en su requerimiento concreto y quizá por una sola vez, a considerarlo como contribuyente del sistema. En el segundo caso, el ciudadano se siente con el derecho de ser satisfecho, de evaluar a la administración y al gobierno en su conjunto; incluso sobre los servicios que quizá nunca utilice, simplemente porque es “propietario” legítimo, con capacidad para influir en los servicios que presta su administración pública.

El servicio público juega un papel central dentro de la vida de los ciudadanos y se expresa mediante la eficiencia del gobierno; en esa medida, no sólo adquiere autoridad moral, también autoridad política, pues no debe olvidarse que todo lo referente al

¹²⁶ Deutsch, K. W., *Los nervios del gobierno* (México: Paidós, 1989), 269.

¹²⁷ Aguilar, *Moral*, 275.

quehacer de gobierno es político. Los procesos políticos pueden crear consensos momentáneos, o bien ponen al descubierto el disenso sin solución. En todos los casos, las principales tareas de los ciudadanos responsables del servicio público bien pueden ser:

Poner en el debido enfoque (resolver e integrar) esas necesidades sentidas por el pueblo; dar forma específica a las respuestas del gobierno destinadas a entender las necesidades; inyectar previsión y preocupación por los factores que no resultan fácilmente visibles para los ciudadanos en general; e intentar hacerlo de modo que se organicen las respuestas del gobierno para asegurar, cuando menos, el consenso o consentimiento de la mayoría.¹²⁸

Por una parte, pueden dar respuestas operativas a conflictos sociales y por la otra, ejercer la discreción y la función de dirección. Pero el tipo de respuesta estará sujeto por la necesidad de interpretar de manera conciente y reflexiva el requerimiento público. Lo que resulta de este proceso de coordinación entre gobierno y ciudadanía (una de las formas de definir la esencia del efectivo servicio público) no es un producto arbitrario, sino uno organizado, institucional y representativo; será uno al que no le parece grande el número de los que se opongan abiertamente; está sujeto al cambio y hace modificaciones pertinentes a la luz de la experiencia y en respuesta a las exigencias populares: es así como deben ser los productos del gobierno democrático con vocación de servicio.

Para llevar a cabo lo anterior, los planteamientos van desde la visión que propone que los ciudadanos deben elaborar directamente las leyes y desempeñar todos los cargos públicos sin el requisito de ser postulados por algún partido político, hasta la que sustenta que el papel de los ciudadanos en la esfera pública debe limitarse básicamente a la elección periódica de administradores públicos, quienes, ejecutando políticas con bases éticas en el servicio público, brindarán bienestar colectivo. Estas políticas son procedimentales y se enmarcan dentro de las llamadas "políticas públicas".

¹²⁸ *Ibid.*, 180.

Existen diferentes enfoques interpretativos de estas “políticas” y es posible afirmar que existe un componente esencial que articula el análisis, “la institucionalidad”. Con diferentes matices, se puede considerar a “lo institucional” como el resultado de una o muchas decisiones, efectuadas por una autoridad legítima, adoptada en el campo de su jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos. Bajo este enfoque, se puede afirmar que “una política” debe ser normativa y propositiva, no sólo reactiva o casual, y en el ámbito de la administración pública, buscar en todo momento el bienestar general.

Dicho bienestar es el punto clave de cualquier “política”, ya que a través de éste se generan expectativas que aumentan o, en sentido inverso, disminuyen la gobernabilidad. De lo anterior puede inferirse que, establecida su institucionalidad, “una política” es el diseño de una acción colectiva intencional para lograr un objetivo. Asimismo, una parte importante es la referente al servicio público, ya que el servidor público debe ajustar su proceder mediante acciones justas, uniformes y que puedan decirse y explicarse públicamente. Es decir, la actividad pública gubernamental debe descansar bajo criterios de consenso y, sobre todo, de capacidad administrativa. En ese sentido, para Ricardo Uvalle la administración pública da a luz a una gestión social y al pluralismo civil, con lo que crea nuevas formas de convivencia entre Estado y sociedad.

La gestión social no toma como referencia al protagonismo estatal y burocratizante para combatir males sociales como la desnutrición, la falta de trabajo, de vivienda, de salud y de educación. La gestión social tampoco postula la actitud de centralizar las decisiones, sino que aspira a la participación comunitaria, estimulada a su vez mediante la descentralización política”.¹²⁹ [Mientras que] “el pluralismo civil da cabida a instituciones nuevas que no se ocupan de conquistar el poder sino de cumplir con eficacia su objetivo social; con él, el espacio público fortalece su subsistencia, su autoorganización y contribución a la vida productiva y social.”¹³⁰

¹²⁹ Uvalle, *Los nuevos*, 129.

¹³⁰ *Ibid.*, 98.

Son tantas las funciones que se desarrollan en la administración de lo público que resulta difícil determinar las cualidades y características de los “mejores administradores” y de los “verdaderos ciudadanos” al examinar y analizar las funciones y participación de unos y otros para llevar a cabo una administración efectiva con el objetivo del bienestar general.

Administrar implica servir, dirigir, coordinar y optimizar recursos; su verdadera razón se pone de relieve cuando diversos individuos colaboran para conseguir un fin común. En tiempos recientes cuando las relaciones son más complejas y van entre el individualismo extremo, la falta de objetivos en común y casi nula solidaridad, resulta poco posible la colaboración de dos individuos para conseguir un fin común y menos la colaboración del conjunto de la sociedad con el Estado en pro del bienestar general.

El reto por acabar con el mal ahí está, pero la pregunta es si las autoridades y los ciudadanos aceptarán el compromiso de luchar en contra de ella. Se debe plantear el punto de las formas de representación, sociabilidad y relaciones políticas que no pasen necesariamente por el rito electoral. Otras maneras de escenificación y ampliación de lo público que no aparecen explícitamente como modos de expresión política o ciudadana. Formas asociativas que contribuyen a la formación e institucionalización de una sociedad civil democrática.

De ahí, la importancia de la administración pública como intermediaria entre el gobierno y la sociedad, destacando la importancia que gira alrededor de la ética en el servicio público, así como la responsabilidad e implicaciones que contiene tan significativa tarea en el espacio público en el que se desenvuelve. A continuación se presentará uno de los males que más amenaza a las ideas expuestas en este apartado: la corrupción, para después analizar algunos aspectos mínimos en materia de transparencia y rendición de cuentas que impactan de manera considerable al servicio

público y contienen elementos importantes que inciden directamente en el combate a la corrupción así como en la percepción del servicio en cuanto a “deber ser” se refiere.

3.3 Corrupción, “amenaza” para el desempeño del servicio público

La palabra corromper proviene del latín *corrumpere* y supone alterar la forma de alguna cosa. Sin embargo, una segunda acepción es más interesante: echar a perder, depravar, dañar, podrir. Según la Real Academia de la Lengua Española,

La corrupción en las organizaciones, especialmente en las públicas, es la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.¹³¹

Otra definición de corrupción nos dice que es el “proceso por el cual un servidor público obtiene beneficios privados o pagos extralegales aprovechando su posición de autoridad” y sostiene que en la corrupción siempre está involucrado cuando menos un servidor público y un ciudadano o empresa privada.¹³² De acuerdo con el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), la corrupción es: “aquella 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 formales adquiridas y que involucra un intercambio económico impropio en dinero o en especie”.¹³³

Leonardo Santana Rabell, profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, señala que la corrupción en la administración

¹³¹ Real Academia de la Lengua. *Corrupción* (http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Corrupción Revisado el 11 de junio de 2010).

¹³² Del Castillo, A. y Ampudia, E. *Diagnóstico sobre el Impacto del Fraude y la Corrupción en las PYMES* (México: CEI Consulting & Research, S.C., 2005).

¹³³ Centro de Estudios Económicos sobre el Sector Privado (CEESP). *Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial* (México, 2005).

pública es “el abuso de una autoridad o cargo público para el beneficio privado.”¹³⁴ La corrupción implica, por lo tanto, una desviación de los deberes y responsabilidades formales de la función que se desempeña y una violación de las normas ya sean jurídicas y/o morales. En este sentido, para el mismo autor, un acto corrupto será “una perversión, alteración o desviación del comportamiento esperado con respecto a las premisas valorativas aceptadas y la acción efectivamente realizada.”¹³⁵

Entonces, en la administración pública, “la corrupción es la práctica consistente en la utilización de funciones y medios para provecho económico o de cualquier índole de sus gestores”. La corrupción es un acto ilegal que ocurre cuando una persona abusa de su poder para obtener algún beneficio para sí mismo, para sus familiares o allegados; y requiere de la participación de dos actores: uno que por su posición de poder pueda ofrecer algo “valioso” y otro que esté dispuesto a “pagar” para obtenerlo.

Corrupción puede significar la transformación, putrefacción o descomposición del estado natural de una cosa. La trasgresión que realiza un servidor público de la norma para obtener un beneficio personal, sólo es el primer paso porque en muchas ocasiones no se necesita violar una norma para cometer un acto de corrupción ya que,

Se puede acelerar el pago de una deuda del particular con el gobierno para obtener ganancias en efectivo o en especie, lo cual es gratificado por los usuarios a través de propinas o dádivas y se establece un fuerte compromiso de prácticas corruptas.¹³⁶

Para Xaime Rodríguez Arana¹³⁷, el soborno y las dádivas no son las únicas formas para afectar el desempeño del servicio público sino también el mal servicio e ineficiencia, deliberada o no por parte de los encargados de tal o cual tarea en la

¹³⁴ Santana Rabell, Leonardo. *Periódico DIÁLOGO*, octubre 1999. (http://www.independencia.net/articulos/lsr_corrup_serv.html Revisado el 12 de julio de 2010).

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ Ortega Menéndez, Aldo. *Ética y corrupción en el servicio público* (http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikēia/numeros/10/epikeia10-etica_y_corrupcion.pdf Revisado el 15 de julio de 2010), 4.

¹³⁷ Rodríguez Arana Muñoz, Xaime. *Principios de la ética pública: ¿Corrupción o servicio?* (Madrid: Montecorvo, 1993).

administración pública. Para él, la corrupción más grave radica en “el ambiente de incompetencia o mediocridad de quien no es consciente del elevado valor del servicio público”, cualquiera que sea el puesto que se ocupe en la maquinaria administrativa. Sin duda “aquel funcionario que dedica tiempo del servicio a sus negocios personales es el más mediocre e incompetente porque no tiene ni un ápice de conciencia del valor del servicio público.”¹³⁸ El servidor público que hace lo anterior es ineficiente, no tiene noción del hecho y colabora para que ni siquiera se tenga la intención de que los recursos o servicios lleguen a los usuarios.

Sin embargo, se debe precisar que no toda ineficiencia puede ser considerada un tipo de corrupción porque pueden existir deficiencias estructurales que devienen de fallas de estrategia, programación, organización, control o coordinación que no son atribuibles al servidor público y corresponde a problemas de principios fundamentales de la administración que se deben resolver de manera paralela. .

El servidor público al corromperse deja de lado su razón de ser, que es la satisfacción de necesidades a la población, pero en el enfrentamiento a situaciones con ausencia de valores, “la tentación por obtener un beneficio adicional por su cargo y la falta de vocación, forzosamente se encontrará en condiciones para actuar consecutivamente de manera corrupta.”¹³⁹

* En suma, la corrupción en la administración pública es un proceso perverso realizado por servidores públicos en el ejercicio de sus labores, que consiste en apropiarse o desviar indebidamente recursos asignados directa o indirectamente a la atención de los usuarios y puede asumir, además, las formas veladas de la ineficiencia deliberada o no, y de actos conforme a las normas que implican el mismo efecto de desviar recursos de su destino legítimo. En otros términos, pueden realizarse actos

¹³⁸ Ortega, *Ética*, 7.

¹³⁹ *Ibid*, 10.

apegados a la legalidad pero corruptos en el fondo a través del “maquillaje” administrativo.

La corrupción en la administración pública se manifiesta en diferentes niveles y grados; pero ocurre también en empresas privadas y organizaciones diversas, por lo que la mayoría de las personas conocemos o sabemos de escándalos relacionados con sobornos, fraudes y malversación de fondos públicos y por ende la percepción sobre la corrupción así como la falta de confianza y credibilidad de los ciudadanos se generaliza.

La corrupción se ha extendido como una “práctica institucionalizada” en muchos países, independientemente de su desarrollo económico, de acuerdo con “Transparencia Internacional”, organización que elabora y publica índices de percepción de corrupción basados en numerosas encuestas con expertos y público en general sobre la materia en el mundo. De acuerdo con el “Barómetro Global de la Corrupción de 2009”¹⁴⁰, los ciudadanos no se sienten empoderados para denunciar la corrupción y se considera que los gobiernos no son efectivos en la lucha contra la misma.

- a. Las personas en general no utilizan canales formales para realizar denuncias sobre corrupción y el 75% de las personas que manifestaron haber pagado sobornos no presentaron una denuncia formal.
- b. Cerca del 50% de las víctimas de soborno entrevistadas no consideraron que los mecanismos de denuncia existentes fueran efectivos. Esta opinión fue compartida por los entrevistados, independientemente de factores como género, educación o edad.
- c. Las personas consideran, en general, que las medidas impulsadas por su gobierno para combatir la corrupción no son efectivas. Sólo el 31% cree que sí.

El “Barómetro” muestra que los niveles mundiales de soborno continúan siendo elevados: cerca del 10% del público en general afirmó haber pagado un soborno el año anterior y en varios países los casos de “soborno menor” parecen haber aumentado en lugar de disminuir desde 2005. En México, existe una organización similar a nivel local

¹⁴⁰ Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción 2009*. (http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detalle_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf Revisado el 2 de noviembre de 2010).

de nombre "Transparencia Mexicana", y de acuerdo con su última encuesta denominada "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en México de 2007"¹⁴¹:

- a. Se llevaron a cabo 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales y municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares. (En 2005 la cifra era de 115 millones de actos).
- b. En promedio, las "mordidas" costaron a los hogares mexicanos \$138.
- c. Los hogares pagaron más de 27 mil millones de pesos de "mordidas" en servicios públicos (en comparación con 19 mil millones de pesos en 2005).
- d. Los hogares mexicanos destinaron 8% de su ingreso a este rubro. Para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este "impuesto regresivo" representó el 18% de su ingreso.

Paralelo a los actos de corrupción por parte de los servidores públicos, se encuentra la inseguridad de las personas a no denunciar actos corruptos, ya sean compañeros de trabajo o ciudadanos en general. Con ello, la sociedad participa de manera indirecta al no tener iniciativa para poder fin a dicha situación. Para que exista corrupción se requiere de dos actores y el servicio público por sí no puede sólo, por citar un ejemplo veamos el caso de la relación gobierno-empresas.

De acuerdo con el "Reporte sobre Competitividad del Foro Económico Mundial"¹⁴², la corrupción generalizada y la desmedida regulación del gobierno son los dos factores más problemáticos para hacer negocios en México. Por su parte, un estudio llevado a cabo por *PricewaterhouseCoopers*¹⁴³, revela que "en nuestro país la mayor percepción de riesgo en relación con delitos económicos, por potenciales inversionistas, se ubicó en los temas relativos a corrupción y mordidas". Esta situación se ve reflejada en los datos siguientes:

- a) 79% de compañías que declaran que las transacciones ilegales representan un serio obstáculo para hacer negocios en el país.¹⁴⁴

¹⁴¹ Transparencia Mexicana. *Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno 2007*. (www.tm.org.mx/corruptcionybuengobierno Revisado el 15 de octubre de 2010).

¹⁴² *World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2008-2009*.

¹⁴³ *PricewaterhouseCoopers. Cuarta Encuesta Bienal Global sobre Delitos Económicos 2007 (GECS 2007 por sus siglas en inglés)*.

¹⁴⁴ CEESP, *Encuesta*.

- b) 20% de las empresas reconoce haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones, gastando anualmente -en promedio- 6% de sus ingresos¹⁴⁵.
- c) 44% de las empresas que operan en México ha reconocido haber realizado algún pago extraoficial a servidores públicos. De este universo,
 - i. 33% lo hizo a nivel municipal
 - ii. 26% a nivel estatal
 - iii. 24% a nivel federal
 - iv. 17% a Agencias Públicas (notarías, aduanas, empresas de servicios).¹⁴⁶

En cuanto a las razones para los pagos extraoficiales, KPMG señala que el 32% lo hacen para conseguir licencias y permisos; y 21% para evitar abusos de la autoridad. Respecto a la actitud y las acciones de las empresas frente al problema de la corrupción, llama la atención que ante los delitos u actos de corrupción, el 73% de las empresas despidió al responsable; 43% denunció ante las autoridades; y sólo el 2% fortaleció controles internos.¹⁴⁷

Independientemente de la necesidad de mejorar los controles y sistemas internos para poder detectar apropiadamente y a tiempo los actos corruptos, se debe promover la ética en el servicio público, que permee a un reglamento interno que regule el comportamiento de los empleados con normas claras y sanciones definidas. O bien, un código de ética con los valores que defiende la institución al interior como al exterior. Además, se debe contemplar la “intolerancia” a la corrupción, motivar a servidores públicos a conducirse con apego a la ética y normas establecidas, así como promover la denuncia de situaciones corruptas. Por citar algunos casos en el quehacer cotidiano, los servidores públicos pueden incurrir en prácticas corruptas cuando, por ejemplo:

- a. Divulgan información confidencial relacionada con productos, procesos, colaboradores y proveedores que no está disponible para ser pública.
- b. Usan de manera inapropiada, roban, dañan y/o abusan de recursos de la institución (instalaciones, equipo, herramientas de trabajo, computadoras, vehículos, copiadoras, material de oficina, etc.).
- c. Usan los recursos de la institución para hacer negocios personales.
- d. Roban y/o desvían el dinero y/o las transacciones financieras de la institución.

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ KPMG. *Encuesta de Fraude y Corrupción en México, 2008.*

¹⁴⁷ *Idem.*

- e. Falsifican o alteran un cheque, facturas o cualquier otro documento financiero.
- f. Venden y/o utilizan información confidencial para su propio beneficio y llevan a cabo negocios externos.¹⁴⁸

Es decir, la corrupción no se encuentra en los grandes fraudes o desfalcos, puede estar presente en el “día a día” y cuando se generaliza impacta directamente en el funcionamiento del servicio público y genera actitudes de cinismo, menosprecio y devaluación ante la ciudadanía. Esta situación se agrava cuando los gobernantes, en el mejor de los casos, diseñan programas gubernamentales orientados casi exclusivamente a la eficiencia y eficacia soslayando los aspectos normativos y conductuales del servicio público. La administración pública requiere mucho más que “gerentes” que privilegien la eficiencia, los resultados y “compromisos cumplidos” sobre cualquier otra consideración valorativa.

Al generalizarse la percepción de la corrupción, los ciudadanos comienzan a perder la confianza en las instituciones públicas y en ocasiones aceptan el comportamiento corrupto como algo “normal”, se pierde la sensibilidad y se ponen en riesgo los valores de la vida democrática, particularmente el significado e importancia del servicio público para la convivencia armónica.¹⁴⁹

Con el tiempo, la corrupción puede llegar a convertirse en un problema cultural y si predominan el individualismo, el consumismo, el afán por el poder, la codicia y el éxito económico (reflejado en “tanto tienes, tanto vales”) y esto se une con el poco compromiso con lo público y con el bien común, se llega a situaciones como las que se viven actualmente en México. Situaciones en las que los ciudadanos optamos por soluciones “fáciles”; pensando que es mejor, más rápido y económico que utilizar la vía ética y legal. Incluso llegamos a admirar a los que sacan ventaja, es decir, a los “vivos”, a aquellos que sacan provecho de cualquier situación favorable, por más inmoral que sea su acción. A éstos, frecuentemente se les “reconoce” en lugar de repudiarlos.

