

## **Análisis y reflexión de la cultura, la ética y los valores en los procesos de selección, formación y desarrollo de los servidores públicos en México: El caso de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional<sup>1</sup>**

**Dr. Roberto Avalos Aguilar<sup>2</sup>**

### PRESENTACIÓN

En este documento se abordan cinco aspectos que se han considerado de suma importancia para lograr una actuación responsable del servidor público y que en forma adicional se alcancen los efectos y expectativas deseables señalados en los objetivos del panel **"Reflexiones sobre la Ética y los Valores en la Formación de los Servidores Públicos en México"**, y que además fue el motivo principal que animó su integración y desarrollo.

En este orden de ideas se analizan, en primer término, los factores de influencia en la ética, en la conducta y sobre todo en el comportamiento del servidor público en México, poniendo énfasis en la facultad discrecional con que cuenta dicho personal durante el proceso de toma de decisiones tanto internas como externas en el ámbito de las responsabilidades que tienen al frente de la gestión interna; asimismo, se analiza la discrecionalidad en el proceso de la toma de decisiones en las instituciones del Estado.

En un segundo apartado se expresa, a manera de propuesta, la necesidad de elaborar un Código de Conducta de los Servidores Públicos, incorporando para ello los principios de delegación y responsabilidad bajo los cuales el personal que presta sus servicios en el sector público debe someterse a fin de lograr una gestión responsable y honesta, que por cierto, este es un reclamo generalizado de la sociedad mexicana a efecto de lograr una mayor transparencia en el personal. Aunque si bien es cierto, que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expedida en 1983 marcó el inicio de un marco jurídico normativo de la actuación responsable de dichos servidores públicos, también es cierto que hoy en día no es suficiente dicha normatividad, por tal motivo en este tópico se hace una propuesta para el establecimiento de criterios éticos a efecto de lograr una gestión racional y responsable.

En el tercer apartado se analizan las nuevas tendencias y enfoques que se pronuncian por el establecimiento de una gestión con ética y responsabilidad en su desempeño y como consecuencia de ello en el cuarto apartado se pone énfasis en dos ideas centrales que se deben entender como los principales retos y desafíos de todo servidor público, esto es, la accountability y la responsiveness como principios básicos de rendición de cuentas y fincamiento de responsabilidades en el servicio público. Finalmente, en el quinto apartado se analiza el caso de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico

---

<sup>1</sup> Esta ponencia forma parte del proyecto de investigación que el autor tiene actualmente en desarrollo y bajo su responsabilidad, mismo que ha sido registrado ante la Coordinación General de Estudios de postgrado e Investigación del Instituto Politécnico Nacional con el número de clave 20020798. El proyecto de investigación mencionado ha sido denominado "Experiencias sobre la Reforma Gerencial en el Sector Público Mexicano", por tanto esta ponencia, que se presentará en el Congreso convocado por el CLAD en la Ciudad de Panamá, Panamá, forma parte de dicho proyecto de investigación.

<sup>2</sup> Coordinador del Programa de Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración Pública de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Docente e Investigador; México. Correo: robertoavalos@yahoo.com

Nacional de México en su papel de institución formadora de servidores públicos; destacando la función de los estudios de postgrado en la administración pública así como las principales tendencias perspectivas, retos y desafíos que deben enfrentar las instituciones dedicadas a la formación de servidores públicos con una visión crítica y con fundamentos éticos que le permitan desempeñarse bajo una actuación responsable y eficaz.

#### 1. Factores de Influencia en la Ética y la Conducta en el Personal al Servicio del Estado.

El comportamiento ético de los servidores públicos debe ser una condición *sine qua non* para el buen desempeño de cualesquier institución.<sup>3</sup> Sin embargo, los medios de comunicación hoy en día están jugando un papel importante en la medida que denuncian escándalos o incluso actos de corrupción de todo tipo de servidores públicos. En consecuencia este sector de los “*mass media*”<sup>4</sup> ha contribuido a aumentar la preocupación sobre la relajación de los criterios de la actuación pública.