¹⁴⁸ México Unido Contra la Delincuencia A.C. *Cultura de la Legalidad en el ámbito laboral* (México, 2009).

¹⁴⁹ Santana Rabell, *Periódico*.

Es común que se aplauda al "astuto" que evade la ley y se piensa que es "inteligente" y "exitoso", en detrimento de aquellos que viven de sus méritos y su esfuerzo personal. A estas conclusiones llegamos después de haber visto durante mucho tiempo ejemplos constantes de corrupción, ilegalidad e impunidad. La corrupción se adopta como una forma de vida, un hábito arraigado que frente a la inmunidad no genera culpa y de la que generalmente pensamos "si no afectas a terceros no pasa nada" y cuya responsabilidad es de "otros".

Las personas aprendemos a generar excusas para justificar nuestras conductas, tales como: "En México es muy difícil desterrar la corrupción"; "vivimos en una de las ciudades más grandes del mundo"; "la gente vive con premura y estrés y por eso..."; "si no le entras tú, otro lo va a hacer"; "el que no transa no avanza". Cuando el entorno se vive como "disfuncional" existe la tendencia de recurrir a la autojustificación, pensando que la problemática no tiene que ver con uno mismo y por lo tanto la solución está más allá de las propias posibilidades reales, "estamos mal por esto y no por nuestras acciones".

Asimismo, se observa una tendencia a justificarse a través de la autocompasión frente a limitaciones económicas: "Es que no me alcanza con lo que me pagan". Otro elemento a considerar es que las personas preferimos solucionar los problemas "cómodamente" y de manera inmediata, y tendemos a traspasar la responsabilidad a la autoridad. Frente a sanciones impuestas en situaciones comunes se observa la tendencia de recurrir a la corrupción como una posibilidad de ahorrar tiempo y dinero: "la verdad no se debe hacer, pero te ahorras todo el trámite"; "lo que pasa es que en esta ciudad siempre andas de prisa y es mejor arreglarte rápido"; "el gobierno orilla a la corrupción, por ejemplo con la verificación de los vehículos, si pagas \$300, ya pasas sin problemas, pero tienes que darles una lana".

En resumen, podemos decir que es muy común que las personas nos deslindemos de nuestras responsabilidades, y ante un escenario adverso en términos de corrupción nos resulta tranquilizador poder traspasar la culpa sólo a los servidores públicos. Sin embargo, se corre el riesgo de promover y reproducir una sociedad que viva indiferente ante la problemática de la corrupción, por eso es tan importante que se fortalezca la relación gobierno-ciudadanía para promover y poner en práctica la ética en el servicio público. A continuación se describirán algunas medidas adoptadas en distintos períodos para combatir este mal.

3.4 Combate a la corrupción en México, 1976-2010

El desarrollo de la administración pública en México se ha manifestado a través de mecanismos de redefinición en su estructura, procesos y el marco normativo en el que se sustenta para atender y satisfacer las demandas sociales. Además, se han tomado en cuenta las desviaciones, malos manejos y demás perversiones en el servicio público englobadas en actos ilegales y corruptos. Al respecto, algunas de las acciones más importantes son aquellas que se encuentran en el espacio de 1976 a 2010, las cuales se describirán a grandes rasgos para esquematizar cómo es que nuestros gobiernos en turno se han preocupado por la calidad de la administración pública y los servicios ofrecidos, proyectando en diversos planes y programas algunas acciones de mejora así como de la promoción de un servicio público ético para combatir la corrupción.

Entre los años sesentas y setentas se gestó e impulsó la "Reforma Administrativa" siendo el período de 1976 a 1982 en que se lleva a cabo con un mayor auge y exigía que se contara con los instrumentos legales para cumplir con los propósitos: simplificar estructuras y precisar responsabilidades; evitar duplicaciones; equilibrar funciones; presupuestar con base en programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; y propiciar la oportuna evaluación de resultados; además de que se

preveía establecer una organización sectorial para efectos de coordinación programática.¹⁵⁰

En 1976 se promulgó la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, y de ésta se desprendieron otros ordenamientos que sirvieron de sustento a la reforma administrativa, como aquellos referentes al presupuesto, contabilidad y gasto público; deuda pública, entre otros. Además, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto con la finalidad de ejercer el gasto de una manera racional y efectiva, tarea que anteriormente, desempeñaba la Secretaría de la Presidencia. Como resultado de lo anterior “se implantó en toda la Administración Pública Federal una metodología de presupuesto por programas y se orientó la planeación nacional, sectorial y regional.”¹⁵¹ A través de los “Convenios Únicos de Coordinación” se fortaleció la relación entre la federación y los gobiernos estatales en materia de planeación, programación y presupuestación. Dejando las bases para una administración pública ordenada y sistemática.

Para el bienio de 1980-1982 se formuló el “Plan Global de Desarrollo”, el cual pretendió lograr una “mayor congruencia posible entre éste y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas.”¹⁵² Por lo que toca al personal público, para evitar desplazamientos masivos de personal de confianza, en detrimento de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, se estableció un mecanismo de reubicación interna y de reasignación intersectorial, cuya implementación se encomendó en su mayor parte a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

¹⁵⁰ Gobierno Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* (Antecedentes, 28 de mayo de 1996).

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982.*

Las reformas e innovaciones hasta ese momento representaron uno de los primeros esfuerzos por enfatizar la planeación de políticas y la coordinación de acciones intergubernamentales. Sin embargo, los objetivos y metas establecidos fueron muy amplios y con el tiempo se fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad. No obstante, se logró cierto orden y se dio forma a la infraestructura del aparato público que en su mayor parte subsiste hoy en día.

En el sexenio 1982-1988, la difícil situación económica y financiera que se enfrentaba trajo consigo la puesta en marcha de diversas medidas para el quehacer gubernamental. La austeridad, la reforma administrativa y la “renovación moral” constituyeron los tres grandes ejes de la gestión pública para la transformación estructural del Estado. El gasto se contrajo, se redujeron las estructuras administrativas y se replantearon las funciones del aparato gubernamental; aunado a un importante proceso de privatización de las empresas públicas, el cual se profundizó a principios de los años noventa y se constituyó como uno de los pilares para conceder mayor margen de acción a los diversos sectores de la sociedad en el desarrollo del país.¹⁵³

En el plano de la administración pública se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la finalidad de sentar las bases para un proceso de reestructuración, cuyas vertientes a fortalecer e impulsar, consistieron entre otras en: eficientar el sistema de control de las dependencias; establecer un servicio público de carrera para seleccionar, desarrollar, capacitar, estimular, premiar o sancionar al personal al servicio del Estado, dar transparencia al ejercicio de la función pública; y reforzar el esquema sectorial.¹⁵⁴

Ante la necesidad de garantizar una administración pública más honesta y transparente, así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, se creó en 1982 la “Secretaría de la Contraloría General de la

¹⁵³ O al menos, ese era el planteamiento en el discurso oficial.

¹⁵⁴ Gobierno Federal. *Programa*.

Federación (SECOGEF)", la cual asumió el control de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada en ese mismo año; así como el registro de sus declaraciones de bienes patrimoniales. En general, la actividad de esta Secretaría se concentró en la racionalización de la actividad del sector público y en la simplificación de la gestión gubernamental, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de la administración pública y depurar las instancias que la conformaban. Aunado a esto, para 1985 se puso en marcha el "Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal", cuyo objetivo era reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno. Se establecieron diversos mecanismos de participación social como el "Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana", el "Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades" y más tarde el "Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL)".¹⁵⁵

Se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de los cuales destacan la "Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal", dependiente del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Dirección General del Servicio Civil, y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, esta última debía promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativos y de desarrollo de personal. Con las reformas emprendidas durante este periodo, por un lado se obtuvieron avances en el saneamiento de las finanzas públicas, el ordenamiento, planificación y control de la acción gubernamental, la descentralización de la gestión, pero por el otro, hubo necesidad de disminuir el gasto social del gobierno, aplicar restricciones a los subsidios y cancelar diversos programas que se consideraron no prioritarios o estratégicos, con lo cual se tuvo que posponer el

¹⁵⁵ *Idem.*

cumplimiento de algunos objetivos nacionales y ajustar las dimensiones de la administración pública.

En el periodo de 1988 a 1994 se inició un conjunto de transformaciones en el orden económico y social. Se abrieron espacios a la “participación de la sociedad organizada” y en consecuencia no sólo empezaron a cobrar mayor relevancia las organizaciones no gubernamentales, sino que también comenzaron a cambiar los interlocutores y las formas de interacción. Así, surgieron programas con amplia participación ciudadana como “Solidaridad” y organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Con el objeto de avanzar en el desarrollo de la administración pública se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mediante Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, con el propósito de dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, definir con precisión el monto de las sanciones económicas aplicables, así como mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.¹⁵⁶ Además, se implementó el “Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994”, estableciendo índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas y por primera vez se planteó la obligación como tal, de adoptar esquemas de “calidad total” en los distintos procesos y servicios a cargo de la administración pública, elementos que serían retomados en el período de 1994-2000 y 2000-2006.

Los alcances de este programa fueron limitados debido a una desmedida regulación principalmente en el ámbito presupuestario que más que colaborar, impedía el adecuado desempeño en los procesos. Además, al tener como prioridad el gasto a corto plazo, impidió que los indicadores de desempeño fungieran como instrumentos útiles para la planeación y que las dependencias públicas adoptaran la calidad total

¹⁵⁶ Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (21 de julio de 1992).

como mecanismo institucional de administración.¹⁵⁷ De esta manera, a principios del periodo de 1994-2000, se diagnosticó que existía: una limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; centralismo; deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. En respuesta, se implementó el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000” con la finalidad de cambiar la concepción del servicio público hacia la población, enfatizando en el compromiso que deberían asumir las instituciones públicas a través de cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa
3. Medición y evaluación de la gestión pública
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

De manera transversal se pretendió establecer la racionalidad del gasto obligando a definir acciones y proyectos que debieran ser rigurosamente estratégicos; privilegiar la inversión en infraestructura física; mejoramiento de los servicios públicos; y en especial la capacitación y la preparación de los recursos humanos que demandaba el país. Sin embargo, se le dio prioridad al abatimiento de la crisis económica y los avances fueron poco visibles, pero por primera vez se habló de ética del servidor público como directriz de un gobierno federal.

¹⁵⁷ En este período parecía que salíamos de la crisis y que entrábamos al concierto de los países de “primer mundo” con nuestra incorporación en mayo de 1994 a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Existía mucha confianza en términos económicos y veíamos cercana la dichosa “prosperidad”, el gobierno invertía y la sociedad cooperaba. De hecho, en un comercial de televisión un anciano (Don Beto) “lloraba” porque por fin se había construido una carretera en el lugar en que vivía. Véase *¡Don Beto, Don Beto, ya tenemos carretera!* (<http://www.youtube.com/watch?v=KSqjwo1Nd2M>). Sin embargo, al término del período vivimos una nueva crisis económica.

Con lo anterior como base es que en el período de 2000 a 2006 se diseña una “Política Anticorrupción” por parte del Gobierno Federal, ya que, debido a la pérdida de la elección presidencial del partido de Estado en el año 2000, uno de los principales reclamos y exigencia de la población era que el gobierno asumiera el compromiso de implementar una política de este tipo para enfrentar el problema en todas su dimensiones. Siendo así, a tan sólo unos días de transcurrido el gobierno en turno se creó la “Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC)”, como una estructura desconcentrada de la Administración Pública Federal y coordinada por la Secretaría de la Función Pública. Su misión era “Prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia”, con la visión de “Que la sociedad perciba a la Administración Pública Federal como honesta, transparente y confiable” y sus objetivos eran:

- 1) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora en la calidad en la gestión pública;
- 2) Controlar y detectar prácticas de corrupción;
- 3) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad;
- 4) Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad;
- y
- 5) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.¹⁵⁸

Una vez instalada la Comisión y presentado el Programa se firmó el “Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción”, el 26 de febrero de 2001, con la participación del Gobierno Federal y 83 organizaciones sociales del sector empresarial, sindical, académico, agropecuario, colegios y asociaciones, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Las diez líneas estratégicas del Programa fueron:

- 1.- Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría de la Función Pública.
- 2.- Mejorar los procesos y servicios públicos en la Administración Pública Federal.

¹⁵⁸ Obtenido de la página web de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/> el día 20 de diciembre de 2006.

- 3.- Desarrollar los recursos humanos de la Administración Pública Federal.
- 4.- Implantar controles en la Administración Pública Federal.
- 5.- Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.
- 6.- Aplicar las sanciones que correspondan a las conductas indebidas.
- 7.- Dar calidad y transparencia a la gestión pública.
- 8.- Generar acuerdos con la sociedad.
- 9.- Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.
- 10.- Administrar con pertinencia y calidad los bienes muebles e inmuebles de la Administración Pública Federal.¹⁵⁹

El programa comprometió por primera vez a todas las dependencias federales en la lucha contra la corrupción, estipulaba el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública como “cabeza de sector” en el combate a la corrupción y buscaba la integración de los sectores sociales a esta iniciativa del ejecutivo federal. En este sentido,

El gobierno federal de México instituyó una campaña que incluyó anuncios (en televisión y cine) en donde se muestra imágenes de las causas y consecuencias del soborno y la corrupción conocida como “cine minutos”; generó carteles con el eslogan de la campaña anti-corrupción “no mas mordidas”; pugnó por una política de regulación e inspección de gasolineras y gaseras a través de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO); promovió mecanismos de participación ciudadana en la rendición de cuentas, principalmente vía mecanismos de contraloría social; e impulsó diplomados y estudios de posgrado como el de corrupción del CIDE, el de Administración Pública en el Instituto Mora o el de Contraloría Social del CIESAS-UV, buscando vincular al sector académico en la generación de estudios, encuestas, análisis y disertaciones en torno al tema de combate a la corrupción y transparencia gubernamental [...] Incluso se apoyó a organizaciones como FUNDAR y Transparencia Mexicana (Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno) para que elaboraran encuestas de percepción ciudadana sobre la corrupción, se generó el portal anti-corrupción: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/>, dependiente de la Secretaría de la Función Pública y se editó la revista de análisis sobre la corrupción, a cargo de la misma Secretaría.¹⁶⁰

A la hora de operar el programa y desglosarlo en diversas líneas de acción, todas éstas terminaron siendo muy generales y no atacaron eficazmente actos corruptos de gran magnitud, se abocaron principalmente a prevenir y en su caso sancionar a los

¹⁵⁹ Gobierno Federal. *Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* (26 de febrero de 2001).

¹⁶⁰ Jimenez Trejo, L.A. *El diseño de la política anti-corrupción del gobierno federal de México, 2000-2006* (México: Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 99, 2008 <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/lajt5.htm>)

funcionarios públicos de nivel medio y bajo (la mayoría con ventanillas de atención directa al público). Pero los grandes casos jamás se resolvieron: Campaña del candidato del PAN a la presidencia en 2000, el llamado *Pemexgate*, el caso de la Mina de Pasta de Conchos, entre muchos otros.

Por lo que corresponde al sexenio actual (2006-2012) se da continuidad a la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) con la misma misión y visión pero se modifican los objetivos y pasan de 5 a 4:

- 1) Establecer lineamientos y acciones para prevenir la corrupción;
- 2) Facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas;
- 3) Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos; y
- 4) Fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante conductas irregulares.¹⁶¹

Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹⁶² se establece un punto específico (el 1.5) relativo a la “confianza en las instituciones públicas” y se contempla que la corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana hacia el gobierno. En el Objetivo 9 señala la necesidad de generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas y se proyectan 6 estrategias:

- 9.1 Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.
- 9.2 Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.
- 9.3 Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.
- 9.4 Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos. [En este punto se señala que] [...] se

¹⁶¹ Obtenido de la página web de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción: <http://www.programaanticorruption.gob.mx/> el día 28 de diciembre de 2010.

¹⁶² A partir de éste, se ha desarrollado el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”. El cual parte de un diagnóstico importante y aún se encuentra en proceso de “echar a andar”, pero se han retomado algunas experiencias del sexenio anterior y se les da difusión como es el caso de los “cine minutos”; de acuerdo con la persona responsable de la Dirección General de Estudios y Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Secretaría de la Función Pública.

pretende fortalecer la profesionalización de los servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional de servicio que garantice la atención adecuada de los ciudadanos; promover el valor del servicio público como una función que antepone los intereses de la comunidad a los intereses particulares y personales; y además se trabajará en el mejoramiento del diseño curricular de la función pública, para garantizar que ingresen a ésta únicamente aquellos candidatos que, además de las competencias profesionales, demuestren su probidad y guíen sus acciones estrictamente en el marco de la legalidad. [En el punto] 9.5 [se prevé] reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley [ya que] [...] algunos servidores públicos aprovechan su función para buscar beneficios indebidos. Las prácticas del nepotismo, “amiguismo” y “compadrazgo” permiten mantener en el servicio público a personas que carecen del perfil necesario para desempeñar los cargos que les son asignados. Se procederá con equidad y con toda firmeza, para impedir estas prácticas a través de la consolidación del servicio de carrera, de mejorar los procesos de selección de servidores públicos de confianza y de la construcción de acuerdos con los organismos gremiales de los trabajadores sindicalizados. [Además, en el punto] 9.6 [se proyecta] coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

Incluso va más a fondo en el Objetivo 10 del mismo Plan, señalando que se proyecta combatir a la corrupción de forma frontal, mediante 6 estrategias específicas:

1. Promover una cultura anti-corrupción.
2. Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.
3. Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.
4. Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.
5. Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.
6. Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Es así que observamos que a lo largo de más de tres décadas se han adoptado medidas en lo que a profesionalización, ética y combate a la corrupción se refiere. Sin embargo, con todos estos avances, al inicio del año 2011 nos encontramos con el siguiente panorama. De 2006 a la fecha, se incrementó el número de mexicanos que pagó un soborno, de acuerdo con el “Barómetro Global de la Corrupción 2010”, elaborado por Transparencia Internacional. Hace cuatro años, 28% de los ciudadanos

dio dinero para obtener algo en su beneficio, mientras que hoy la cifra es de 31%. A nivel mundial, 25% de las personas declara que paga "mordidas". Aun con esto, los mexicanos evaluaron mejor a sus funcionarios en materia de combate a la corrupción, pues en 2006, 9% de los mexicanos consideraron eficaz la actuación de autoridades en este sentido, mientras que en 2010, 22% opinó así. En México, según el reporte, las entidades públicas más afectadas por la corrupción son los partidos políticos, la policía, el sistema judicial, los legisladores y los servidores públicos.¹⁶³ Cabe señalar que el organismo internacional no incluía a nuestro país en su estudio desde 2006.

Además, México obtuvo su peor calificación de los últimos 10 años en el "Índice de Percepción de la Corrupción" (IPC). Fue calificado con 3.1, en una escala donde 10 es la máxima. En la lista de las 178 naciones estudiadas, México pasó del puesto 89, que obtuvo en 2009, al 98 en 2010. De acuerdo con Transparencia Internacional, uno de los mayores males de México es que "sigue anclado a prácticas del pasado". Alejandro Salas, responsable del departamento de las Américas de Transparencia Internacional, aseguró que el caso de México es "muy interesante" y parecido al de Brasil, por ser miembro de grupos como el G20 o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ya que puede tener "una institucionalidad muy avanzada" en algunos campos y, sin embargo, contar con toda una serie de organizaciones que sigue "enquistada". En algunas instituciones o gobiernos locales, por ejemplo, persisten viejas prácticas como el amiguismo o la compra de votos, a ello se suma que en México sigue habiendo un nivel de impunidad muy alto, "por eso sigue estancado en la mitad de la tabla".¹⁶⁴

El reto por diseñar una política anticorrupción es muy importante si entendemos que la corrupción en nuestro país parte de conductas muy arraigadas en todos los

¹⁶³ Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción 2010*.

¹⁶⁴ El Universal. *México: "menos democrático" y "más corrupto"* (27 de octubre de 2010).

niveles y además, la percepción de la población apunta a que los servidores públicos son corruptos o proclives a corromperse. De acuerdo con Francisco Valdés,

Las formas de la corrupción en las élites son muy diversas y requieren atención urgente, no sólo periodística, sino académica. Robo, cohecho, peculado, extorsión, mordida, tráfico de influencias, manejo de información privilegiada, otorgamiento de contratos y concesiones, negocios conjuntos entre políticos y empresarios, asignación irregular de contratos de obra, clientelismo, acuerdos para la asignación exclusiva de contratos, ausencia de legislación, contradicciones y vacíos legislativos.¹⁶⁵

A este respecto, de nada sirve pensar en que los servidores públicos de nuestro país son “corruptos por naturaleza” o que “el mexicano trae lo corrupto en los genes”; se trata de analizar los distintos factores a través de los cuáles se recurre a los actos corruptos y buscar soluciones. En este sentido, cobra importancia la Transparencia y Rendición de Cuentas como fuente de valor para revertir el mal, ya que de la misma manera en que un alto nivel de corrupción y opacidad elevan el costo de ser eficientes y reducen la confianza por parte de la ciudadanía, un alto grado de transparencia funciona como un estímulo. Los factores que hacen a las instituciones públicas más confiables, se relacionan con esto por lo que los esfuerzos realizados por los gobiernos para transparentar su ejercicio mejorarán significativamente su imagen y por ende la relación con la ciudadanía.

3.5 Transparencia y rendición de cuentas como fuentes de valor

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas radica en la necesidad de presentar al escrutinio público las acciones de los gobernantes y el manejo de recursos, así como la efectividad y eficacia de las disposiciones legales para que esto se lleve a cabo. Si los servidores públicos hicieran su trabajo con calidad y sobre todo sin desviaciones, el tema se daría por sentado y sería banal discutir al

¹⁶⁵ Valdés, Francisco. *La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México, 1940-1994* [en Lomnitz, Claudio. (Coord.). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa], 219.

respecto, pero precisamente, porque existe un problema de desprestigio y falta de ética, es que resulta necesario establecer mecanismos de vigilancia, monitoreo, selección y control de las instituciones, y de los individuos que las tienen a su cargo.

La transparencia y la rendición de cuentas son indispensables para sociedades con gobiernos democráticos ya que permiten la gobernabilidad, fomentan y promueven la participación ciudadana en el quehacer gubernamental, además de crear canales alternos de comunicación entre servidores públicos que dan vida a las instituciones y los usuarios de servicios. La asimilación de una cultura de la transparencia modifica la percepción del servicio público e implica someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad. De acuerdo con Miguel Ángel Valverde:

El principio de rendición de cuentas se basa en el derecho a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen y defiendan sus ideas e intereses frente a las acciones gubernamentales. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales [...] La falta de transparencia es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el acceso a información. La transparencia implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, que sea confiable y de calidad, y que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados.¹⁶⁶

Los gobiernos democráticos requieren ser transparentes en su funcionamiento y estar dispuestos al escrutinio ciudadano ya sea para informar como para justificar sus acciones en aras de una mayor gobernabilidad y legitimidad ante los gobernados. La transparencia y la rendición de cuentas colaboran con la ética en el servicio público en tanto que evitan o minimizan desviaciones de recursos; permiten identificar para castigar a gobernantes y servidores públicos que hacen un uso inadecuado de recursos

¹⁶⁶ Valverde L., Miguel Ángel, *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México* (<http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Valverde.pdf> Revisado el día 28 de abril de 2008), 236.

y cargos; y además, “constituyen elementos mediante los cuales los ciudadanos ejercen su potestad sobre los actos de gobierno.”¹⁶⁷

La falta de ética en el servicio público se relaciona directamente con la ausencia de transparencia y escasa responsabilidad por parte de los servidores públicos. Ocasionando el fenómeno de la corrupción que, de acuerdo con Miguel A. Valverde se define como “el uso de recursos públicos (financieros, políticos, legales) para la obtención de ganancias privadas,”¹⁶⁸ y se materializa en distintas modalidades como: ocultar información o manejarla de manera discrecional, centralizar del poder; sobornos; prebendas; tráfico de influencias; abuso de autoridad; entre otras. Además, de acuerdo con el Banco Mundial, la corrupción se presenta en tres formas básicas:

1. El desvío de recursos públicos bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de alguna norma o ley.
2. La corrupción administrativa, que es la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito.
3. La “captura” del Estado, que son acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones, y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. Esto significa poner al estado al servicio de intereses privados específicos.¹⁶⁹

Por tanto, deben establecerse herramientas que generen un espacio público transparente, en el que los involucrados rindan cuentas a la ciudadanía, tales como: el acceso a la información, el establecimiento conceptual y procedimental de las disposiciones legales referentes a la transparencia y rendición de cuentas, así como, un análisis institucional que permita adecuar y mejorar las reglas a que se somete la

¹⁶⁷ *Ibid.*, 237.

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (Washington, D.C.: World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, 2000).

administración pública. Un elemento clave para la rendición de cuentas es el control y la fiscalización de los recursos públicos, de acuerdo con el Banco Mundial:

La fiscalización es el proceso mediante el cual una autoridad vigila el uso de los recursos públicos (ya sean económicos, materiales o humanos), y se evalúan las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la ley. Implica también una revisión de la eficiencia del proceso de planeación y ejecución de las políticas públicas. El control es un componente importante de la fiscalización, y existen diversos dispositivos de control en un sistema de división de poderes. El control interno es preventivo, y se refiere a la detección y corrección y fallas al interior de la misma organización administrativa. El control externo lo ejerce alguna dependencia ajena y es posterior al desempeño, basado en reportes e informes facilitados por la organización a fiscalizar.¹⁷⁰

- Pero los debates de la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran

ligados además con el establecimiento de mecanismos que permitan a la ciudadanía:

[...] acceso a tribunales eficaces; a instituciones que protejan sus derechos humanos de manera efectiva; a información sobre cómo operan las autoridades y en qué gastan el dinero público; a métodos alternativos de solución de controversias efectivos; acceso de los ciudadanos a salud y educación; leyes de calidad, eficaces y sencillas; métodos efectivos para prevenir y erradicar la discriminación y la pobreza; precios controlados para mantener el poder adquisitivo de la ciudadanía, etc.¹⁷¹

Es decir, la transparencia y rendición de cuentas no equivalen únicamente a informar sobre ingresos y egresos, sino que debemos observar y vigilar que las instituciones funcionen como deben, de acuerdo a su razón de ser y al marco normativo que otorga atribuciones y responsabilidades. Además, debemos partir de un piso en común, evitando que la autoridad regule sus actos como “juez y parte”. De acuerdo con Alexander Ruiz, deben construirse balances y contrapesos institucionales y civiles que “vigilen las actividades de las autoridades, que les obliguen a abrirse de cara a la sociedad, que denuncien las faltas y que aporten una propuesta creíble y constructiva.”¹⁷²

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Ruiz, E. Alexander, *Transparencia y rendición de cuentas* (México: Fontamara, 2005), 9.

¹⁷² *Ibid.*, 10.

La transparencia y la rendición de cuentas son herramientas indispensables para encaminar a los gobernantes a “realizar sus objetivos iniciales, trabajar en beneficio de la sociedad y generar las condiciones para el desarrollo de un espacio público justo.”¹⁷³ Gracias a la presión y colaboración de organizaciones sociales, académicos y redes de organismos multilaterales muchos países en la actualidad cuentan con leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre ellos México. Lo que, sin lugar a dudas representa un avance en cuanto a servicio público se refiere, según Miguel Ángel Valverde,

El punto de partida general ha sido que la información confiable y oportuna es crítica para la credibilidad de los gobiernos y la transparencia contribuye a la eficiencia de los mercados y las políticas públicas en un contexto de globalización económica. Para atraer inversión tanto nacional como extranjera, gobiernos y empresas deben mostrar sus estados financieros al público, para generar confianza y certidumbre y atraer capitales. El potencial de desarrollo económico de un país está fuertemente ligado con prácticas de transparencia [...] [Incluso] los estudios del Banco Mundial muestran que las instituciones de gobierno transparentes tienen un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía y el logro de objetivos de desarrollo social. Los países con instituciones gubernamentales transparentes tienen regulaciones y procedimientos claros, y han generado un estado de derecho efectivo en donde se protege a la ciudadanía y a la propiedad privada, y en donde existen instancias externas de rendición de cuentas. Este desarrollo institucional se puede lograr sin necesariamente tratarse de un país “modernizado” o con altos ingresos, es decir, no son características de los países ricos.¹⁷⁴

Aunado a esto, se establecen organismos y ejercicios de medición para distintos fines y aún cuando es muy difícil determinar grados de transparencia, estas herramientas permiten fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, ya que “ayudan a establecer prioridades, educan al público sobre la necesidad de atacar el problema y permiten medir los efectos de las medidas tomadas para combatir la corrupción e impulsar la transparencia.”¹⁷⁵ Entre estos se encuentran: Transparencia Internacional (*International Transparency*, ONG internacional) que publica el Índice de

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ Valverde, *Transparencia*, 241.

¹⁷⁵ *Ibid.*, 242.

Percepción sobre Corrupción (IPS); el Índice de Fuentes de Soborno (IFS); el Índice de Negocios Internacional (*International Business Index*, consultora internacional); el Índice de Opacidad de *PricewaterhouseCoopers* (consultoría empresarial internacional)¹⁷⁶. Los cuales, califican a los distintos países y a sus administraciones, y se envían mensajes mediáticos a inversionistas y a la ciudadanía en general, incidiendo con ello en la percepción sobre su gobierno.

En general, contar con normatividad relativa a la transparencia y la rendición de cuentas permite en cierta medida, legitimar la gestión pública, otorgar acceso a la información pública a cualquier ciudadano, generar confianza en el servicio público y sus instituciones, y posiblemente, aumenta el nivel de exigencia y responsabilidad de los servidores públicos. Por tanto, se establece un mínimo formal para que los ciudadanos ejerzan el derecho a estar informados y sobre todo a pedir cuentas por la

¹⁷⁶ El IPS es una encuesta sobre una serie de encuestas elaboradas por organismos diferentes a Transparencia Internacional, así como entrevistas a analistas y expertos. Trata sobre la percepción del grado de corrupción por parte de empresarios y analistas de riesgo, y va de un rango de 10 puntos (altamente "limpio") a 0 puntos (altamente "corrupto"). Incluye a 102 países, pero no tiene información suficiente de muchos otros. El IFS clasifica a los países exportadores en función de si se percibe que las compañías internacionales con base en ellos tienden a pagar sobornos a funcionarios públicos de alto nivel de países con mercados emergentes. Es un complemento del IPS, y proporciona informes sobre la propensión de las multinacionales a sobornar, los sectores comerciales más afectados, y las percepciones de la utilización de prácticas comerciales desleales para obtener contratos.

El Índice de Negocios Internacional es una encuesta mundial de percepción sobre la corrupción, que incluye varios factores de riesgo comercial y político. Está basado en estudios de consultores expertos en cada país, y organiza a los países en un rango de 1 (muy corrupto) a 10 (no corrupto). Posee una amplia red global de corresponsales y analistas, que realizan su investigación con cierto rigor, por lo que el índice ha sido utilizado ampliamente.

El Índice de Opacidad de *PricewaterhouseCoopers* define a la opacidad como la falta de prácticas formales, claras, precisas y ampliamente aceptadas en el ambiente de negocios y regulación gubernamental. Con base en cinco factores, mide la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico y político en general en 35 países. Los factores son el nivel de corrupción percibido, el sistema legal, la política económica, las normas contables y de información, y los regímenes reguladores. Muestra los costos de la corrupción, al equiparar la falta de transparencia con un hipotético "impuesto encubierto" para los agentes económicos. Para mayor información, véase Del Castillo, A., *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas* (México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2003).

delegación de poder que efectúan en las elecciones. Con lo que, en un mediano plazo, puede impactar de manera considerable en una “cultura cívica”, generar ciudadanos responsables e informados, además de fomentar el desarrollo de instituciones transparentes.

Se ha avanzado en materia de transparencia y acceso a la información en el aspecto formal pero, quedan algunas interrogantes para estudios posteriores ¿Qué ha pasado con la implementación? ¿Se cumplen las expectativas?, ¿Se ha fortalecido la relación gobierno-ciudadanía? Por tanto, parece pertinente señalar que el presente documento tan sólo es una vertiente de la ética en el servicio público y que, sin duda, para revalorar la actividad administrativa en su sentido público es necesario profundizar en los aspectos de transparencia y rendición de cuentas en estudios posteriores, no sin antes sentar las bases deontológicas del servidor público y los factores a tomar en cuenta para revalorar su encargo y por ende su desempeño, el cual conduce a un desenvolvimiento positivo o perjudicial según el caso.

CAPÍTULO 4

ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

En el presente apartado se tratarán de evidenciar algunos elementos fundamentales y necesarios para la conformación y el fortalecimiento de los valores morales que han de constituir el “deber ser” del administrador público y lo que debe tomar en cuenta en su actuar. Para comenzar, se presenta un esbozo de la llamada “ética profesional” como base de la ética en el servicio público, ya que éste último se integra por profesionales de diversa formación quienes “deberían” compartir, además de los objetivos propios de su profesión, un fin en común: el otorgamiento de bienes y servicios a la población en general.

4.1 El servicio público como profesión

¿Qué es lo que se toma en cuenta para elegir una carrera? El tiempo de duración de los estudios, la carga de trabajo, las expectativas económicas, las capacidades individuales, el reconocimiento social. No es sencillo contestar a la pregunta si tomamos en cuenta que la profesión que elegimos nos definirá y posiblemente diga de nosotros “de por vida”. Sin embargo, existe algo en común entre las diversas profesiones de acuerdo con Marina González Martínez y Alberto Hernández Baqueiro y es que,

Surgen para satisfacer necesidades sociales y así como una profesión emerge, puede desaparecer como tal cuando deja de existir la necesidad social que la produjo. Por lo que se puede hablar de un dinamismo en el ámbito de las profesiones que obedece al dinamismo social.¹⁷⁷

Las profesiones son un producto social, cumplen con un rol específico para dar respuesta a necesidades y se actualizan de acuerdo a la dinámica de la sociedad. Ejemplo de ello, es la interdisciplinariedad de las ciencias y la creación de distintas

¹⁷⁷ García, Dora Elvira (Coord.), *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común* (México: Porrúa, 2008), 50.

profesiones que deben contestar a las interrogantes actuales como bioética, desarrollo sostenible, derechos humanos, entre otros temas. Pero, comencemos por contestar, qué es una profesión,

La palabra profesión proviene del latín *professió-ónis* que significa acción y efecto de profesar. Entonces, se entenderá como una situación en la que alguien profesa algo, pero al mismo tiempo será el empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por lo cual, recibe una retribución.¹⁷⁸

De acuerdo con Sara María Fuentes Mora, una profesión es una actividad que comprende un trabajo que requiere conocimientos, capacidades y habilidades. Además, el ejercicio de una profesión requiere práctica constante, actualización de conocimientos y, en estas condiciones, el trabajo del profesionista es recompensado en forma económica, así como también se reconoce el prestigio a que se hace acreedor.¹⁷⁹

La profesión puede verse como vocación, como convicción, y hasta como búsqueda de prestigio social y éxito económico, de acuerdo con el contexto social, ya sea por el lado del poder estatal, o bien por el lado del mercado, generando una relación de interdependencia entre el individuo y la sociedad que sirve de "punto de partida para hablar de los principios normativos, de los códigos y procedimientos que rigen a las prácticas profesionales en general."¹⁸⁰ En este sentido, podemos comenzar por hablar de una "ética profesional" ya que el profesionista va adquiriendo identidad particular y generando un sentido de pertenencia que "va de lo personal, pasa por su grupo de profesionistas, por la institución para la que trabaja y llega hasta el sentimiento de ser parte constitutiva importante de la sociedad en la que se desenvuelve"¹⁸¹, permitiendo que el profesional tome decisiones y actúe o no, según el caso. De acuerdo con Fuentes Mora, la ética profesional será

¹⁷⁸ *Ibid.*, 31.

¹⁷⁹ Hernández Baqueiro, Alberto (Coord.), *Ética actual y profesional. Lecturas para la convivencia global en el Siglo XXI* (México: Thomson, 2006), 309.

¹⁸⁰ García, *Ética*, 49.

¹⁸¹ Hernández, *Ética*, 309.

[...] la parte de la ética general que estudia, de forma particular, los deberes y los derechos de los profesionistas [...] En torno a ella tenemos dos perspectivas, la especulativa y la práctica. La primera estudia los principios fundamentales de la moral tanto individual como social y los toma como punto de partida en el análisis de los deberes y derechos profesionales. La segunda determina y establece mediante reglas y normas de comportamiento, el orden necesario para procurar el bien del grupo o comunidad. Ambas se ocupan de lo que es moralmente justo en las acciones de los profesionistas.¹⁸²

En este mismo sentido y de manera complementaria, Alberto Hernández señala que la ética profesional es,

El conjunto de principios que definen lo que es el buen vivir y el actuar correcto desde el trabajo que uno desempeña y en el desempeño de ese trabajo. Entonces tendríamos que decir que el propósito de la ética profesional es averiguar cómo se pueden realizar los ideales y los principios de la ética en general cuando la acción de la que tratamos es la acción que realiza una persona cuando ejerce su ocupación regular en la vida, su trabajo, cualquiera que éste sea [...] [Mientras que el profesional es] aquel que en el ejercicio de las tareas que le son propias procura el cuidado o beneficio de quien se pone en sus manos en cuanto profesional [...] [Siendo así que] la ética profesional es la ética neutral y común que se aplica a una persona en cuanto ella se define en relación con la profesión que tiene, donde los principios normativos de esa ocupación se perfilan según el objeto propio de la profesión y que le son exigibles al profesional en virtud del deber de actuar conforme a lo que la práctica y el mejor conocimiento disponible establecen como el procedimiento correcto para alcanzar el bien que legitima la existencia de aquella profesión.¹⁸³

Para Rafael De Gasperín y Susana Patiño, las profesiones se legitiman socialmente en la medida en que sirvan a fines que se consideren socialmente deseables para una vida buena y para una convivencia justa. Además, están conformadas por “bienes internos” que representan y dan sentido como profesión; y por “bienes externos”, aquellos beneficios económicos y prestigio que se tiene al realizar una actividad profesional. Cabe señalar que “cuando se utilizan las capacidades técnicas exclusivamente para servirse a sí mismo aprovechando la posición de

¹⁸² *Ibid.*, 308.