La pregunta clave para el Estado mexicano será la siguiente: ¿ cómo garantizar el mantenimiento de la buena conducta de los trabajadores al servicio del Estado mexicano, especialmente en épocas de cambio y de democratización que vive nuestro país ?. Obviamente la respuesta no es nada fácil, sin embargo, nos aproximaremos a señalar que mediante la incorporación de principios de eficacia, eficiencia, racionalidad, productividad, etc. en la gestión, así como la expedición de un código de ética para el personal público de conformidad con las ideas que se proponen en éste tópico, y aunado a la aplicación estricta de la ley correspondiente, se lograrán sentar las bases mínimas necesarias para que la sociedad confíe plenamente en la actuación del personal al servicio del Estado.

La confianza ciudadana en las instituciones del Estado y el éxito de las reformas de la gestión pública dependerán de que los esfuerzos de modernización tomen en consideración los aspectos éticos junto con los económicos y con los de eficiencia y eficacia. La realidad del servicio público mexicano de nuestros días debe comenzar por asumir el hecho de que éste es objeto de un debate siempre abierto e inacabado. Es muy necesario ser, por ello, conscientes de que el momento de tránsito en el papel del poder público, que se está viviendo, se viene prolongando ya el tiempo suficiente para considerar el cambio como algo permanente y, en consecuencia, la capacidad de adaptarse a él como un auténtico rasgo definitorio del Estado mexicano y de la administración de sus instituciones<sup>5</sup>. El personal al servicio del Estado debe aspirar a la mejora no sólo de la calidad del servicio, sino debe colaborar directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Para ello deben contar con un elevado nivel de sensibilidad que se asienta, sin duda, sobre bases éticas. En consecuencia debemos señalar y reconocer que en México hace mucha falta una aceptación e interiorización de los valores y principios y un ejercicio

---

<sup>3</sup> Esta afirmación sobre todo es válida en países que su distinción sea la de Estados democráticos en su actuación, pero habrá que reconocer que México aún dista mucho de arribar a estadios de democracia a la usanza europea o norteamericana; no obstante ello, los escasos márgenes de democracia obligan a nuestro país a ir pensando e ideando nuevos esquemas para incorporar en la gestión pública principios de ética y sobre todo de responsabilidad.

<sup>4</sup> Traducción literal referida a los medios masivos de comunicación

<sup>5</sup> Podemos definir la modernización administrativa como una puesta al día permanente de la administración en función de las exigencias del momento y del lugar. Si esto es aceptable, concluiremos que la modernización es un proceso siempre inacabado. En este sentido, hoy los servidores públicos se encuentran o mejor dicho *-nos encontramos-* en medio de una tensión que nos lleva a asumir las funciones y responsabilidades que la sociedad demanda, contando con recursos cada vez más limitados.

reiterado por parte de todos los servidores públicos sin excepción. Para colaborar en esta línea de difusión e interiorización, este tópico nos da una visión panorámica y sistemática de la presencia de la ética pública en las instituciones del Estado mexicano.

Lo cierto es que estas circunstancias, que, por sí solas, no tienen por qué crear problemas éticos de la administración pública, sí pueden acrecentar ciertos riesgos de que el personal que labora en ella, pierda de vista, en algún momento, el fin al que sirven y, en todo caso, están multiplicando las ocasiones en las que se les sitúa, sometidos a menos controles frente a poderosos conflictos de interés.

Los factores descritos en este apartado reflejan, tal vez, las presiones o contradicciones que están apareciendo en México. A pesar de ello, o tal vez precisamente por ello, se busca aportar elementos importantes para otros niveles de gobierno (como pueden ser los estatales y municipales) así como para los poderes del Estado (ejecutivo, judicial y legislativo) para que emprendan estrategias como la que se propone.

Ahora bien, se trata de trabajar ciertamente con recursos muy limitados. En México se acabó la época de la bonanza<sup>6</sup>. Evidentemente, estas reducciones y limitaciones presupuestarias en organismos determinados suponen que se está pidiendo a los servidores públicos la realización de la misma cantidad de trabajo, si no es que más, empleando cada vez menos recursos.