¹⁸³ Hernández Baqueiro, Alberto, *El servicio público desde la perspectiva de la ética profesional* (Documento inédito, 2008), 2-4.

privilegio y el poder que el conocimiento confieren al profesional, se está ante una desvirtuación o forma corrupta de ejercer la profesión.”¹⁸⁴

Gasparín y Patiño determinan que el auténtico valor del profesional no está en la mera distinción que representa ser un “especialista”, ya que está colocado “por encima de los demás”; sino que adquiere sentido y valor en la medida de lo que la sociedad obtenga y reciba como beneficio del quehacer responsable del mismo. Es decir, los profesionales se deben a la sociedad y no a la inversa.¹⁸⁵ Para los mismos autores, la persona que ejerce una profesión está obligada a desarrollar una serie de capacidades éticas y a desplegar ciertas cualidades morales en su actuar dada su calidad de “especialista” o “experto”.

El valor del profesional no sólo está determinado por su competencia técnica, sino por la justicia y el bien social que procure mediante el ejercicio de su profesión. No obstante, la justicia y el bien social no se logran con buenas intenciones sino que requieren del respaldo de ciertas virtudes que el profesional ha de desplegar en su actuación cotidiana. Estas competencias permitirán mantenerse a la altura de las exigencias éticas en el quehacer profesional.¹⁸⁶

Marina González y Alberto Hernández señalan que el ejercicio profesional debe ser “éticamente responsable”, ya que todo profesional responde a necesidades sociales. Para ellos, “la responsabilidad es un cimiento de confianza, y ésta es necesaria para todo el tejido social [...] [ya que], sin confianza no podríamos hablar siquiera de empresa, de contratos, de estado de derecho, de familia, de instituciones, de comercio, y en sí del ejercicio profesional.”¹⁸⁷ Entonces, qué es lo que debe tomar en cuenta un profesional que pretenda regir su actuar de manera ética, Adela Cortina y Jesús Conill sugieren los mínimos éticos necesarios en el ejercicio de las profesiones:

1. Como actividad humana social es un bien específico indispensable.
2. Es legítimo que la sociedad exija a los profesionistas que proporcionen ese bien.

¹⁸⁴ García, *Ética*, 29.

¹⁸⁵ *Idem*.

¹⁸⁶ *Ibid.*, 30.

¹⁸⁷ *Ibid.*, 51.

3. Los profesionistas han de ejercer su actividad con vocación.
4. Han de poseer además de conocimientos, habilidades y capacidades, las licencias y credenciales necesarias para ejercer.
5. Han de pugnar por la universalidad de su ética, moral y valores para superar su aplicación a grupos cerrados.
6. Han de trabajar en forma permanente a favor de la excelencia profesional.
7. Han de participar en la elaboración de códigos éticos, principios morales y establecimiento de los valores necesarios.¹⁸⁸

En otras palabras, el profesional debe complementar y conciliar entre el interés personal y el compromiso social; y entre el desarrollo profesional y el compromiso y responsabilidad sociales. En este sentido, Emilio Martínez Navarro señala que la ética de las profesiones se puede entender como “una de las éticas aplicadas que se nutre de varias fuentes: la tradición heredada de los mismos profesionales, las demandas sociales y el aporte de la reflexión filosófica.”¹⁸⁹ Lo cual, incide directamente tanto en la realización personal como en el desarrollo profesional que alimenta a la misma.

En la actualidad no es sencillo pensar en una “ética de las profesiones” en una realidad viciada y con ejemplos “apabullantes” de falta de ésta; donde los considerados “corruptos” son inocentes y gobiernan; donde el exitoso profesionalmente es aquel que hace el mejor negocio a costa de otros; donde se deja de lado lo moral y se sobrepone lo legal; pero como señala Fernando Savater, “es precisamente por la falta de ética que estamos como estamos (y además) la exigencia ética siempre ha estado en dramática minoría dominante frente a la realidad histórica mayoritaria.”¹⁹⁰ Al respecto González y Hernández nos dicen que,

Aunque una sola sea la ética que nos impele a hacer bien lo que sabemos hacer, hay circunstancias, ocasiones y dilemas específicos de cada profesión [...] Sin embargo, es un deber para todos y cada uno mantenerse actualizado en los conocimientos concernientes a su área de especialidad [...] No basta con “hacer” lo que nuestra profesión es, sino hay que “saber hacer bien”; no basta con dominar el conocimiento de nuestra área de especialidad, es

¹⁸⁸ Cortina, Adela y Conill, Jesús, *10 palabras clave en la ética de las profesiones* (España, Navarra: Verbo Divino, 2000).

¹⁸⁹ Martínez Navarro, Emilio, “Ética de la profesión: Proyecto personal y compromiso de ciudadanía”, en *Revista Veritas*, No. 14 (Valparaíso, Chile, 2006), 122.

¹⁹⁰ Savater, Fernando, “La necesidad de la ética”, en *El contenido de la felicidad*, (España, Madrid: El País/Aguilar, 1994), 69.

necesario saber emplearlo en condiciones de incertidumbre para enriquecer nuestro ser y para mejorar el mundo en el que habitamos [...] Es decir, la ética profesional no es una ética diferente de la ética general, sino la aplicación de la ética a las circunstancias concretas de una profesión particular.¹⁹¹

Es de suma importancia que las profesiones tengan mínimos éticos para actuar y que se revisen esos mínimos constantemente de acuerdo al dinamismo social, como señala Sara Fuentes, “por su especificidad, es común que las reglas de ética profesional sean asentadas por los teóricos del área [...] o por los mismos especialistas que trabajan en diferentes áreas de determinadas empresas o instituciones.”¹⁹²

Los profesionales deben cumplir con un “mandato” propio de su profesión, pero además, aquellos que deciden participar en la administración pública deben tomar en cuenta las diferencias con respecto a la administración privada y las características específicas del servicio público. A continuación se retoman algunas ideas señaladas en el apartado referente a la Administración Pública (2.3) así como a las tareas a desarrollar por parte de los profesionales al prestar un servicio personal en el aparato administrativo público.

Si el servicio público es considerado como profesión, cuáles serán los mínimos éticos necesarios para su actuar. Para dar respuesta se parte del hecho de que el servidor público,

[...] tiene primero una profesión cualquiera y luego ocurre que su campo de realización es el servicio desde la administración pública, lo que le impone unas circunstancias especiales. [Además,] El servicio público conlleva unos recursos, un marco normativo, una cultura y finalidades diferentes de las que tienen otras organizaciones humanas en la sociedad moderna, es necesario prestar alguna atención a esa diferencia para apreciar mejor qué deberes y principios atañen al trabajo del servidor público.¹⁹³

Para Alberto Hernández, las instituciones públicas tienen una naturaleza doble: son públicas en cuanto a su régimen de propiedad, porque son parte del aparato estatal

¹⁹¹ García, *Ética*, 57-60.

¹⁹² Hernández, *Ética*, 308.

¹⁹³ Hernández, *El servicio*, 5.

y al mismo tiempo, son públicas en cuanto están orientadas hacia el beneficio de la sociedad, hacen lo que la ley les ordena y no buscan el lucro ni el beneficio privado. Los instrumentos de trabajo y los productos no pertenecen a las personas que lo realizan. Sin embargo, éstas reciben a cambio de su esfuerzo una retribución previamente definida. “Es el sentido mejor de la palabra burocracia como cuerpo de profesionales al servicio del bien público.”¹⁹⁴

Para el mismo autor, el profesional, además de responder a la norma jurídica, debe prestar atención a la norma moral en cada situación, lo cual, puede generar un “conflicto de intereses” que se da cuando una persona está dividida entre su interés personal y el de la institución para la que trabaja, por tanto:

Para mejorar el resultado de la acción de las instituciones hay que trabajar tanto en las personas individuales que las llevan a cabo como en el marco de referencia organizacional en que lo hacen, porque ese marco condiciona de modo determinante la configuración final de tales acciones.¹⁹⁵

Las acciones que realiza el profesional tienen repercusiones directas o indirectas en las vidas de otras personas, es decir, en el conjunto social. Por ello resulta conveniente que el profesional que decide incorporarse al servicio público cuente con un marco de referencia claro y suficiente acerca de los principios éticos y los ideales de comportamiento que orienten sus decisiones, tarea que pretende ser resuelta en los apartados finales de esta investigación.

4.2 El administrador público como garante del servicio público

Para dar debido cumplimiento a las diferentes tareas que le han sido encomendadas, mediante mandato popular, el gobierno desarrolla diferentes “funciones de naturaleza pública”. De esta manera, procede señalar que:

La función pública es la actividad esencial del Estado. Imperio, potestad, soberanía. Significa hacer la ley, aplicar la ley y hacer cumplir la ley. Por su

¹⁹⁴ *Ibid.*, 7.

¹⁹⁵ *Ibid.*, 10.

naturaleza, es posible agruparla en diferentes campos: función legislativa, encargada de normar la conducta externa de los individuos a través de las leyes, función de control, función monetaria y función electoral. La función pública es indelegable. No puede ser transferida.¹⁹⁶

Lo anterior queda claro en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente a la administración y servicio público, destacando el Artículo 108¹⁹⁷. Si bien, tanto la obra como los servicios públicos se desprenden de la función pública, por pertenecer a un nivel operacional, su naturaleza es distinta. Para Julio Sergio Ramírez:

[...] los servicios públicos se refieren a una técnica de protección del usuario. Son una actividad técnica encaminada a satisfacer una necesidad general. Por otra parte, la obra pública se refiere a actividades destinadas a modificar un inmueble del que puede disponer legítimamente el Estado, a través del gobierno y su administración pública.¹⁹⁸

De lo anterior puede establecerse que el gobierno, para dar debido cumplimiento a estas actividades técnico-operativas, puede delegarlas, siempre preservando el interés general, por una temporalidad limitada y a través de procesos claros y transparentes, a particulares. La introducción de competencia en la prestación de los servicios públicos obliga a diferenciar y personalizar el producto prestado u ofrecido, frente a otros oferentes públicos o privados.

Es importante resaltar que el servicio público jamás debe confundirse con la función pública. A manera de ejemplo, tanto la seguridad pública como el tránsito de bienes y personas son funciones públicas, las cuales, son desarrolladas por una persona que "sirve" a la ciudadanía o a los usuarios, y que forma parte del aparato gubernamental; por ende, desarrolla un servicio público.¹⁹⁹ Para llevar a cabo las tareas

¹⁹⁶ Flores, *Nociones*, 52.

¹⁹⁷ Al cual se hizo referencia en el punto 2.5 del presente documento.

¹⁹⁸ Ramírez, *El papel*, 41.

¹⁹⁹ En la actualidad, la visión de servidor-usuario ha sido modificada por la de empresa pública-cliente que confunde en ocasiones la relación. Sin embargo, mientras permanezca el principio de servicio público en pro del otorgamiento de bienes y servicios a la sociedad en aras del bienestar general los términos pueden variar sin perder la esencia.

encomendadas, el servicio y la función pública requieren de la figura del “administrador público”, el cual, de acuerdo con Octavio Rodríguez Araujo, se define como:

Un profesional cuyo campo de estudio y de desarrollo profesional es sumamente ininteligible. La complejidad misma de su objeto de estudio determina que el administrador público sea quizás el profesional que más disciplinas debe integrar a su conocimiento. El saber histórico le es tan indispensable como la sociología, la política, la economía. Pero también le es imprescindible conocer técnicas referidas a la planeación, programación y al uso óptimo de recursos de toda índole que integran la acción pública.²⁰⁰

Entonces, el administrador público será capaz de ejercer el servicio público y “tomar decisiones como parte de su función”. En este sentido, y siguiendo con la línea que nos ocupa en el presente estudio, se considera que el centro de la ética y la moral pública está en la decisión. El ser humano se mueve en el campo de la ética porque es libre y tiene capacidad de optar. “Ética concierne, en griego, a la búsqueda de una buena manera de ser o la sabiduría de la acción”²⁰¹, decidir para actuar. Por tanto, cabe ahondar en la cuestión para que el administrador público tome en cuenta la importancia y complejidad cotidiana a la hora de actuar y optar por tal o cual camino.

En la conformación de la decisión se cruzan tres elementos: los valores y las normas (lo que debo hacer), la situación individual y social (lo que puedo hacer) y el campo del deseo (lo que quiero hacer). La decisión es resultado de la interacción de estos elementos: es el punto de cruce de estos procesos. El centro del poder está en la capacidad de decidir. El ser humano se mueve en el campo de la política porque busca controlar la capacidad de decidir: construir el mundo en correlación con los otros y la colectividad en su conjunto.

Además, en la conformación de la capacidad de decidir en una sociedad democrática se cruzan tres elementos: la fuerza del sujeto social para tomar decisiones (*input*), la legitimidad de las decisiones tomadas (*output*) y la representatividad de los

²⁰⁰ Rodríguez Araujo, Octavio, “El perfil profesional del Administrador Público”, en *Revista de Administración Pública*, No. 40, (México, D.F.: INAP. S/F), 55-59.

²⁰¹ Abraham, T., Badiou A., y Rorty R., *Batallas éticas* (Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión, 1995), 97.

decisores. La actividad del servidor público estará “en la mira” permanentemente y sus decisiones serán sujetas a escrutinio, por ello es necesario empezar a restablecer la conexión entre ética y política con la búsqueda de “una ética en el servicio público” como derivación de principios ético-políticos, que de no cumplirse conducen a perversiones y desviaciones, que nada tienen que ver con el interés general.

Los problemas gubernamentales son en gran parte generados por la incapacidad de los servidores públicos, que lejos de propiciar el modelo anterior, mantienen y afianzan la permanencia del “partido en turno” encargado de la gestión del gobierno, auspiciando así la secuela de ineficiencia y corrupción que desprestigia a la administración pública; de ahí el concepto peyorativo que actualmente se tiene de la burocracia estatal. Sin embargo, resulta necesario señalar y recalcar dentro de la administración pública, la importancia que tienen las personas encargadas de darle cause: los administradores públicos. En este sentido, cabe señalar que el administrador que no responde a las exigencias del público, según los términos de su misión y función, no es ni será un buen administrador,

[...] quizá podría serlo si la propia actividad se desarrollase en el sector privado, pero no lo es en el sector público, donde es importante tener en mente la suma total de exigencias colectivas manifestadas mediante múltiples procesos políticos y, por consiguiente, anticipadas por la entera colectividad más que por la clientela específica de éste o aquel ministerio.²⁰²

El administrador público debe tomar en cuenta valores tales como la neutralidad, responsabilidad, coherencia, vocación de servicio, compromiso, disciplina, eficiencia, rapidez y profesionalismo; pero al mismo tiempo debe resolver problemas relativos a la obediencia, la lealtad política y la felicidad a partir de la medida y razón de ser de la obra de la función pública: el servicio público. Situación que se vuelve compleja si tomamos en cuenta lo que Aguilar Hernández señala:

En la actualidad se tiende a considerar que el servicio público está a disposición del pueblo, que es deseado por éste y que opera para él; la idea

²⁰² Aguilar, *Moral*, 190.

de una dependencia directa del monarca, del dictador o de un determinado parlamento ha sido refutada definitivamente; no obstante, a pesar de ser fascinante, esta perspectiva del pensamiento político moderno encuentra su dificultad de actuación concreta; de hecho, ¿qué mecanismo, a excepción del voto, permite manifestarse a voluntad del pueblo?, ¿de qué modo, o a través de qué medios, se puede hacer que los administradores respondan directamente de sus acciones ante el pueblo?²⁰³

Las respuestas no son sencillas, así como los servidores públicos deben tratar de determinar lo que es “bueno” para el público, no lo deben hacer de manera unilateral o de “arriba hacia abajo”. Ya que la responsabilidad propia del servicio público con respecto al pueblo gobernado corre el riesgo de convertirse en irresponsabilidad y por ende en un “despotismo administrativo”.

La profesionalización, especialización y modernización del servicio público dirigidas a reivindicar la neutralidad política de los funcionarios del Estado pueden generar opciones para evitar contratiempos, pero acarrea otros problemas que tienen que ver con el énfasis llevado sobre la carrera, la seguridad del empleo, la continuidad y estabilidad de las organizaciones administrativas, lo que puede derivar con el tiempo, en una peligrosa actitud “resistente al cambio”, contribuyendo a la tan lamentada “rigidez burocrática”.

Se debe tomar en cuenta la posibilidad latente de que el servicio público pueda resultar una barrera contra cualquier anhelo innovador, incluso cuando las exigencias de reforma y de renovación estén determinadas por apremiantes necesidades históricas; además del peligro que surge del hecho de que un “empleo público” sea inmune a las vicisitudes de la política y que se vuelva completamente insensible a las necesidades y exigencias del cuerpo social. Es así que de un tiempo a la fecha se dedica una atención cada vez mayor al problema de la relación del servicio público con los cambios políticos, así como al control sobre la actividad de los servidores públicos en ambientes políticos diferentes. Para Mosher y Cimmino,

²⁰³ *Ibid.*, 191.

[...] las democracias contemporáneas tienen un objetivo preciso, aunque difícil de realizar: garantizar la evolución y la eficiencia de dicho empleo, manteniéndolo al mismo tiempo sensible a los cambios externos y a las instancias de la colectividad.²⁰⁴

Entonces, el problema reside en un posible compromiso entre exigencias de estabilidad del empleo público frente a las necesidades dinámicas inscritas en la realidad social; para profundizar el conocimiento del problema y trazar las posibles vías de solución del dilema es oportuno describir algunas tendencias manifestadas al respecto y resumidas por Aguilar Hernández:

La primera, y quizá la más evidente, se debe al creciente aumento de los cuadros administrativos públicos, fenómeno que se ha verificado casi en todas partes, ya sea que se examine en valores absolutos o que se compare en proporción al grado de desarrollo de la clase trabajadora propiamente dicha.

El desarrollo del servicio público en lo que Mosher y Cimmino han manifestado mediante numerosos causes, subrayando en cada uno su importante función social, ha hecho posible la expansión de las actividades públicas en casi todos los aspectos de la vida social y económica; si tiempo atrás las funciones públicas se referían a problemas de seguridad y la protección interna y externa, hoy ningún aspecto de la realidad social puede sustraerse al interés público, cuya manifestación palpable radica precisamente en la intervención directa o indirecta de los poderes públicos.

Se tiene la tendencia de llamar a la administración pública para todo lo relativo al desarrollo económico general; paulatinamente el gobierno va asumiendo responsabilidades cada vez mayores en el campo de la asistencia pública, en el de la explotación, en el empleo racional de los recursos naturales, en el campo científico y en cualquier otro sector de la actividad socialmente relevante.

Bastaría quizá el único alcance de las administraciones públicas contemporáneas para subrayar la importancia del problema de la responsabilidad y del control democrático de los cuadros administrativos. Su mayor alcance se traduce en términos de una compleja jerarquía y una vasta competencia territorial; en otras palabras, el control democrático de los cuadros administrativos significa una estructura muy complicada tanto vertical como horizontal, lo que a su vez determina mayores dificultades de comunicación (no sólo en las formales, sino también en el intercambio de ideas, las actitudes o las simpatías, por ejemplo).

El aumento de plantillas como factor de desarrollo del servicio público en la época contemporánea hace eco a una segunda tendencia: la especialización individual.²⁰⁵

²⁰⁴ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 443.

²⁰⁵ Aguilar, *Moral*, 193-194.

El sistema gubernamental y su administración deben tomar en cuenta múltiples factores que van desde el individuo que forma parte de la población y que decide y asume una función pública en aras de otorgar un servicio a otros individuos que como él pueden o no formar parte de la administración estatal; hasta el entramado y las implicaciones propias de la administración pública en su totalidad y las instituciones que le dan vida.