### 1.1 Factores Internos y Externos

Es preciso reconocer que los países de la OCDE<sup>7</sup> están preocupados por la pérdida de confianza en las instituciones públicas. El denominado «*déficit de confianza*» se ha venido alimentado por «*escándalos*» muy agudos de los medios de comunicación, que abarcan desde actos improprios de los servidores públicos, hasta casos de auténtica y descarada corrupción. Pocos o ninguno de los países miembros se han librado del escándalo o de la realidad de estos hechos. México, obviamente no es la excepción. Como consecuencia, la ética y los principios de la vida pública se han convertido en una importante cuestión tanto pública como política. La aplicación práctica de cualquier programa de ética tiene lugar, en último término, en el ámbito de cualquier instancia administrativa en la que el servidor público presta sus servicios. Por tanto, es conveniente analizar si un determinado componente de la infraestructura ética tiene carácter interno o externo<sup>8</sup> a dicha instancia administrativa.

---

<sup>6</sup> En nuestro país, podemos decir que el último gobierno que tuvo la fortuna de contar con recursos económicos suficientes fue el de José López Portillo (1976-1982), con la llamada bonanza petrolera. Sin embargo, hoy en día, todos los gobiernos enfrentan presiones de reducción del gasto público, lo que ha dado lugar a una gama de medidas dirigidas a mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades del sector público, incluidas las restricciones presupuestarias y la reducción del personal empleado en el sector público.

<sup>7</sup> Los países miembros originales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) son: Alemania; Austria, Bélgica; Canadá; Dinamarca; España; Estados Unidos; Francia; Grecia; Holanda; Irlanda; Islandia; Italia; Luxemburgo; Noruega; Portugal; Reino Unido; Suecia; Suiza; y Turquía. Los países que se citan a continuación se hicieron posteriormente miembros por adhesión, en las siguientes fechas: Japón (28 de abril de 1964); Finlandia (18 de enero de 1969); Australia (7 de junio de 1971); Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973); México (18 de mayo de 1994); República Checa (21 de diciembre de 1995); Hungría (7 de mayo de 1996); Polonia (22 de noviembre de 1996); y República de Corea (12 de diciembre de 1996).

<sup>8</sup> Podemos considerar los elementos externos (compromiso político, marco legal, participación y control públicos e instancias coordinadoras) como fuente de autoridad y de contenido para las normas de comportamiento y las consecuencias derivadas de su incumplimiento. En contraposición, los elementos externos (mecanismos de responsabilidad, códigos de conducta, formación y condiciones del servicio público) proporcionan en gran medida orientación y pautas a los servidores públicos.

Algunos de los componentes también son requisito previo para otros. Generalmente, es necesario disponer los de carácter externo para que los internos resulten eficaces, pues éstos son aplicaciones operativas de aquellos. Precisamente, nos referimos a dos componentes, el primero es el relativo al compromiso político que adquiere el servidor público y el segundo al componente legal que se deriva de la ley correspondiente en la materia. Veamos a continuación estos dos componentes.

#### a. Compromiso Político

Debemos reconocer que en México, los cargos democráticamente electos<sup>9</sup> desempeñan dos papeles esenciales en la promoción de la ética en el servicio público. En primer lugar, como políticos, tienen la obligación de responder ante los votantes por las actividades realizadas en su nombre, lo que les coloca en una posición única para exigir que las decisiones adoptadas sean transparentes y los servicios se presten de forma equitativa. En segundo lugar, en su calidad de legisladores tienen a su disposición los poderes necesarios para hacer jurídicamente efectivas sus exigencias.

Por supuesto, la expresión más tangible del compromiso político es la asignación de recursos. Construir una infraestructura ética requiere tanto autoridad como dinero. Aun con la desconcentración de autoridad en la burocracia y el manejo discrecional de recursos públicos, los cargos de elección popular pueden establecer requisitos legales y fomentar la asignación de fondos adecuados a la formación y otras actividades relacionadas con la ética. El compromiso político suele verse espoleado por el escrutinio público. Además, la realización de investigaciones y acusaciones independientes y creíbles en caso de mal comportamiento depende también del marco legal.

#### b. El Marco Legal

El marco legal lo constituye el conjunto de normas legales y reglamentarias que establecen las pautas de comportamiento de los funcionarios e imponen límites mediante sistemas de investigación y acusación. Dado que inviste de eficacia jurídica a la infraestructura ética, opera como una función de control.

Tanto para emprender nuevas investigaciones, acusaciones y demás controles legales o reforzar los que estén ya en curso es necesario recopilar previamente los códigos penales vigentes (aplicables a todos los ciudadanos), así como las diversas normativas sobre la función pública, leyes y reglamentos de conflictos de intereses específicamente aplicables a los funcionarios y demás cargos prevalecientes en la administración pública.

Los principales elementos del marco legal de la infraestructura ética son el establecimiento de límites al comportamiento de los funcionarios y su aplicación efectiva mediante sanciones, así como el escrutinio y la iniciativa pública mediante la mejora de la transparencia en las actividades de gobierno (incluido el acceso a la información como un derecho administrativo que tenemos los ciudadanos). Las normas de comportamiento esperado de los funcionarios son necesariamente exigentes, en la medida en que administran la autoridad y los recursos del Estado. Por tanto, toda normativa reguladora de la integridad del servicio público

---

<sup>9</sup> Conocidos como cargos de elección popular; llámense diputados, senadores, gobernadores, etc

establece obligaciones jurídicas y normas de comportamiento esperado, así como las consecuencias de su incumplimiento.

## 1.2 Discrecionalidad en la Toma de Decisiones de las Instituciones del Estado

Las instituciones del Estado tendrán, tal vez, que decidir si hay que aceptar una compensación entre ética y eficiencia y dónde radica el punto aceptable de equilibrio. Puede ocurrir simplemente que la reducción de la normatividad detallada haya provocado confusión entre algunos funcionarios acerca del modo de actuar, especialmente en los casos en que los sistemas de informática de gestión y las estructuras contables no han sufrido la adaptación correspondiente. Además, en la actualidad la gestión interna de las instituciones del Estado, está haciéndose cargo de nuevos aspectos para los que, por su novedad, no existe regulación alguna.

### 1.2.1 La Transparencia en el Quehacer Público como Condición y Exigencia de la Ciudadanía

Las normas reguladoras del acceso a la información ofrecen al público la oportunidad de actuar como vigilante de los cargos públicos. En muchos países, estas normas permiten a cualquier persona buscar información sobre las actividades de servicio público.

Al levantar el velo de las actividades institucionales de la administración pública y permitir su escrutinio público, las leyes de acceso a la información pueden contribuir a evitar las conductas no éticas. Los medios de comunicación e instancias gubernamentales, cumplen un papel importante en este ámbito.

La mayor transparencia implica mayor exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico (por vía interpretativa y de revisión y reforma) del marco legislativo, que debe indicar a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar al público en general de los deberes del servicio público de forma que pueda exigir a aquellos sus responsabilidades. No obstante, hacer depender en exceso la infraestructura ética de la legislación tiene sus inconvenientes, pues tiende a fomentar la búsqueda del cumplimiento mínimo: la ejecución de las sanciones, pese a ser necesaria, está diseñada más bien para desincentivar los comportamientos indeseables que para promover los deseables.

### 1.2.2 Mecanismos de Responsabilidad

La concepción de la responsabilidad del personal al servicio del Estado ante los representantes electos (diputados y senadores) establece unos límites a la misma. Este principio no sólo se promueve mediante la normativa legal y reglamentaria, como acabamos de analizar, sino también a través de las políticas y procedimientos administrativos (los mecanismos de responsabilidad) que controlan la conducta cotidiana de estas personas, pueden ser de manera propositiva para los efectos que nos fijamos al inicio de esta ponencia, los siguientes.

Mecanismos de responsabilidad internos al personal al servicio del Estado:

- Procedimientos administrativos aislados, tales como exigir la realización de una actividad o que algo se consigne por escrito, o
- Procesos integrales, tales como las auditorías o evaluaciones de la actuación de una unidad administrativa.