Como señala Weber, el servicio y la función pública obedecen a una vocación, por lo que resulta necesario seguir un riguroso camino de preparación que exige ciertas capacidades para llevar a cabo un encargo durante cierto tiempo y, en general, actualización constante para desempeñar de la mejor manera las tareas asumidas; además de los deberes propios del servidor público, que determinan la estructura de sus relaciones de manera legal y real.

El desempeño de un cargo en el servicio público no debe considerarse como una fuente de ingresos que pueda explotarse para obtener beneficios sin más como ocurría en la Edad Media. Ni se debe tomar como un cambio de servicios por su equivalente en dinero, como ocurre en los contratos establecidos en la administración privada, va más allá de eso. Hay una diferencia radical entre trabajar para el gobierno y su administración pública y obtener un ingreso por ello; y “ser” y “asumirse” como servidor público. O bien, entre “empleado de gobierno” y “servidor público”, derivado de la “actitud” ante el trabajo a realizar.

Existe, por supuesto, una obligación específica generada por el cargo a desempeñar, tanto en la administración pública como en la privada, es necesario que exista “lealtad al cargo” en toda su dimensión, no fidelidad al inmediato superior o al contratista, no a partir de intereses personales exclusivamente, sino en función de la organización, los compañeros y el público por el que se debe el administrador: “la fidelidad moderna se refiere a las finalidades impersonales o funcionales.”²⁰⁶ Esta

²⁰⁶ Waldo, *Administración*, 61.

perspectiva pretende que las funciones oficiales se separen de las personales; el empleado público es el primer servidor del Estado, por lo que generalmente presupone una posición específica dentro de los roles sociales que requiere de cierta conciencia social y preparación especializada, en tanto procuración de bienestar general como fin último del Estado.

El servidor público estará en dos planos generalmente, el “clientelar”, entendido como aquel donde se toman decisiones sobre el ejercicio del poder y que incide en la forma e integración de las “plantillas” o cuadros administrativos que conforman a las organizaciones públicas; y el “meritorio”, donde existe competencia y especialización entre las personas encargadas de la administración pública. Por tanto, el contexto político, puede incidir en la administración pública de acuerdo a lo que ocurra en la lucha por el poder y la negociación, así como su propia capacidad y desenvolvimiento. Pero,

[...] si el servidor público aprende a gobernarse a sí mismo, entonces tiene mayor posibilidad de enfrentar con éxito los retos que le imponga la sociedad. Desterrar del trato y la conducta políticas el odio, el ánimo de venganza y el apasionamiento en torno a los asuntos de Estado es situación que los servidores públicos no deben soslayar. Para el servidor público, la conciencia del hombre de Estado está por encima de cualquier partidismo o influencia del ánimo; no ser propenso a reaccionar por impulso o como producto de la mediatez es deber del servidor público para asegurar la feliz conservación del Estado, de otro modo no es posible que [se] consiga gobernar con resultados favorables.²⁰⁷

Los asuntos del Estado y su gobierno no pueden considerarse extraños a la vida social, es en ésta última que encuentran su razón de ser. Por tanto, resulta implícito, necesario e inevitable “el interés de la sociedad hacia la preparación y la formación ética y profesional de los individuos que entran a formar parte de sus administraciones.”²⁰⁸ Situación que se abordará a continuación.

²⁰⁷ Aguilar, *Moral*, 196.

²⁰⁸ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 444.

4.3 El “deber ser” del servicio público

En toda administración pública se debe contar con personas que se preparen profesionalmente para ocuparse de la satisfacción de necesidades de la población y cumplimiento de demandas sociales; dichas personas deben ser “estadistas administrativos”, con una visión a largo plazo y con carácter preventivo y efectivo.

Como bien señala Platón,

[...] el primer elemento esencial para una mejor actuación pública estriba en comprender a la propia sociedad y a los individuos que la componen; en segundo busca comprender la política y el gobierno; mientras que el tercero aspira a comprender la conducta de los asuntos en las instituciones organizadas.²⁰⁹

Cuando una persona asume un cargo público, no sólo obtendrá un ingreso por su desempeño, sino que acepta ciertas obligaciones, restricciones y limitaciones en su actuar. Por tanto, se le pedirá, tratar de hacer compatibles sus principios personales y de historia de vida con los fundamentos propios del servicio público, con la finalidad de convertirse en un “verdadero” servidor público y no sólo desempeñarse como un “empleado de gobierno”.

Los servidores públicos, en este sentido, aceptan obligaciones “especiales” para servir más allá de sus intereses personales, las cuales, derivan de la idea de bienestar general y se delegan en las instituciones y cargos desempeñados en ellas. Es ahí donde radica la “especialidad” del rol a desempeñar, se pasa de un ciudadano que forma parte de la sociedad a otro que además desempeña una función pública que incide e implica a otros ciudadanos de acuerdo al cargo ejercido y a la institución a la que pertenece.

El campo de la vida pública se encuentra inmerso en la vida social, y se debe tener presente el dar solución a situaciones que afectan a todos por igual en tanto

²⁰⁹ Platón, *La República* (México: Editores Mexicanos Unidos, 1987), 428.

organización social. El interés propio y personal del servidor público queda subordinado en caso de afectar el bienestar general. Como señala Aguilar Hernández,

[...] el servidor público, a causa de la duplicidad de su posición entre el interés de grupo y el interés general, muchas veces se ve forzado a traspasar los límites impuestos a sus acciones por el interés general; empero, también se puede demostrar que los imperativos del interés general resultan determinantes de su actuación en cualquier orden [...] Los servidores públicos encargados de gobernar la comunidad deben apoyarse en el interés general, por lo que deben ser personas selectas, inteligentes y virtuosas; tal como el pensamiento socrático identifica la sabiduría con la virtud.²¹⁰

En la relación individuo-institución las amenazas pueden provenir tanto de errores humanos como de imperfecciones en los trámites institucionales, situaciones que se complementan en el quehacer público. Sin embargo, recordando el principio administrativo que señala que “la función crea al órgano”, donde primero se establecen las funciones y actividades a realizar por una persona en un cargo y después la persona se incorpora y no al revés; se deriva que, así como se requieren profesionales en el servicio, son necesarias instituciones sólidas que respondan al cambio y movimiento de personas en los cargos. Con todo, el impacto de la ética en el servicio público se manifiesta a través de la “lealtad” de los servidores por la institución a la que pertenecen, lo que implica,

[...] disposición para ceder buena parte de sí mismo a la disciplina. Aparte del interés egoísta de la paga, en la administración pública se tiene una oportunidad esencial para un sentido de dedicación altruista e idealista; además de las lealtades a programas, funciones y proyecciones determinadas.²¹¹

Siendo así, no está de más retomar y considerar otras capacidades que oscilan entre la elección personal y las capacidades y características administrativas. Así, de acuerdo con Paul H. Appleby:

1. El más importante requisito individual de este orden es la buena disposición para asumir responsabilidades. Para los servidores públicos la simple disposición a aceptar obligaciones es, probablemente, la mejor de las condiciones exigidas; refleja una sobria confianza en sí mismo que evita las

²¹⁰ Aguilar, *Moral*, 204.

²¹¹ *Ibid.*, 210.

fallas de una ambición dilatada. No obstante, una buena disposición requiere, además, incluir valor, disposición a correr riesgos y una actitud dinámica, no una simple habilidad para jugar a la segura o cuidar los detalles.

2. El segundo atributo fundamental quizá se deriva del primero. Este atributo es un comprobado poder de crecimiento; es decir, una capacidad que aumenta a ritmo batiente para enfrentarse con más problemas, con problemas más variados y con personas más diversas.

3. Es preciso que se incline hacia la acción. Se ha descubierto cuan importante es la excelencia, por lo que a menudo debe ser muy reflexivo, pero con un sentido de urgencia muy claro, debe ser un individuo que en todo momento tenga la vista puesta en las fechas de vencimiento y en su responsabilidad personal por la acción; es alguien que, probablemente, habrá de sentir que su pensamiento es un subproducto de su participación en la acción.

4. Necesita ser un buen oyente, más haya de este punto, necesita ser un buen iniciador de lo que ha escuchado.

5. Debe ser desusadamente efectivo con las personas; es decir, evitar toda oferta personal para saber cómo aplicar, cuándo ofender y también cuándo se debe persuadir. Esto significa que tiene que poseer rápidas percepciones emocionales.

6. Es preciso que tenga capacidad para rodearse de las personas más aptas. Esto es muy importante porque busca construir un vigor propio, creando competencia en la organización, no demostrando cómo sobresalir por encima de individuos incompetentes.

7. Debe saber utilizar los recursos institucionales en lugar de confiar demasiado en sí mismo.

8. Necesita buscar la eficiencia y evitar el uso del poder por el sólo hecho de hacerlo; por lo tanto, utilizarlo con prontitud cuando así lo reclame la responsabilidad, generalmente se guardará en reserva cierto grado de poder, disponible para los casos de excepción.

9. Otro atributo es la confianza en sí mismo que permita confesar de inmediato la ignorancia o cualquier falta personal.

10. También tiene que ser optimista, o sea que reciba positivamente los informes de elementos perturbadores para evitar que antes de enterarse de ellos lleguen adquirir dimensiones imposibles de remediar.

11. Debe saber trabajar en equipo; esto quiere decir tratar a los subordinados mostrándoles la misma clase de respeto que tributó a sus superiores.

12. Finalmente, debe tener la iniciativa para buscar la manera de mejorar la administración en todos aquellos aspectos que están bajo su responsabilidad, por lo que acogerá con beneplácito las sugerencias que se le hagan para mejorar. Ser un iniciador, por cuanto se plantean nuevas preguntas acerca de la actuación, y también porque busca nuevos modos para valorar lo que está haciendo.²¹²

Incluso, no importa si se pasa de un cargo superior a uno inferior, o si se asume una función en una institución pública diferente, la esencia del servicio público va más allá del nivel jerárquico o de la institución para la cual se desempeña una actividad.

²¹² Appleby Paul, H., "Administración pública y democracia", en Roscoe C. Martin, *Administración pública* (México: Herrero Hermanos, 1976), 411-412.

Retomando a Maquiavelo, se requiere de convicción y vocación para el servicio de manera permanente,

[...] lo más apropiado para alcanzar la estimulación pública consiste en vivir en intimidad con las personas respetables, de buenas costumbres y bien reputadas por su saber y prudencia, porque el mejor indicio para juzgar el mérito de un hombre es de las personas de su amistad y compañía; si estas son honradas, adquieren mercedamente buena reputación, porque es imposible que no tenga analogías con ellas.²¹³

En suma, se requiere de toda una vida para adquirir prestigio, honorabilidad y reputación, ya sea por parentesco, relaciones, amistades y sobre todo por acciones, siendo estas últimas las más meritorias puesto que lo que puede proyectar una persona se funda en actos propios; y al mismo tiempo que se adquieren esos atributos, sólo pueden ser socavados y aniquilados por otros muchos actos posteriores opuestos a los primeros, explica Maquiavelo. Aguilar Hernández complementa que,

[...] cuando el pueblo concede por primera vez un cargo a un ciudadano, guiándose por su estimación pública, su elección es acertada. Los pueblos estiman pues para la elección de sus representantes los testimonios más verídicos acerca de la capacidad de los hombres; los ciudadanos que aspiren a la popularidad deben ganársela con actos y con trabajo notables.²¹⁴

Al final, serán esos ciudadanos los que evaluarán el accionar de los servidores públicos, ya sea a través de la reputación, de la experiencia o bien, de la eficacia y eficiencia de tales personas en el desempeño de sus “encargos” en un espacio y tiempo determinados. Al respecto, los estudios de Appleby observaron que la ética personal del servicio público está compuesta por actitudes mentales y cualidades morales, y con base en ello, Stephen Bailey creó un modelo normativo de ética del servicio público²¹⁵, donde se incluye a servidores públicos de todas las ramas y todos los niveles de gobierno. Ya sean jueces, legisladores, funcionarios ejecutivos y

²¹³ Maquiavelo, Nicolás, *Obras políticas*, (Cuba, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, 1971), 282.

²¹⁴ Aguilar, *Moral*, 212.

²¹⁵ Bailey, Stephen, “Ética y servicio público”, en Roscoe C., Martin. *Administración pública* (México: Herrero Hermanos, 1976), 345.

operativos; así como, servidores a nivel federal, estatal y municipal, e incluso a nivel internacional.

Según Bailey, las actitudes mentales pasan por un ejercicio de reconocimiento y toma de conciencia de ciertas realidades, lo cual se clasifica de la siguiente manera: reconocimiento de la ambigüedad moral de los hombres y todas las “personas públicas”; reconocimiento de las fuerzas del contexto que condicionan las necesidades morales en el servicio público; y la conciencia de las paradojas de estos reconocimientos. Mientras que las cualidades morales, según Bailey son: optimismo, valor y justicia templada por la equidad²¹⁶. Tanto las actitudes mentales como las cualidades morales deben ser atributos de la personalidad del servidor público.

Definiendo claramente el perfil del administrador público a diferencia del privado, cuyo objetivo es maximizar ganancias, Aguilar Hernández señala lo siguiente:

El servidor público además de tener los conocimientos necesarios para el buen desempeño de sus actividades, debe poseer valores éticos que coadyuven las buenas relaciones humanas y agudicen sus sentidos para tener la capacidad de entender su presente en beneficio de la administración pública y de la propia sociedad. Cualidades y aptitudes que todo servidor público debe contener como imperativo de su propia naturaleza, dado su carácter social.²¹⁷

Valores que van desde la lealtad, coherencia y convicción, pasando por el compromiso, vocación, disciplina, honestidad, eficiencia, y sobre todo responsabilidad, ya que sin su identificación, difícilmente se podrá asumir el servicio público como tal. Aunque cabe señalar que al final todos y cada uno de los valores en juego son complementarios en el accionar de la administración pública, sin que de ninguna manera se privilegie uno sobre otro.

Cuando se habla de valores en las organizaciones humanas, necesariamente se hará referencia a cierto código establecido por la cultura imperante. Lo cual, presupone un conjunto de normas y por ende, discrepancias inherentes al juzgar ciertos

²¹⁶ *Ibid.*, 348.

²¹⁷ Aguilar, *Moral*, 213.

comportamientos. Para unos será adecuada una forma y para otros no, por lo que se puede señalar que la construcción y establecimiento de un esquema de valores necesariamente debe pasar por un proceso racional-moral unido a un determinado grupo o sector y aplicable para sus propios integrantes, sin olvidar la parte individual, ya que cada quien posee un cierto código de conducta moral que utiliza en su propia conciencia y alimentado por la experiencia y la razón.

En el servicio público, el administrador será responsable de cierto esquema de valores propios de su rol. La responsabilidad, entendida así, se basa en aquella medida del comportamiento individual que no contrasta con los códigos que presenta la moral corriente y cuya violación -determinada por desviaciones subjetivas- lleva a considerar irresponsable al que no ha conformado su propio comportamiento con estos preceptos generales, como explican Mosher y Cimmino.²¹⁸ En este sentido conviene destacar que,

[...] los códigos éticos derivan de la sociedad y de la cultura en la que se vive; provienen de la familia, de la escuela, de las instituciones educativas y de las asociaciones de las que se es miembro, de la literatura que se lee y de la religión que se practica, lo mismo que las organizaciones en las que se labora.²¹⁹

Estas fuentes, señalan Mosher y Cimmino, "suscitan una serie de normas o estándares de conducta que deberían (en sus elementos principales) integrarse de manera recíproca; que es lo que de hecho sucede."²²⁰ Se debe insistir en que entre más nos adentramos a la vida y la cotidianeidad, más numerosas y complejas se hacen las normas morales a las que debemos responder. Las organizaciones establecen una especie de códigos éticos en busca de cierta armonía, casi exclusivamente en la relación con su estructura organizativa.

Así, cuanto más se asciende en la escala jerárquica, más debe el individuo demostrar una mayor adhesión a este código ético, entre los que se

²¹⁸ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 238.

²¹⁹ Aguilar, *Moral*, 223.

²²⁰ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 238.

comprende también el que se refiere al fin organizativo, obligando así al individuo a una lucha, cada vez más difícil, entre lo que la organización le exige en términos de conducta administrativa y lo que los otros valores referentes a la esfera individual de los propios intereses le imponen hacer.²²¹

En la administración pública las decisiones formuladas en los puestos de dirección se caracterizan por un alto grado de complejidad, desde el momento en el que reflejan elecciones entre intereses personales, de grupo o el interés público general. La decisión administrativa no es sólo una cuestión técnico-operativa ya que presenta dificultades éticas adicionales derivadas de una concurrencia y diferencia entre intereses particulares con respecto al interés general. Por ejemplo, “el sentido de responsabilidad” propio del servidor público, el cual puede tener por lo menos dos vertientes a considerar; el primero se asocia generalmente, a los atributos y capacidades de las personas; mientras que desde otra óptica, se puede tener un sentido más organizacional ya no aplicado exclusivamente a los individuos, sino de acuerdo al cargo y la institución en la que se desempeña una actividad.

En términos generales se trata de un individuo consciente, cuyo comportamiento se atendrá a ciertas normas de conducta a pesar de las presiones que sobre su conciencia puedan ejercer fuerzas contrarias. Pero en un sentido más amplio, la concepción de responsabilidad será sugestiva en tanto relaciones que de acuerdo con Aguilar Hernández deben ser adaptadas al cargo, señalando que,

[...] antes de aceptar determinados individuos en los cuadros de la jerarquía administrativa, aunque sea en el puesto más bajo, es necesario asegurarse de que poseen la suficiente responsabilidad de acuerdo con las reglas generalmente aceptadas por la conducta moral; [además de ligar] este concepto de responsabilidad con la jerarquía: cuanto más se asciende en la escala jerárquica de la organización más difíciles, complejos y concurrentes son los problemas de elección moral.²²²

Entonces, en una “primera responsabilidad” habrá una parte que predomine en la selección y ascensos de personal, tomando en cuenta, por supuesto la parte de las

²²¹ *Ibid.*, 239.

²²² Aguilar, *Moral*, 225.

capacidades, el mérito y los requisitos técnicos individuales; y en un segundo sentido, de acuerdo con Mosher y Cimmino,

[...] es el supuesto sobre el que se asienta cualquier predicción del comportamiento futuro de un individuo. Esa necesidad de suponer que los individuos se comportan de manera responsable, según los modelos éticos socialmente aprobados, constituye un punto de partida, aunque falta el que es imposible de organizar: la responsabilidad hacia alguno y la responsabilidad por algo.²²³

De ahí que cualquier servidor público deba contar con capacidades técnico-operativas y cualidades morales, ya que la especialización de los asuntos de gobierno exige el desarrollo de cualidades relativamente “especiales”. Al respecto, Max Weber distingue las cualidades del político y del servidor público; destacando la diferencia entre funcionario de confianza y el de carrera, las cuales, son muy importantes en la administración pública en tanto profesionalización del servicio y participación política. Incluso, Weber hace énfasis en la “pasión” y la “perspectiva” como cualidades morales inherentes al político y/o administrador pues para él,

[...] la política es un fuerte y duro taladrar de duras tablas [...] ciertamente, toda la experiencia histórica confirma la verdad, que el hombre no habría podido alcanzar lo posible si una y otra vez no hubiera tratado de alcanzar lo imposible.²²⁴

Por un lado, el desempeño profesional y por otro, el ético-político. Aguilar Hernández, complementa y señala que,

[...] el servidor público de carrera no debe hacer política en el sentido de participación partidista, ya que debe administrar con imparcialidad y sin apasionamiento. Su calidad moral es el honor, en el sentido del deber, que se patentiza en el ejercicio apegado al cargo según percibe el derecho. En la medida en la que se cumpla este requisito, la gestión de la administración pública y la política estarán logrando una ecología, pues no debemos olvidar que con frecuencia se confunde el papel de estos dos actores provocando ciertos grados de corrupción e ineficiencia en las instituciones públicas y, por consiguiente, una dependencia en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.²²⁵

²²³ Mosher y Cimmino, *Ciencia*, 239.

²²⁴ Weber, Max. “La política como vocación”, en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año V, Números 16 y 17, (México, 1959), 475.

²²⁵ Aguilar, *Moral*, 226.

En este sentido “el honor del funcionario descansa en su habilidad para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores, exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones.”²²⁶ La honorabilidad del servidor público profesional radica en su capacidad de desempeño aunado por su lealtad al cargo, asumiéndolo como deber. Al mismo tiempo que “hacia abajo”, su actuar tendrá repercusiones públicas en la relación con la sociedad, de donde surge la necesidad de reforzar la relación gobernantes-gobernados para hablar de una “verdadera” revaloración del servicio de manera integral, donde exista una relación de comunicación, evaluación y vigilancia constante y permanente. Es decir, se debe pensar en un servidor público que guíe su actuación con un sentido de “integridad”.

4.4 La integridad en el servicio público

Tal vez para algunas personas, siquiera pensar en un servicio público basado en valores, competente e íntegro parezca un objetivo distante y hasta imposible. Sin embargo, se considera que un “verdadero servidor público” luchará por cambiar las cosas incluso al encontrarse en ambientes desfavorables y corruptos. En México, por ejemplo, un gran número de servicios públicos se han convertido en refugio para familiares o para quienes literalmente “compran” sus puestos o “cobran” favores, donde la lealtad se debe a las “relaciones” y no a los “usuarios de servicios públicos.”²²⁷

²²⁶ Weber, *La política*, 461-462.

²²⁷ Para las elecciones del 5 de julio de 2009 en nuestro país. “Una de cada seis guarderías en Sonora es de algún familiar del gobernador priísta Eduardo Bours. Silvia Oliva, esposa del ex delegado en Iztapalapa, René Arce, fue polémicamente designada candidata a ese mismo cargo por el Tribunal Electoral de la Federación [...] En el PRI, el “precioso” Mario Marín dejó a su hermana Julieta Octavia de candidata, el gobernador de Coahuila a su hermano Rubén, la de Yucatán a su primo Felipe y el de Chiapas a su medio hermano Julio Ángel. Pusieron a sus hijos de aspirantes los ex gobernadores duranguenses Ramírez Gamero y Guerrero Mier, el guerrerense Heladio Ramírez, el mexiquense Pichardo Pagaza, el chiapaneco Roberto Albores, el oaxaqueño Murat y el poblano Melquiades Morales, que además coló a un hermano. El ex de Colima, Moreno Peña, colocó a su esposa; enlistados, un medio hermano del ex de Quintana Roo, Pedro Joaquín Coldwell, y un sobrino del ex de Veracruz, Patricio

El llamado a un servicio público eficiente y con bases éticas no corresponde sólo a mandos medios y superiores, sino a los servidores públicos en general, ya que, en cualquier nivel se pueden presentar dilemas que van desde el ofrecimiento de “gratificaciones especiales”, sobornos, tráfico de influencias, inestabilidad laboral por los cambios de gobierno, no reconocimiento al mérito, reglamentación difusa, entre otros. Por tanto, es necesario identificar aspectos sustantivos para formar un servicio público íntegro.

El servicio público debe ser eficiente, apegado a valores propios de su área de influencia y capaz de evitar que cuando suceda un cambio de personas en el “gobierno en turno”, los avances se detengan. Una de las tareas principales del servicio público es llevar a la práctica las políticas del gobierno. Quienes reciben nombramientos “directos” de los “elegidos” para gobernar estarán personalmente comprometidos con las directrices del nuevo gobierno, mientras que los servidores públicos ya en labores pueden no apropiarse dicho compromiso. Sin embargo, el servidor público que cuenta

Chirinos. Y el hijo de Roberto Madrazo. Beltrones tiene a su yerno compitiendo por el Verde. En el PRD, la gobernadora de Zacatecas, Amalia García, quiere poner a su hija (que ya es senadora, Claudia Corichi) de candidata a sucederla. El senador lopezobradorista, Ricardo Monreal, ex gobernador de ahí mismo, ya amarró para su hermano David (actual alcalde de Fresnillo) la candidatura a ese cargo por el PT. Jesús Ortega, el dirigente nacional, tiene a su hermano Antonio de diputado federal, a sus compadres Marcos Cruz y Salma Guzmán de candidatos al Congreso y está casado con Angélica de la Peña, dos veces legisladora. Andrés Manuel López Obrador, dejó a su hijo José Ramón cobrando en la Procuraduría del DF tan pronto él “se fue” del gobierno local; su hermano Pío es candidato a diputado por el PT y su hermano José Ramiro dirige el PRD en Tabasco y ha sido alcalde de Macuspana. El líder del PRD en Colima puso a su hija en la lista plurinominal. Los hermanos Batres (Martí, Valentina, Lenia) han ocupado distintos cargos de gobierno, al igual que los esposos Dolores Padierna y René Bejarano. En el PAN, el presidente Calderón tiene a su sobrina de candidata a la Asamblea del DF y el gobernador de Querétaro, Francisco Garrido, palomeó a su esposa Marcela Torres como candidata a la Cámara de Diputados. José Luis Durán Reveles ha sido subsecretario de Gobernación, diputado federal y alcalde de Naucalpan, municipio en cuyos distritos aparecen como candidatos sus hermanos Porfirio (ya alcalde de Cuautitlán), al Congreso de la Unión, y Patricia, al Congreso local. Por donde uno le vea. El yerno y las hijas de Elba Esther, la ex esposa de Marcelo, el sobrino de Cota, el marido de Sheinbaum (o la mujer de Ímaz), el hijo de Cuauhtémoc, la esposa de Sánchez Anaya, la de Fox [...] Loret de Mola Carlos, *La parentela* (El Universal, 16 de junio de 2009).

con las características vertidas en los apartados anteriores cuenta con una posición profesional sólida para ayudar a los “gobernantes en turno” a evitar errores y poner en marcha de manera eficiente y eficaz las “nuevas políticas”.

En este sentido, es necesario visualizar al servicio público como “una carrera meritoria” y con cierto grado de continuidad, para reducir las disfunciones de los cambios de gobierno. Gran parte de los servicios que presta el gobierno deben continuar como antes “sin perder el ritmo”. Un servicio público que depende de períodos y de gobernantes en turno paga un alto precio en los períodos de cambio de administración y provoca procesos entrópicos con nulos avances.

Para lograr cierto grado de “profesionalismo”, los integrantes del servicio público deben mantenerse “neutrales”. Más allá de mostrar imparcialidad entre partidos políticos que compiten por los cargos de elección popular; no significa que dejen de involucrarse personalmente en asuntos de interés público, sino tener la capacidad de servir, leal y eficientemente, incluso a gobiernos con diferentes líneas ideológicas. Significa que en ocasiones deben ser capaces de mantenerse prudentes pero firmes cuando un servidor de alto rango gire instrucciones ilícitas o cuando intente intervenir en cuestiones administrativas que no son de su competencia.

Los cambios de gobierno pueden impactar de manera negativa en el reclutamiento y la permanencia del personal “valioso”. Por lo que los nombramientos y promociones dentro del servicio público, deben, en términos generales apearse al mérito. “Hay quienes preferirían utilizar los términos ‘deberían siempre’; pero en cierto número de países hay necesidad de adoptar políticas de inclusión (que permitan) que los grupos marginados participen en el gobierno [...] para contribuir a remediar una era de

discriminación”²²⁸. Sin embargo, la “neutralidad” y el “profesionalismo” pueden ser afectados de distintas maneras:

Si se nombra a personas con evidentes vínculos partidistas que resulten claramente inaceptables para un gobierno alternativo [...] Si se nombra a individuos que tengan compromisos evidentes (y) con tendencias políticas particulares [...] Si se reemplaza a los servidores públicos, en particular cuando hay un cambio de gobierno, sin existir una buena razón para dudar de su competencia y lealtad, sino simplemente para imponer la autoridad del gobierno.²²⁹

Puede ocurrir que, cuando se considera que los puestos principales están reservados para los gobernantes en turno, y no pueden obtenerse gracias al mérito, algunas personas “valiosas” podrían optar por el sector privado en lugar de permanecer en el sector público, ya que se tienen pocos incentivos. Como se señaló en la parte del servicio público como profesión, el servidor público puede desempeñar sus funciones de la mejor manera en el sector público aún y cuando su formación profesional no haya sido propiamente en el ámbito de la administración pública, pero no necesariamente debe optar por prestar sus servicios en el ámbito público si no lo desea y puede incorporarse a la administración privada. Sin embargo, esto no quiere decir que uno de los dos modelos sea mejor que otro.

Cabe preguntarse si es necesario imitar los estilos y las formas de la administración privada, al grado de simplificar los organigramas y dar “carta abierta” a la toma de decisiones. La respuesta es que la ciencia de la administración en general aporta elementos significativos ya sea para el ámbito público como para el privado. Sin embargo, cabe recordar que la administración privada persigue el lucro, tiene una forma de organización simple y realiza todas las actividades que la ley no le prohíba; mientras que la administración pública tiene como objetivo la satisfacción de necesidades de la

²²⁸ Transparencia Mexicana. *Servicio público para servir al público* (<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo12.pdf> (revisado el 4 de julio de 2009), 177

²²⁹ Mulgan, Richard. *Politicising the Australian Public Service. Politics and Public Administration Group (Parlamento australiano. Research Paper, S.F.)*.

población, tiene una forma de organización compleja, ya que la satisfacción de necesidades es de muy diversa índole y algo muy importante, está obligada a realizar todo aquello que la ley le ordena.

La administración pública puede retomar aspectos relevantes de la privada para otorgar servicios públicos eficientes y eficaces, pero no puede ni debe dejar de lado sus características sustantivas ya que, cualquier decisión por novedosa que parezca puede ir en perjuicio de la sociedad. Por lo tanto, los gobernantes en turno deben entender que “están de paso en sus cargos, necesitan poder tomar un control eficaz del gobierno, y ésta es la razón fundamental para mantener un servicio público [...] neutral y profesional en la era democrática moderna.”²³⁰

Es importante y necesario un servicio público profesional aún ante los cambios de gobierno. El gobierno en turno cuenta con colaboradores cercanos para su administración y es común que remueva a servidores públicos que no pertenecen a “su grupo” o que colaboraron con gobiernos anteriores, sin esperar a identificar a servidores públicos “valiosos” que contribuyan a dar continuidad a programas exitosos. “Quienes defienden los valores del profesionalismo contra las incursiones de la politización tienden a concentrarse en la independencia del profesionalismo”²³¹, situación que cobra importancia si reconocemos que gobernantes en turno y servidores públicos deben construir relaciones que no perjudiquen el desarrollo de la administración pública.

No se pretende contar con gobernantes sin equipos de confianza, ni servidores públicos resistentes a los cambios, más bien, se debe desarrollar un proceso de adaptación que de ninguna manera frene el quehacer de la administración y menos el otorgamiento de servicios a la población. En este sentido, los servidores públicos deben ser responsables y rendir cuentas a los gobernantes electos, lo cual, no asegura la

²³⁰ Transparencia Mexicana, *Servicio*, 178.

²³¹ *Report of de Joint Committee of Public Accounts on Public Service Bills (en Joint Committee on Public Accounts, Canberra, 1997).*

permanencia, pero abre la puerta a una oportunidad de entendimiento y posible colaboración entre servidores del pueblo. Desafortunadamente, se pone poca atención a lo anterior y en general, al resguardo de elementos importantes del servicio público. Se actúa con base en intereses de grupo en el gobierno y se deja de lado el hecho de que "los nombramientos y despidos se basen exclusivamente en la competencia profesional y en las habilidades políticamente neutrales que requieren los servidores públicos de carrera."²³² Por tanto, cabe preguntarse ¿Es posible pasar de la manipulación política a la profesionalización?

La experiencia de Nueva Zelanda establece que sí es posible²³³. Este país tiene una Ley del Sector Estatal²³⁴ que señala que las decisiones finales para nombrar a los altos ejecutivos son responsabilidad del gabinete; pero habrá un Comisionado de Servicios Estatales que esté a cargo de dar seguimiento al nombramiento. Durante este proceso, debe consultar sobre las necesidades del gobierno, reunir a un grupo de expertos y hacer la recomendación formal al gabinete. Es decir, funge como empleador pero además, examina el desempeño anual de los seleccionados, rinde informes y se le atribuye la función de despedir a servidores públicos que muestran un desempeño no adecuado.²³⁵

Esta experiencia deriva en que, cuando la persona interesada se centra principalmente en un servicio público profesional, encuentra un incentivo sólido y puede

²³² Transparencia Mexicana, *Servicio*, 180.

²³³ Nueva Zelanda es uno de los pocos países que no cuentan con una constitución formalmente redactada y está considerado como el país menos corrupto de acuerdo al *Barómetro Global de la Corrupción 2010* de Transparencia Internacional.

²³⁴ *State Sector Act 1988 Part 1. State Services Commissioner Duties, functions, and powers of Commissioner* (<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129110.html> Revisado el 10 de agosto de 2009).

²³⁵ La Comisión de Servicios Estatales la establece la ley. Esta Comisión emite una carta de "rendición de cuentas y responsabilidad" a cada miembro nombrado, en que se establecen las normas de comportamiento personal que se esperan en áreas intangibles, tales como el servicio al ministro, la representación del departamento, el liderazgo, la ética profesional y personal, la independencia estatutaria, el interés colectivo y los cuerpos colegiados. *Idem*.

permanecer en un cargo “relevante”, mientras que el gobierno puede confiar en que existe un mecanismo que genera asesores y servidores públicos profesionales y de primer nivel. La ley neozelandés permite el despido de un alto funcionario por orden del Consejo con base en la recomendación del Comisionado de Servicios Estatales por causas o motivos “justos”. En todos los casos se solicita que se especifique y se explique la razón de remoción. El hecho de realizar una explicación pública con base en criterios profesionales e institucionales establecidos limita de manera legítima a los gobiernos, fomenta la transparencia, fortalece el desarrollo de la administración pública y promueve el profesionalismo de los servidores públicos.

Tal experiencia evita arbitrariedades de los gobernantes al efectuar cambios en el personal público y encamina la disposición para confiar en la capacidad de los servidores públicos para adaptarse a los cambios u orientaciones. Por tanto, es importante promover la creación de este tipo de Comisiones que protejan el servicio público de carrera o profesional de manera transparente y que garanticen que el reclutamiento, selección y ascenso se realicen con base en el mérito y frenen cualquier intento de remoción desenfrenada e injusta. Por otro lado, los servidores públicos deben entender y hacer suyos, tanto sus derechos como sus obligaciones y responsabilidades. Retomando algunas ideas vertidas en apartados anteriores de esta investigación:

- a. Los servidores públicos no deben hacer mal uso ni de su cargo ni de la información que obtienen en el desarrollo de su encargo. (Rectitud y honestidad)
- b. Deben velar por los intereses públicos y no de personas o grupos particulares. (Lealtad)
- c. No deben recibir de terceros “dádivas” o “gratificaciones” que comprometan su trabajo y sobre todo su calidad como personas encargadas de realizar un servicio para el público. (Integridad)

- d. No se debe revelar información oficial sin autorización a terceros, y menos incidir en decisiones o acciones de legisladores y ministros de la corte mediante la revelación no autorizada, inadecuada o prematura de información. (Confidencialidad)
- e. Los servidores públicos deben acatar las resoluciones de los tres poderes y evitar el boicot de dichas decisiones. En caso de no compartir tales políticas, es preferible renunciar al cargo. (Tolerancia y objeción de conciencia)²³⁶

La presente investigación promueve una ética preventiva más que la implementación de medidas restrictivas y de control. Al respecto, cabe destacar el caso de los Estados Unidos, lugar en que se creó en 1978 la Oficina de Ética del Gobierno (OEG), a partir del mayor escándalo de corrupción de su historia, el caso *Watergate*. La OEG examina las declaraciones de intereses privados de altos cargos del poder ejecutivo federal, elabora códigos de conducta y educa en valores a cerca de tres millones de funcionarios. A modo de exámenes, *online* o presenciales, éstos deben resolver una serie de casos prácticos en los que se les plantean dilemas éticos del tipo: "En una misma ocasión una persona que hace negocios con tu departamento te ofrece una camiseta de béisbol valorada en 15 dólares, una gorra de 10 dólares y un póster de 5 dólares, ¿podrías aceptar todos estos regalos?" La respuesta es "no", porque los tres regalos juntos superan el límite permitido de 20 dólares (15 euros) para una misma ocasión y una misma persona. Hay un encargado de la OEG en cada uno de los 130 departamentos de la Administración que se dedica a resolver las dudas de los

²³⁶ Aún cuando hay personas que pretenden eludir estos compromisos con justificaciones tales como el poco ingreso, las leyes endebles y ambiguas, entre otras. Cabe señalar que, son pretextos que evaden y violentan la vocación de servicio, incluso en un servicio escasamente remunerado los empleados tienen cierta noción de lo que es la corrupción y sus efectos. La encuesta sobre medidas contra la corrupción en 1998 que se realizó en Uganda señala que el 93% de los encuestados consideraron que solicitar sobornos resultaba dañino, mientras que el 94% lo consideró una práctica corrupta, mientras que sólo el 5% considero que "se justificaba". Citado en Transparencia, *Servicio*, 180.

funcionarios sobre conducta ética y 6,400 asistentes que trabajan a tiempo parcial. Su presupuesto es de 10 millones de euros.²³⁷ Al mismo tiempo que se han establecido ordenamientos que limitan la conducta, muchos Ayuntamientos estadounidenses fomentan la integridad de sus concejales con códigos de conducta y talleres de ética.

De acuerdo con Judy Nadler, ex alcaldesa de Santa Clara (110,000 habitantes), en California, "Nada más al llegar al cargo de concejal, en 1985, el propietario de un cine local me envió a mi correo un pase gratis ilimitado a su sala", relata Nadler. "Se lo devolví inmediatamente y le dije que mi deber era no aceptar regalos. La historia saltó a la prensa y mis compañeros concejales se vieron forzados a confesar que ellos sí habían aceptado los pases. No hace falta decir que no les caí muy simpática. Pero sirvió para protegernos de un conflicto de intereses venidero porque, al poco tiempo, la misma empresa solicitó al Ayuntamiento la licencia para construir un megacentro de ocio".²³⁸

Una proyección de "integridad del servicio público" debe partir de una visión sistémica de la institución y sobre todo de las personas y las actividades que realizan las personas que la conforman. En este sentido, caben las interrogantes constantes para detectar anomalías y reconocer aciertos. Algunas preguntas que sirven como parámetros para evaluar el servicio público como pilar de integridad pueden ser las siguientes²³⁹:

- a. ¿Los gobernantes en turno respetan la independencia y el profesionalismo de sus subordinados?
- b. ¿Existe un mecanismo para racionalizar el servicio público y hacerlo abierto, eficiente y accesible al público?
- c. ¿Se publican "Cartas de derechos ciudadanos" (o instrumentos semejantes) para establecer obligaciones de los servidores y derechos de los usuarios de dichos servicios?