También pueden ser de carácter externo:

- Mecanismos de consulta, tales como tableros de anuncios de carácter institucional, o
- Mecanismos de supervisión, tales como los comités legislativos o parlamentarios.

Estos mecanismos actúan como controles preventivos (por ejemplo, los reglamentos y directrices de procedimiento) y como controles ex-post sobre la actuación (por ejemplo, mediante auditorías e investigaciones internas y externas, emisión de informes internos y externos y procesos de apelación).

Así, siguiendo esta propuesta, el personal al servicio del Estado deberá orientar su mejor esfuerzo al proceso de toma de decisiones en situaciones de conflicto de responsabilidades y objetivos. Ahora se favorecerá que dicho personal no sólo rinda cuentas ante las instancias responsables del control y la evaluación del desempeño, sino también directamente ante los ciudadanos y con frecuencia ante unos celosos medios de comunicación.

En cualquier caso, no debe perderse de vista la necesidad de establecer límites de discreción y responsabilidad en esta búsqueda de la simplificación. Evidentemente, siempre serán necesarias algunas reglas. El Presidente Zedillo anunció en 1995 la creación de una Oficina Superior de Auditoría y/o Fiscalización encargada del control, supervisión, verificación y corrección de la utilización de los recursos públicos.

## 2. Necesidad de Elaborar un Código de Conducta para los Servidores Públicos

El código de conducta puede ser un documento jurídico o una simple declaración administrativa en el que se establezca la calidad y los niveles esperados de cumplimiento por parte del personal público, señalando los principios éticos aplicables al servicio público en general o a una institución en particular.

El código de conducta puede comprender una declaración de valores, una descripción de su función, incluidas las responsabilidades del propio personal público y para con éstos (especificando también en algunos casos los aspectos relativos a la constitución, los ciudadanos, la administración, los cargos electos y las asambleas legislativas), y una lista de las obligaciones jurídicas de su personal (tales como la declaración de los conflictos de intereses y las restricciones a las declaraciones públicas y a las actividades políticas). Además, puede incluir diversas disposiciones procedimentales de alerta o niveles mínimos de rendimiento.

Este código que se propone, ya tenga carácter legal o administrativo, debe cubrir fundamentalmente un papel orientador en la infraestructura ética. No obstante, ejercerá también una función de control al establecer y dar publicidad a las restricciones de comportamiento y al establecer normas. Es preciso reconocer que la gran mayoría de los códigos tienen un carácter dual, disciplinario y de expectativas: establecen restricciones (con sanciones para su incumplimiento basadas en valores u objetivos perseguidos), el que se propone en este trabajo tiene el carácter de código normativo en el que se establezcan los elementos mínimos y máximos que un trabajador al servicio del Estado mexicano deberá

observar<sup>10</sup>.

En ese mismo sentido se propone, la conformación de un órgano vigilante del desempeño del personal público. Un colegio (órgano colegiado o un instituto) en la lógica que actualmente sigue el Instituto y/o el Colegio de Contadores Públicos de México, A. C.; Es decir, una instancia vigilante de que el personal público mantenga su vigencia, su actualización permanente, acumulando una serie de puntos durante un ejercicio (tipo los auditores) para que mediante cursos de actualización, pruebas de conocimientos, etc. Se mantenga realmente actualizado en forma permanente y sistemática.

Reconocemos de antemano, para los efectos de esta propuesta, que en los ámbitos de gestión, tanto pública como privada, o bien de uno de los poderes del Estado mexicano como puede ser el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, se han suscitado preocupaciones sobre la eficacia de estos códigos éticos o de conducta. La elaboración de un Código de Conducta para el Personal al Servicio del Estado, es una importante iniciativa de gestión. Para ser eficaz debe redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados.

Para evitar los recelos y resistencias del personal público, la elaboración y aplicación del código requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos. Esto supone, al menos, consultar a dicho personal, mantener una comunicación permanente y adoptar medidas de promoción que les den un papel participativo, evitando la mera imposición.