²³⁷ Peinado Alcaráz, Fernando. *El traje: ¿regalo o soborno?* (http://www.elpais.com/articulo/sociedad/traje/regalo/soborno/elpepisoc/20090511elpepi soc_1/Tes Revisado el 11 de mayo de 2009).

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ Interrogantes adaptadas a partir del texto Transparencia, *Servicio*, 182.

- d. ¿Se cuestiona a los usuarios sobre los servicios ofrecidos con la finalidad de retroalimentar a la institución?
- e. ¿Los servidores públicos tienen la obligación de explicar y transparentar los motivos de sus decisiones?
- f. ¿Existe un acuerdo de no intervención de los gobernantes en turno en el desarrollo cotidiano de las dependencias de que son responsables?
- g. ¿Los ciudadanos tienen acceso a las dependencias gubernamentales? ¿Se proporciona información de manera regular sin que deba tener el “visto bueno” del gobernante en turno o el jefe del área?
- h. ¿Puede el público identificar fácilmente a los servidores públicos con los que trata?
- i. ¿Existe responsabilidad de los altos rangos con el desempeño inadecuado de sus subordinados?
- j. ¿Existen mecanismos de denuncia, que protejan a “informantes”, y en los cuales, pueda confiar el personal?
- k. ¿Existen registros de obsequios, reconocimientos, para los servidores públicos en puestos “vulnerables”?
- l. ¿Se realiza una rotación regular de empleados en puestos “vulnerables”?
- m. ¿Se realizan campañas de publicidad periódicas para explicar a la población sobre procedimientos y criterios de las decisiones y procesos administrativos?²⁴⁰

²⁴⁰ Cabe destacar que en este punto no basta con informar sobre un impuesto nuevo o pasar de una licencia de conducir permanente a una con cierta vigencia, sino que la publicidad debe contener los beneficios generales de las decisiones de tal manera que se vuelvan decisiones compartidas. Recordemos que hay una diferencia sustancial entre un gobierno que ordena y los gobernados obedecen por imposición, y uno en que se toman decisiones y los gobernados asumen la obediencia civil como propia para la consecución del bien común.

Entre más preguntas se contesten afirmativamente más cerca estaremos de una “integridad en el servicio público” y la percepción de la población se modificará con respecto a sus gobernantes. De otra manera, la ciudadanía confiará poco como en México:

- a) Uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma.
- b) Cerca de la mitad de los entrevistados opinaron que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta.
- c) La gran mayoría de los ciudadanos considera que en el país las personas no respetan la ley.
- d) El 60% de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política. Lo anterior puede estar vinculado a que alrededor de la mitad de los ciudadanos dijeron estar de acuerdo con que “la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”, y con que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan”. También puede estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes son sus propios intereses o los de sus partidos.
- e) El 93 % confía mucho o algo en su familia. Mientras que el porcentaje de mexicanos que confían en las instituciones es relativamente bajo.
- f) Las instituciones que gozan de mayor confianza son la Iglesia (72%), el ejército (67%) y el Instituto Federal Electoral (66%).
- g) Los gobernadores de los estados y el Presidente de la República gozan de la confianza de poco más de la mitad de los encuestados.
- h) Las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos.²⁴¹

En general, se refleja cierto grado de insatisfacción y desconfianza en cuanto a instituciones gubernamentales, tal vez por que desafortunadamente parece que se opera de manera contraria y se hace todo para pasar por alto las recomendaciones en cuanto a integridad se refiere, tal es el caso de las “Diez reglas para la supervivencia de la burocracia” establecidas por *Sir Anthony Jay*, las cuales dejo como Anexo para no entorpecer el modesto esfuerzo realizado por revalorar el servicio público, establecer su “deber ser” y construir una visión de integridad desde la ética. Sin embargo, servirán como parámetro para detectar lo que “no se debe hacer” ya que se pueden derivar consecuencias como las mencionadas en el reportaje de Fernando

²⁴¹ Secretaría de Gobernación. *Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (México, 2008)

Peinado Alcaráz en el diario El País del 11 de mayo de 2009 donde señala que “La tolerancia al compadreo da la talla moral de un país” y enlista una serie de casos en que la falta de ética ha tenido repercusiones en servidores públicos así como su contraparte en países con alta calidad moral:

- i. La luna de miel que le pagó un empresario al ministro alemán de Baja Sajonia, Gerhard Glogowski, le costó el puesto.
- ii. La cocina y el sistema de aire acondicionado que instalaron unos contratistas gratuitamente en el *chale* del gobernador estadounidense de Connecticut, John Rowland, forzaron su dimisión.
- iii. Los trajes que la trama de empresas corruptas de Francisco Correa presuntamente regaló al presidente valenciano, Francisco Camps, abren en España un debate que se dirime en dos planos: el judicial, actualmente en curso, y el moral, más difícil de atrapar. Pero importante: ¿Puede y debe un alto cargo seguir en su puesto tras recibir regalos de personas a las que su Administración adjudica contratos?
- iv. En Francia, por ejemplo, Nicolas Sarkozy usa en sus vacaciones el avión privado y el yate del multimillonario Vincent Bolloré. El presidente Sarkozy, quien no tiene ningún reparo en exhibirse con sus amigos empresarios, no comprende el recelo que despierta su conducta entre sus compatriotas: "No veo dónde está la polémica. Esto no le cuesta nada a los contribuyentes", ha manifestado. A su ministra de Justicia, Rachida Dati, *Dior* le pone a su disposición sin coste alguno un amplio guardarropa, que le permite vestirse con conjuntos valorados en 15.000 euros. El salario de Dati es de 14.000 euros al mes.
- v. Países como Dinamarca, aplican una política de tolerancia cero. El país escandinavo sólo permite recibir regalos de cortesía y protocolo como "una tableta de chocolate, un libro, o una botella de vino con ocasión del 25 aniversario de servicio público de un determinado empleado", por citar un caso singularmente estricto, los empleados de la Embajada danesa en Vietnam no pueden recibir regalos de más de 50 euros y, con todo, deben dar parte a su superior, ya que se entienden recibidos en nombre de la embajada y no a título personal. Dinamarca es el país menos corrupto del mundo, según el índice de percepción de la corrupción de la ONG Transparencia Internacional (2009).
- vi. El registro de regalos del Ayuntamiento de Londres puede ser consultado en la Red y cualquiera puede conocer que el teniente de alcalde, Richard Barnes, fue obsequiado el 19 de abril con un sombrero Panamá por la Cámara de Comercio de Ecuador, o que la Asociación de Fútbol inglesa invitó al concejal Kit Malthouse a un almuerzo y al *derbi* entre el Arsenal y el Chelsea del 18 de abril. [...]
- vii. En Alcaucín (Málaga), el alcalde, José Manuel Martín Alba (PSOE), fue aclamado en marzo por sus vecinos cuando la Guardia Civil lo detuvo en su domicilio acusado de cohecho, blanqueo de capitales, prevaricación, tráfico de influencias y falsedad.

Hasta el momento se intentó rescatar al servicio público de una visión negativa y con falta de ética; y revalorar y proponer un servicio público con bases éticas donde los servidores públicos asuman las implicaciones de su rol y realicen sus actividades de la

mejor manera. El llamado a un servicio público eficiente y con bases éticas corresponde a la ciudadanía y a los servidores públicos en general, ya que, en cualquier nivel se pueden presentar dilemas que van desde el ofrecimiento de “gratificaciones especiales”, sobornos, tráfico de influencias, inestabilidad laboral por los cambios de gobierno, no reconocimiento al mérito, reglamentación difusa, entre otros. Por tanto, es necesario identificar y promover aspectos sustantivos que colaboren con construir y defender un servicio público íntegro. Para estudios posteriores se pretende abordar a fondo el tema de la corrupción como uno de las principales desviaciones del servicio público y la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos para promover la ética en la administración pública.

ANEXO 1

Diez reglas para la sobrevivencia de la burocracia²⁴²

(El "no deber ser" del servidor público)

1. Distribuya la responsabilidad. Asegúrese de que cualquier decisión equivocada la tome más de una persona, de preferencia un comité extenso, de manera que no le sea imputable a usted.
2. Consulte con un grupo extenso. La mayor parte de la oposición proviene de los colegas, los departamentos o las agencias externas que se resienten por quedar excluidos; por tanto es necesario incluirlos a todos. Esto toma mucho tiempo; pero el tiempo es algo que Hacienda no tiene que autorizar.
3. Mantenga el secreto. Si las personas no saben lo que está haciendo, no se darán cuenta de lo que hace mal. Nada daña más una carrera burocrática que una denuncia pública, de manera que el secreto es vital.
4. Cubra todas las actividades de las que es responsable con reglas y procedimientos rígidos. En tanto pueda demostrar que ha seguido las reglas y se ha apegado a la práctica establecida, estará libre de culpa. Si hace excepciones entrará en territorio desconocido.
5. En cualquier situación donde exista la posibilidad de culpa, póngalo todo por escrito para demostrar que la culpa no es suya.
6. Evite el riesgo. Las recompensas del éxito son incomparablemente menores que las penalizaciones del fracaso.
7. Evite los cambios, las innovaciones y la rapidez. No sólo por el trabajo extra que implican, sino por el riesgo de error que se corre una vez que se pierde la

²⁴² Sir Anthony Jay. Daily Telegraph. 17 de junio de 1999. Sir Anthony es coautor de la serie de televisión británica Yes, Minister (Sí, señor ministro).

protección del precedente. La primera regla de la burocracia de Milton Friedman es: "La única manera factible de hacer algo es la forma como se está haciendo". Asimismo, evite la diligencia porque las cosas que se hacen de prisa tienen más probabilidades de salir mal.

8. Evite establecer parámetros. Si existen criterios objetivos para medir su éxito, las personas podrían también comprobar que ha fracasado. Imponga parámetros para los demás, pero demuestre que ninguno de ellos puede aplicarse en su caso.
9. Siga expandiéndose. Presente propuestas que requieran más personal, oficinas más grandes y presupuestos más elevados. En el mejor de los casos, esto le dará mayor importancia y poder dentro del sistema. En el peor de los casos, cuando menos le garantizará que se eviten los recortes. Pase lo que pase, jamás deje de gastar todo su presupuesto o se lo reducirán el próximo año.
10. Imponga todas las obligaciones y la responsabilidad a los demás: sus colegas, otros departamentos, dependencias externas, el público en general. Donde quiera que vaya a atorarse la carreta, que no sea jamás aquí.

CONCLUSIONES

El estudio de la relación entre ética y política se vuelve de primordial importancia cuando se trata de entender de qué manera la política hace uso de la ética para justificar su actuar. A pesar de que por lo general, la ética y la política se enfocan a apreciaciones distintas del ser humano, ambas coinciden en el estudio de éste y su vida social, es decir, en relación con otros seres humanos; la diferencia está basada en el enfoque de las estructuras de poder (política), o bien, en las estructuras de valores (ética).

La ética es confundida en ocasiones con la moral, debido a la profunda relación que existe entre ambas, pero cabe señalar que la primera tiene por objeto de estudio a la segunda y aún y cuando las dos se presuponen la ética trabaja como proceso reflexivo sobre los actos y conducta humana a partir de la moral y de la convivencia armónica, proceso en el que también se inscribe la política para mediar en las relaciones entre seres humanos y comunidades.

“Política” no tiene un significado único, el conocimiento y el lenguaje para definirla son fijados convencionalmente en el curso de la interacción social. En general, es entendida como “actividad deliberativa de los ciudadanos en la esfera pública acerca del interés común”. La política es la condición que guía previamente la actividad del gobierno, esto es, el ejercicio del poder asignado al servicio público del gobernante. La política como acción pública se somete a requerimientos normativos propios de la tarea del gobierno.

El “hombre político” entiende la política no sólo como una experiencia deliberativa, sino como el arte o la técnica del gobierno (como estrategia de negociación, conquista de poder y toma de decisiones). Con los griegos, el término “Política” se define como “la acción realizada por los ciudadanos de una comunidad al momento de deliberar sobre

los asuntos comunes”, al tiempo que dicho término también se vincula con la deliberación cívica, su referencia normativa, así como al interés y al bien común.

Si se deja de lado lo anterior y se crea que la política es una actividad ajena a la ética, en la que los valores morales no tienen aplicación y en que lo único importante es el éxito, consistente en ganar, conservar y acrecentar el poder, fin cuyo logro justifica cualquier medio, los riesgos de corrupción y abuso mantendrán viva su amenaza, y el bienestar general estará muy lejos de ser alcanzado. Si a la inversa, promovemos a la política, en cuanto forma de actividad humana regida por la ética, que se ocupa precisamente de los actos humanos en cuanto al bien o al mal que ellos entrañan, podremos admitir que el fin de ella no es el poder sino el bien común, con respecto al cual, el poder no es más que un medio a su servicio y siempre limitado por la dignidad de la persona humana, cuyos derechos esenciales debe no sólo respetar sino también promover.

Las funciones que cumplen tanto la ética como la política dentro de las distintas sociedades y sistemas políticos varían de acuerdo al objetivo buscado, pero en general podemos decir que la política busca explicar un sistema o estructura de poder determinado, es decir, una realidad conformada por hechos reales, mientras que la ética se encarga de justificar las acciones y los hechos con base en una serie de valoraciones deseables o no.

Entender la relación entre ética y política significa analizar no solamente el papel que juegan aquellas personas que gobiernan, sino también comprender el papel que tienen los individuos sujetos a un orden político determinado. La ética funge no sólo como horizonte de justificación del actuar político, sino como voz crítica de ese mismo actuar al establecerse como puente que vincula las acciones del orden político con aquello que es deseable por la comunidad.

El problema al establecerse dentro de un horizonte ético, se encuentra en caer en la delineación de una sociedad ideal que no pueda nunca concretarse dentro de una realidad fáctica, de ahí que la ética también necesita de la política para no perder de vista la realidad en la que se vive y de la que se parte, para dar forma y vida a organizaciones sociales en busca del bien común y de las cuales, la forma superior adoptada por la mayor parte las sociedades es el Estado.

El Estado tiene su origen en la unión y organización del hombre para sobrevivir y perpetuar la especie humana. Sus fines son: formar y conservar al ciudadano, establecer la justicia, satisfacer las necesidades sociales, lograr el bien común, buscar y mantener la virtud a través de la educación; generar riqueza para garantizar la autosuficiencia; conservar la Constitución para evitar su destrucción o perversión; mantener la soberanía, la independencia y la libertad de la comunidad política a la que representa.

Actualmente el Estado se entiende como la forma política, jurídica y administrativa en que se ordena y organiza una comunidad en un ámbito territorial determinado; tiene el monopolio legítimo del poder e impone sus decisiones a los ciudadanos de acuerdo con lo que la ley le permite por medio de un grupo gobernante exclusivo. La administración estatal constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado. Si el bien común depende principalmente de la gestión del Estado, su administración tiene que responder a la complejidad social y a los cambios políticos, económicos, sociales y culturales. El Estado moderno tiene un carácter administrativo y como organización superior de la sociedad, representa el órgano político-jurídico que regirá los destinos de la sociedad y su evolución. En consecuencia, el Estado Moderno es de derecho.

El Estado debe caracterizarse por tener en su base a una comunidad a la que le interesa conseguir el bien más importante para la sociedad: "el bien común" que es de

naturaleza política, porque el Estado es una sociedad de hombres y mujeres que combinan sus esfuerzos y aspiraciones para lograr el bien y total perfeccionamiento de su propia comunidad. El Estado se constituye como la organización política desde la que se consigue la obediencia del poder legal y legítimo que representa. Al trascender la vida privada y comprender que ésta sólo es gobernable gracias a un poder creado con fines sociales, comunes y de beneficio compartido, no hay duda de que la actividad estatal adquiere una connotación política.

La eficiencia del Estado se manifiesta cuando logra garantizar la convivencia humana, por medio de un ordenamiento político, jurídico y administrativo con intencionalidad y eficacia. El desarrollo ético debe partir de la premisa de que se debe asegurar a la sociedad una vida digna en su condición humana como prioridad y por encima de la pretensión de alcanzar altas metas materiales y económicas: se requiere de una ética que oriente los esfuerzos para alcanzar el fin y los medios que sirven para la transformación y el desarrollo social.

El gobierno es la parte organizada del Estado, manifiesta su dominio a través de los órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos políticos y administrativos dentro de un marco jurídico determinado. Su razón de ser es procurar el buen funcionamiento del Estado buscando el equilibrio entre los diversos grupos sociales y cumplir los compromisos, demandas y necesidades, mientras que su función es velar por la sociedad, la justicia y la moral pública.

“Administrando se gobierna”, o mejor dicho, tanto el gobierno como la administración caminan de la mano pero son entidades distintas. El gobierno forma a la administración pero ésta a su vez sostiene al gobierno, por lo que el primero quedaría en una posición frágil sin el soporte de una buena administración. La concepción de gobierno y administración se refiere a los órganos políticos, administrativos y jurídicos del Estado para conducir los fines y el proyecto histórico de la sociedad. Es la autoridad

emanada de la sociedad para reglamentar, vigilar y aplicar el conjunto de normas aceptadas como las reglas de convivencia mediante las cuales se puede manifestar, de una manera permanente, la convivencia pacífica.

La administración se divide en pública y privada como ramas especializadas de la misma; tienen principios teóricos comunes y al mismo tiempo diferencias significativas ya que la primera, además de estar inmersa en las dificultades de cualquier organización, no pierde su carácter político al formar parte del Poder Ejecutivo, ni su carácter social al no perseguir fines de lucro (lo que si hace la privada) sino de servicio a la sociedad. Se distinguen estructuralmente en que la administración privada cuenta con estructuras sencillas y la pública complejas; jurídicamente, el marco legal da la posibilidad a la privada de hacer todo lo que la ley no le prohíbe, mientras que la pública hace todo lo que la ley le ordena; además, la administración pública cuenta con elementos coercitivos. Sin embargo, ambas comparten postulados y principios propios de la ciencia administrativa.

Es importante señalar que no debemos confundir la estructura con las personas encargadas de desarrollar las actividades en las instituciones, aún cuando se parte de principios sociales en su formación y conformación, para abordar estos motivos y encauzarlos adecuadamente es preciso estudiar la administración pública bajo un enfoque multidisciplinario, tomando en consideración el perfil de su ejecutante y adecuarlo a los requerimientos de cada nación en particular.

Es necesario que en su relación con la administración pública, el individuo no sólo se vea como “cliente” sino como “usuario”, “contribuyente” y sobre todo como “ciudadano”, ya que éste actúa en cada uno de estos roles de forma inconsciente dependiendo del área de la administración con la que trate o el proceso ante el que se enfrente; existiendo una gran diferencia entre considerar a un individuo como cliente, al que hay que satisfacer en su requerimiento concreto y quizá por una sola vez, a

considerarlo como contribuyente del sistema. En el segundo caso, el ciudadano se siente con el derecho de ser satisfecho, de evaluar a la administración y al gobierno en su conjunto; incluso sobre los servicios que quizá nunca utilice, simplemente porque se siente “propietario” legítimo, con capacidad para influir en los servicios que presta su administración pública.

Lo que resulta del proceso de coordinación entre gobierno y ciudadanía (una de las formas de definir la esencia del efectivo servicio público) es un producto organizado, institucional y representativo; está sujeto al cambio y hace modificaciones pertinentes a la luz de la experiencia y las exigencias populares. El entorno democrático y los avances en las redes de comunicación, exigen hoy en día como condición preponderante para el desarrollo político, social, económico y cultural, una participación ciudadana bajo la idea de integrar gobiernos responsables y capaces, la participación debe convertirse en el medio más importante para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Las transformaciones en la estructura y cultura de la administración pública sustentadas en la ética permitirán restablecer la confianza en sus servidores y se promoverá su actuación bajo principios de honestidad, transparencia, eficiencia, eficacia y compromiso. No podremos pensar en una ética en el servicio público si antes no contamos con trabajadores al servicio del Estado debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea.