La participación auténtica del personal en la formulación del código puede convertirse en la piedra angular de un programa integral de ética del sector público. En este caso, el código reflejará de forma más precisa las consideraciones éticas de sus usuarios. Además, la actualización y revisión del código ofrecerá oportunidades de socialización profesional continuada basada en los problemas reales.

La socialización profesional contribuye a la configuración de la infraestructura ética mediante la comunicación de normas de conducta y el desarrollo de las técnicas y capacidades de juicio del personal para su cumplimiento. Sin resultar abrumadora ni inducir a la confusión, debe mostrar al personal público cómo aplicar en la práctica la normatividad y la reglamentación y cómo observar los mecanismos de control, cumpliendo de este modo una función orientadora.

### 3. Nuevas Tendencias y Enfoques que se Pronuncian por el Establecimiento de una Gestión con Ética y Responsabilidad en su Desempeño

Las similitudes entre las nuevas iniciativas y tendencias que prevalecen en el contexto internacional parecen indicar algunas orientaciones comunes en la gestión ética del servicio público, entre las que destacan:

- Intento de redefinir los valores;

---

<sup>10</sup> En épocas anteriores ya se ha señalado por eminentes abogados mexicanos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hace las veces de un código de conducta; sin embargo, es preciso dejar bien claro que dicha ley solamente señala las prohibiciones para los servidores públicos y a nuestro juicio el código de conducta deberá incluir formas diversas para estimular el desempeño administrativo en forma permanente y sistemática.

- Nuevos códigos de conducta;
- Procedimientos de alerta, y
- Obligación de declarar intereses y patrimonios.

Tal vez en México nos encontremos ante un nuevo reto, parafraseando algunas ideas del maestro José Campillo Sáenz, “nos encontramos ante la redefinición de los valores del servicio público: ¿en busca de un nuevo *ethos*?”

*«... no podemos pretender instaurar una cultura ética fuerte en nuestra realidad del sector público si no hay un consenso claro sobre los comportamientos que tratamos de fomentar y los que tratamos de impedir. Si no nos ponemos de acuerdo en qué es lo correcto, resultará extremadamente difícil que lo pongamos en práctica. »*

Una gran mayoría de países han tratado de definir los valores globales que pretenden fomentar en el servicio público, y que en este trabajo de tesis describimos, con el propósito de detectar el grado de homogeneidad en cuanto a los valores perseguidos.

El doctor J. Ferrater Mora en su tomo II<sup>11</sup> conceptualiza la ética como la doctrina de las costumbres sobre todo en las direcciones empiristas. La distinción aristotélica entre las virtudes éticas bajo el calificado de su adjetivo: se trata de saber si una acción, una cualidad, una virtud o un modo de ser son o no ética. Es así que las virtudes éticas para Aristóteles son aquellas que se desenvuelven en la práctica que van a un fin, mientras las Dianoéticas son las virtudes propiamente intelectuales. En las primeras se ubica nuestro objeto de estudio perteneciendo a las virtudes que sirven para la realización del orden de la vida del Estado estas tienen un orden directo en la cultura y la profesionalización para ejercicio de la función pública y su transparencia.

Además, hay un propósito claro de articular valores que puedan ponerse en relación con las nuevas orientaciones de la gestión pública. Estos países parecen estar buscando un nuevo «*ethos*» en el servicio público que incorpore las nociones tradicionales de servicio público junto con las nuevas consideraciones como “la eficiencia y efectividad”, “el valor creado con el dinero invertidos y el servicio al ciudadano”. En el caso particular de México, debemos ser conscientes de la urgente necesidad de definir clara y objetivamente los valores y principios que regirán el comportamiento del servidor público. De ahí que nuestra propuesta desarrollada en líneas arriba cobre una importancia definitiva para la asunción de nuevos retos de cara al Siglo XXI. Por ello este código que proponemos tiende a incluir una declaración de valores globales y genéricos del servicio público, como ya se ha expuesto anteriormente. En términos de puesta en práctica, la sencillez y el carácter integral, enfatizamos en nuestra propuesta la importancia de que los documentos sean breves y estén redactados en un lenguaje sencillo; son factores clave para la utilización práctica del código como guía de comportamiento y decisión.