Hay un problema 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 Ciudadanía, 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

en el servicio público, considerando en todos los casos, las características culturales que existen en la forma de organización político-social.

Uno de los obstáculos más significativo para que lo anterior rinda frutos son la corrupción y las resistencias al cambio de cultura; en la mayoría de los casos se desestima la importancia del factor humano profesionalizado y la renovación instructiva basada en parámetros de ética en el servicio público. No sólo se requiere incorporar nuevas técnicas o herramientas como la transparencia y rendición de cuentas, es necesario ubicar en primer lugar, el “mejoramiento de actitud” de los servidores públicos que se formaron en la práctica y los de nuevo ingreso al servicio público, por medio de la profesionalización y la inducción ética.

El servidor público 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 atenta contra la ética en el servicio público y contra el Estado en general, olvidando el sentido de bien común. En la administración pública, “la corrupción es la práctica consistente en la utilización de funciones y medios para provecho económico o de cualquier índole de sus gestores”. La corrupción es un acto ilegal que ocurre cuando una persona abusa de su poder para obtener algún beneficio para sí mismo, para sus familiares o allegados; y requiere de la participación de dos actores: uno que por su posición de poder pueda ofrecer algo “valioso” y otro que esté dispuesto a “pagar” para obtenerlo.

La corrupción en la administración pública es un proceso perverso realizado por servidores públicos en el ejercicio de sus labores, que consiste en apropiarse o desviar indebidamente recursos asignados directa o indirectamente a la atención de los usuarios y puede asumir, además, las formas veladas de la ineficiencia deliberada o no, y de actos conforme a las normas que implican el mismo efecto de desviar recursos de

su destino legítimo. En otros términos, pueden haber actos apegados a la legalidad pero corruptos en el fondo a través del “maquillaje” administrativo.

La inclusión de todo un sistema ético en busca 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 confianza en las instituciones que la forman. Se debe fomentar 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.

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, radica en la necesidad de presentar al escrutinio público las acciones de los gobernantes y el manejo de recursos, así como la efectividad y eficacia de las disposiciones legales para que esto se lleve a cabo. La asimilación de una “cultura de la transparencia” modifica la percepción del servicio público e implica someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad. La transparencia y la rendición de cuentas colaboran con la ética en el servicio público en tanto que evitan o minimizan desviaciones de recursos; permite identificar para castigar a gobernantes y servidores públicos que hacen un uso inadecuado de recursos y cargos; y además, constituyen elementos mediante los cuales los ciudadanos ejercen su potestad sobre los actos de gobierno.

La falta de ética en el servicio público se relaciona directamente con la ausencia de transparencia y escasa responsabilidad por parte de los servidores públicos. Por tanto, deben establecerse herramientas que generen un espacio público, en el que los involucrados rindan cuentas a la ciudadanía, tales como: el acceso a la información, el establecimiento conceptual y procedimental de las disposiciones legales referentes a la transparencia y rendición de cuentas, así como, un análisis institucional que permita

adecuar y mejorar las reglas a que se somete la administración pública. Un elemento clave para la rendición de cuentas es el control y la fiscalización de los recursos públicos.

En general, contar con normatividad relativa a la transparencia y la rendición de cuentas permite en cierta medida, transparentar la gestión pública, otorgar acceso a la información pública a cualquier ciudadano, generar confianza en el servicio público y sus instituciones, y posiblemente, aumenta el nivel de exigencia y responsabilidad de los servidores públicos. Por tanto, se establece un mínimo formal para que los ciudadanos ejerzan el derecho a estar informados y sobre todo a pedir cuentas por la delegación de poder que efectúan en las elecciones. Con lo que, en un mediano plazo, puede impactar de manera considerable en una “cultura cívica” que genere ciudadanos responsables e informados, además de fomentar el desarrollo de instituciones transparentes.

El servicio público justifica la vida de los gobiernos y si estos son capaces de atender y solucionar los problemas públicos se asegura el bienestar común de la población, se cubren sus necesidades y se atienden sus demandas, al responder en forma oportuna y consistente. Por tanto, debemos revalorar el servicio público en tanto profesión y tomar en cuenta que el servidor público no sólo debe contar con conocimientos para desempeñar su cargo, sino también con sensibilidad social. Ya el conocimiento y la capacidad por sí mismas son valiosas pero solas debilitan la esencia del servicio, al desprenderlas de una conciencia que dirige y regula la acción, pues los conocimientos y aptitudes, incluso especializados, pueden carecer de toda probidad moral.

Esta perspectiva comprende que las funciones oficiales se separan de las personales; el empleado público es el primer servidor del Estado, por lo que generalmente presupone una posición específica dentro de los roles sociales que

requiere de cierta conciencia social y preparación especializada, en tanto procuración de bienestar general como fin último del Estado. En toda administración pública se debe contar con personas que se preparen profesionalmente para ocuparse de la satisfacción de necesidades de la población y cumplimiento de demandas sociales; dichas personas deben ser “estadistas administrativos”, con una visión a largo plazo y con carácter preventivo y efectivo.

El desempeño de un cargo en el servicio público no debe considerarse como una fuente de ingresos que pueda explotarse para obtener beneficios sin más. Ni se debe tomar como un cambio de servicios por su equivalente en dinero, va más allá de eso. Hay una diferencia radical entre trabajar para el gobierno y su administración pública y obtener un ingreso por ello; y “ser” y “asumirse” como servidor público.

Es así que si una persona asume un cargo público, no sólo obtendrá un ingreso por su desempeño, sino que acepta ciertas obligaciones, restricciones y limitaciones en su actuar. Por tanto, se le pedirá, tratar de hacer compatibles sus principios personales y de historia de vida con los fundamentos propios del servicio público, con la finalidad de convertirse en un “verdadero” servidor público y no sólo desempeñarse como un “empleado de gobierno”. El servidor público pasa de ser un ciudadano que forma parte de la sociedad a otro que además desempeña una función pública que incide e implica a otros ciudadanos de acuerdo al cargo ejercido y a la institución a la que pertenece.

Además, en el servicio público, el administrador será responsable de cierto esquema de valores propios de su rol. De ahí que cualquier servidor público deba contar con capacidades técnico-operativas y cualidades morales, ya que la especialización de los asuntos de gobierno exige el desarrollo de cualidades relativamente “especiales”. La honorabilidad del servidor público profesional radica en su capacidad de desempeño aunado por su lealtad al cargo, asumiéndolo como deber. Al mismo tiempo que “hacia abajo”, su actuar tendrá repercusiones públicas en la

relación con la sociedad, por lo que surge la necesidad de reforzar la relación gobernantes-gobernados para hablar del servicio de manera integral, donde exista una relación de comunicación, evaluación y vigilancia constante y permanente de parte de la ciudadanía.

El desafío por elevar la calidad ética de nuestra administración pública choca con algunos hábitos derivados de la cultura histórica de las sociedades, pero recordemos que la moralización de la política y del servicio público depende o es reflejo de la moral colectiva. Si en una sociedad prevalece la creencia de que el poder es por naturaleza arbitrario y se acepta como natural o lógico que quien lo ejerza abuse, se enriquezca, favorezca a sus amigos o persiga a sus adversarios, no podrá esperarse que la política y el servicio público sean ejemplo de moralidad.

Es muy común que las personas se deslinden de sus responsabilidades y ante un escenario adverso en términos de falta de ética y corrupción, les resulta tranquilizador traspasar la culpa a los servidores públicos. Sin embargo, se corre el riesgo de promover y reproducir una sociedad que viva indiferente ante la problemática, por eso es tan importante que se fortalezca la relación gobierno-ciudadanía para promover y poner en práctica la ética en el servicio público. Es decir, se requiere de la participación de todos y todas porque de alguna manera impactamos en el quehacer gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Abraham, T., Badiou, A., y Rorty, R. *Batallas éticas*, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión, 1995.
- Aguilar Hernández, Fernando. *Moral pública en los procesos de buen gobierno*, México, Toluca, Estado de México: Plaza y Valdés, 2000.
- Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la administración pública*, México: Mc Graw Hill, 1993.
- Appleby, Paul H. "Administración pública y democracia", en Roscoe C. Martin, *Administración pública*, México, D.F.: Herrero Hermanos, 1976.
- Aranguren, José Luis. *Ética y política*, Barcelona, España: Ediciones Orbis, 1987.
- Aristóteles. *La política*, México, D.F.: Espasa-Calpe Mexicana, 1996.
- _____. *Ética nicomaquea*, México: Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum* Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- _____. *Política*, México: Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum* Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Arnaiz A., Aurora. *Estructura del Estado*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- _____. *Ética y Estado*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Ayala Espino, José. *Instituciones y economía*, México: FCE, 1999.
- Bailey, Stephen. "Ética y servicio público", en Roscoe C., Martin. *Administración pública*, México: Herrero Hermanos, 1976.
- Bobbio, Norberto. *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo lusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano*, México, D.F.: FCE, 1979.
- _____. *Diccionario de política*, México: Siglo XXI, 1993.
- _____. *El filósofo y la política*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2002.

- Bonnin, C. J. B. "Principios de administración", en *Revista de Administración Pública*, México: INAP, 1982.
- Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y administración*, México: Limusa, 1982.
- _____. *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*, Tesis doctoral, México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2005.
- Centro de Estudios Económicos sobre el Sector Privado (CEESP). *Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial*, México, 2005.
- Colmeiro, Manuel. "De la ciencia administrativa", en *Revista de Administración Pública*, México: INAP, 1982.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: ALCO, 2010.
- Colmeiro, Manuel. "De la ciencia administrativa", en *Revista de Administración Pública*, México: INAP, 1982.
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción:
<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/> 20 de diciembre de 2006.
- _____. <http://www.programaanticorruccion.gob.mx/> 10 de diciembre de 2010.
- Cortina, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, España, Madrid: Alianza, 1997.
- Cortina, Adela y Conill, Jesús. *10 palabras clave en la ética de las profesiones*, España, Navarra: Verbo Divino, 2000.
- Del Castillo, A. y Ampudia, E. *Diagnóstico sobre el Impacto del Fraude y la Corrupción en las PYMES*. México: CEI Consulting & Research, S.C., 2005.
- Del Castillo, A. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Deutsch, K. W. *Los nervios del gobierno*, México: Paidós, 1989.

Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 21 de julio de 1992.

Diccionario de Historia Universal I, España: Editorial Rioduero, 1980.

El Universal. México: "menos democrático" y "más corrupto". 27 de octubre de 2010.

Escalante González, F. *Ciudadanos imaginarios*, México, D.F.: El Colegio de México, 1992.

Flores Gómez, Raymundo. *Nociones de derecho positivo mexicano*. México, D.F.: Porrúa, 1993.

García, Dora Elvira. (Coord.). *Ética, profesión y ciudadanía. Una ética cívica para la vida en común*, México: Porrúa, 2008.

Gobierno Federal. *¡Don Beto, Don Beto, ya tenemos carretera!*

<http://www.youtube.com/watch?v=KSqjwo1Nd2M>

____. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*.

____. *Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*. 26 de febrero de 2001.

____. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.

____. *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*.

Góngora, Mario. "El gobierno congresional y la administración pública", en *El Estado del derecho indiano*, Chile: Instituto de Investigaciones Histórico-Culturales, 1951.

Guerrero Orozco, Omar. *El Estado en la era de modernización*, México: Plaza y Valdés, 1992.

Guisán, E. y Aranguren, J.L. (Coords). *Esplendor y miseria en la ética kantiana*, Editorial Anthropos, 1988.

Guthrie, W. K. C. *Los filósofos griegos*, México: FCE, 2003.

Habermas, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, España: Taurus, 1987.

- Hegel, Federico. *Filosofía del Derecho*, México, D.F.: Editorial Juan Pablos, 1986.
- Hernández Baqueiro, Alberto. (Coord.). *Ética actual y profesional. Lecturas para la convivencia global en el Siglo XXI*, México: Thomson, 2006.
- _____. *El servicio público desde la perspectiva de la ética profesional*, Documento inédito, 2008.
- Huntington, Samuel, P. *El orden político en las sociedades en cambio*, Argentina: Paidós, 1992.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México: FCE, 1979.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Política y administración*, Madrid, España: Editorial Tecnos, 1977.
- Jiménez Trejo, L. A. *El diseño de la política anti-corrupción del gobierno federal de México, 2000-2006*. México: Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 99, 2008. <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2008/lajt5.htm>
- Kant, Emmanuel. *Principios de la doctrina del derecho*, México: UNAM, 1978.
- _____. *En torno al tópico: "Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica"*, Madrid: Tecnos, 1986.
- _____. *Ideas para una historia en clave cosmopolita*, Madrid: Tecnos, 1987.
- _____. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, México: Porrúa, 2003.
- _____. *La paz perpetua*, México: Porrúa, 2003.
- Klingner, Donald E. *La administración del personal en el sector público*, México; McGRAW-HILL/INTERAMERICANA, 4ª Edición, 2002.
- KPMG. *Encuesta de Fraude y Corrupción en México*, 2008.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México: ALCO, 2010.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, D.F.: Diario Oficial de la Federación, junio de 2002.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México: ALCO, 2010.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera*, México: ALCO, 2010.
- Lomnitz, Claudio. (Coord.). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, pp. 129-143 y 195-220.
- López Presa, J. O. (Coord.). *Corrupción y cambio*, México, D.F.: FCE, 1998.
- Loret de Mola Carlos, *La parentela*, El Universal, 16 de junio de 2009.
- Maquiavelo, Nicolás. *Obras políticas*, Cuba, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, 1971.
- _____. *El Príncipe*, México: Porrúa, 1996.
- Marcu, Valeriu. *Maquiavelo, la escuela del poder*, Buenos Aires, Argentina: Espasa-Calpe, 1945.
- Martínez Navarro, Emilio. "Ética de la profesión: Proyecto personal y compromiso de ciudadanía", en *Revista Veritas*, No. 14, Valparaíso, Chile, 2006.
- Messner, Johannes. *El funcionario*, España, Madrid: Ediciones Rialp, 1962.
- _____. *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*. España, Madrid: Ediciones Rialp, 1967.
- México Unido Contra la Delincuencia A.C. *Cultura de la Legalidad en el ámbito laboral*, México, 2009.
- Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore. *Ciencia de la administración*, Madrid, España: Ediciones Rialp, 1961.
- Mulgan, Richard. *Politicising the Australian Public Service. Politics and Public Administration Group. Parlamento australiano. Research Paper, S/F*.
- Ortega Menéndez, Aldo. *Ética y corrupción en el servicio público*.
http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikēia/números/10/epikeia10-etica_y_corrupción.pdf
Revisado el 15 de julio de 2010.

Peinado Alcaráz, Fernando. *El traje: ¿regalo o soborno?*

http://www.elpais.com/articulo/sociedad/traje/regalo/soborno/elpepisoc/20090511elpepisoc_1/Tes Revisado el 11 de mayo de 2009.

Platón. *La República*, México: Editores Mexicanos Unidos, 1987.

_____. *La República*, México: Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

_____. *Diálogos*, Colección "Sepan Cuántos", No. 13 A, México: Porrúa, 2007.

Porrúa Pérez, F. *Teoría del Estado*, México: Porrúa, 1988.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*.

PricewaterhouseCoopers. Cuarta Encuesta Bial Global sobre Delitos Económicos 2007 (GECS 2007 por sus siglas en inglés)

Ramírez, Julio Sergio. *El papel de la ética en la gerencia pública*, julio.ramirez@incae.edu, 2008.

Real Academia de la Lengua. *Corrupción*,

buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Corrupción Revisado el 11 de junio de 2010.

Report of de Joint Committee of Public Accounts on Public Service Bills, en *Joint Committee on Public Accounts*, Canberra, 1997.

Reyes Mate, Manuel. *Ética desde las víctimas*, seminario realizado en el Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México en el mes de noviembre de 2004.

Rodríguez Araujo, Octavio. "El perfil profesional del Administrador Público", en *Revista de Administración Pública*, No. 40. México, D.F.: INAP. (S/F).

Rodríguez Arana Muñoz, Xaime. *Principios de la ética pública: ¿Corrupción o servicio?* Madrid: Montecorvo, 1993.

- Rosales, J., M. *Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal: Los significados de la política*, S. L.: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Gráfica Don Bosco, 1998.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*, México: Porrúa, 1969.
- Ruiz, E. Alexander. (Coord.). *Transparencia y rendición de cuentas*, México: Fontamara, 2005.
- Sánchez Vázquez, Adolfo. *Ética*, México, D.F.: Editorial Grijalbo, 1973.
- Santana Rabell, Leonardo. *Periódico DIÁLOGO*, octubre 1999
- http://www.independencia.net/articulos/lsr_corrup_serv.html Revisado el 12 de julio de 2010.
- Savater, Fernando. "La necesidad de la ética", en *El contenido de la felicidad*, España, Madrid: El País/Aguilar, 1994.
- _____. *Ética, política y ciudadanía*, México, D. F.: Editorial Grijalbo, 1998.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la constitución*, México: Editorial Nacional, 1981.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La renovación moral de la sociedad, 1982-1988*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). *Calidad en el servicio*, México, 1999.
- Secretaría de la Función Pública. *Comunicado de Prensa 22-2010*, 22 de julio de 2010.
- Secretaría de Gobernación. *Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2008.
- Simon, Herbert. *Administración pública*, México, D.F.: Editorial Letras, 1968.
- State Sector Act 1988 Part 1. State Services Commissioner Duties, functions, and powers of Commissioner*
- <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129110.html>
- Revisado el 10 de agosto de 2009.

- Thompson, Dennis. F. (1999). *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*,
Barcelona, España: GEDISA.
- Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción 2009*.
http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf Revisado el 2 de noviembre de 2010.
- _____. *Barómetro Global de la Corrupción 2010*.
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results
Revisado el 28 de diciembre de 2010.
- Transparencia Mexicana. *Conflicto de intereses, nepotismo y amiguismo*.
www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo21.pdf
Revisado el 10 de julio de 2009.
- _____. *Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno 2007*
www.tm.org.mx/corrupcionybuengobierno Revisado el 15 de octubre de 2010.
- _____. *Ética del Servicio Público. Monitoreo de Bienes y Prueba de Integridad*.
www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo20.pdf
Revisado el 2 de julio de 2009.
- _____. *Servicio público para servir al público*.
www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo12.pdf
Revisado el 4 de julio de 2009.
- Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y democracia: el caso mexicano*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 21, México, Instituto Federal Electoral (IFE), 2002.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

- Valverde L. Miguel Ángel. *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México*,
<http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Valverde.pdf> Revisado el día 28 de abril de 2008, pp. 235-250.
- Villoro, Luis. (Coord.). *Los líderes de la ética*, México, D.F.: Siglo XXI, 2000.
- Waldo, Dwight. *Administración pública*. México, D.F.: Editorial Trillas, 1980.
- Weber, Max. "La política como vocación", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año V, Números 16 y 17, México, 1959.
- _____. *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- _____. *El político y el científico: La política como vocación*, México: CINAR EDITORES, 1994.
- World Bank. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C.: World Bank-International Bank for Reconstruction and Development, 2000.
- World Economic Forum. *Global Competitiveness Report 2008-2009*.
- Xirau, Ramón. *Introducción a la historia de la filosofía*. México: UNAM, 1990.