También es preciso enfatizar la consulta a las partes implicadas, el personal y los representantes sindicales como un importante factor para la «asunción» y «aceptación» como propio de este código por parte de los funcionarios. Finalmente, queremos poner el acento en el desarrollo de la concientización y el análisis ético de los funcionarios para su aplicación en diversas situaciones, ya que el código y las declaraciones de valores suponen

---

<sup>11</sup> Diccionario de Filosofía. Págs. 1141 y 1142.

un punto de referencia importante a estos efectos.

El maestro Oscar Diego Bautista<sup>12</sup> señala que la ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada servidor público traduciéndose en actos concretos orientados al interés y bien público, manifestándose en el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos, estando de acuerdo con el doctor Manuel Villoria Mendieta<sup>13</sup> quien resalta que a partir de la década de los setentas en EE UU, la ética en la administración se ha transformado como una línea de investigación científica propiciando un movimiento en la gestión pública del comportamiento humano.

“Estados Unidos ha pregonado por el mundo que las causas del subdesarrollo de países iberoamericanos como México se deben a la corrupción de sus gobernantes y empresarios; ahora muestran que en su casa también sucede, pero en cantidades muy superiores”.<sup>14</sup>

#### 4. La Accountability y la Responsiveness como Principios Básicos de Rendición de Cuentas y Fincamiento de Responsabilidades en el Servicio Público

Como punto final de nuestra propuesta en este trabajo de investigación, no podemos concluir sin antes dejar bien soportada la idea que establecen dos principios básicos en el servicio público mexicano y que hoy en día en los países altamente desarrollados (administrados) se toman muy en consideración. Si bien es cierto que estos dos principios a los que haremos alusión se refieren a dos latitudes (culturas y orígenes) extremadamente distintas, tal es el caso del principio de rendición de cuentas (accountability) que procede del derecho anglosajón y del principio de fincamiento de responsabilidades (responsiveness) que proviene del derecho administrativo francés; debemos hacer el esfuerzo mental de adecuarlos a la cultura, la idiosincrasia y la realidad mexicana, en la medida de lo posible. La rendición de cuentas, más que un principio debe ser entendido como un valor intrínseco en la vida comunitaria del servidor público (no sólo nos referimos a los puestos de elección popular; diputados y senadores, etc.) sino también a los puestos de carácter administrativo.

En ese mismo sentido, el principio de fincamiento de responsabilidades debe ser considerado en la propuesta de código de ética en forma diferente a como se contempla esta acción en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dicho sea de paso, si para el año de su expedición en 1983, ya era insuficiente, para nuestros días ha quedado totalmente rebasada por la propia realidad. Lo cual quiere decir, que la realidad mexicana avanza más aprisa que la normatividad, por tanto se requiere su constante y permanente adecuación, a efecto de no dejar ningún vacío legal, por el que los servidores públicos puedan cometer actos muy poco éticos y carentes de profesionalismo político y administrativo, ante una sociedad cada vez más exigente y demandante de racionalidad en las acciones de gobierno.

La cultura de la transparencia en la administración pública la podemos interpretar como la acción clara y precisa sin ocultamiento en su desempeño de los servidores públicos que comprende determinados conocimientos, experiencias, prácticas o modos de hacer hábitos en quienes pertenecen al sector público a través de su gestión y sustentadas en

---

<sup>12</sup> La Ética en los Servidores Públicos. Pág. 90

<sup>13</sup> Ética Pública y Corrupción: Curso de Ética Administrativa. Pág. 28.

<sup>14</sup> Periódico El Novedades. A17 miércoles 17 de julio de 2002, por Raúl Benítez Manaut, sección Novedades Editorial.

determinados principios de sus: valores y moral convicciones compartidas por quienes forman la institución. La cultura es aquello que el hombre hace y se induce a través de sus orígenes, para sobrevivir en su vida y crea algún valor.

El doctor J. Ferrater Mora Tomo I<sup>15</sup> la conceptualiza como un cultivo de capacidades humanas y como el resultado de éstas en el ejercicio de sus capacidades según ciertas normas, promoviendo la estructura de la cultura institucional dentro del sistema de la sociedad. En suma, los principios y valores de rendición de cuentas y fincamiento de responsabilidades constituyen una verdadera y urgente necesidad para incorporarlos en el lenguaje cotidiano y más aún en la legislación vigente de nuestro país.

El marco normativo de la responsabilidad y transparencia administrativa lo componen fundamentalmente la propia Constitución en su título cuarto, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, creado mediante la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos actualizada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) en la cual se vierten obligaciones para el personal que labora en la administración pública dentro del marco de lo que se denominó en ese momento la “renovación moral de la sociedad”, atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción generalizada. El nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos establece con precisión cuatro tipos de responsabilidad: la política (Constitución, artículo 109, fracción I), la administrativa (Constitución, artículos 109, fracción III y 113), la civil (Constitución, artículo 111), y la penal (Constitución, artículo 109, fracción II).

La responsabilidad administrativa directamente referida a la propia actividad del servicio público, “por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrá surgir además la responsabilidad civil e incluso penal.

En México los niveles de corrupción e impunidad son inaceptables, los esfuerzos realizados hasta la fecha no han sido suficientes. Por lo tanto el gobierno de recién inicio (2000-2006), ha empezado un Programa de *Transparencia y Combate a la Corrupción*, como prioridad para dar mayor transparencia a la gestión pública y combatir la corrupción y la impunidad. Dicho programa tiene por propósito los siguientes objetivos: a) prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, b) controlar y detectar focos de corrupción, c) castigos y sanciones reales para quienes practican actos deshonestos y, d) crear una nueva cultura ética con la participación de la sociedad civil y la sociedad política.

Adicionalmente, para fundamentar este tipo de acciones se integra la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, que responde al interés de contar con una instancia colegiada permanente que contribuya a la solución de los problemas de corrupción. Con ello se pretende recuperar la confianza y credibilidad de la comunidad política hacia su gobierno.

##### 5. La Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional de México en la Formación de Servidores Públicos

---

<sup>15</sup> Diccionario de Filosofía. Pág. 762

A partir de 1967 la ESCA del IPN ofrece el programa de Maestría en Administración Pública, con el propósito de contribuir a formar servidores públicos en México. Desde su inicio el programa se orientó a satisfacer las necesidades que la administración pública mexicana requería de acuerdo a la situación relacionada con el contexto nacional e internacional prevaleciente en ese momento. De 1967 a 1993 el programa se había reestructurado en cuatro ocasiones y en este último año se demandaba una actualización del mismo debido a que el reflejo del programa hasta ese momento vigente no respondía a las nuevas condiciones de liberalización y apertura que tanto la sociedad y la economía requerían frente al sector externo; sobre todo se puso mayor énfasis en la formación ética de los servidores públicos.

Ante el abandono de las políticas intervencionistas y de una visión y acción del Estado mexicano bajo los esquemas teóricos de economía cerrada y del crecimiento a través del mercado interno, el contexto de las relaciones exteriores empezó a ser determinante en los nuevos patrones de interrelación tanto para el propio agente estatal como para las empresas, los grupos y los individuos que a partir de ese momento demandaban nuevas formas y nuevas políticas apoyadas en el Estado para poder adecuarse a las nuevas circunstancias internacionales. La definición anterior fue un esquema referencial que sirvió de apoyo para realizar la investigación de los programas que en materia de administración pública estaban ofreciendo instituciones homólogas nacionales e internacionales y que servían para identificar cuales eran las características y perfiles exigidos al servidor público de la década de los noventas.

El breve diagnóstico que se expresa en este apartado, constituye una idea clara que trata de reflejar la realidad y que por sí solo es demostrable en sus múltiples aspectos. Entendemos que muchos de los problemas son estructurales y provenientes de una administración pública que en su esquema tradicional de operación ha sido rebasada por las circunstancias y que requiere una adecuación en términos de flexibilidad organizacional y de políticas específicas para atender más a resultados que a políticas generales o a medios y recursos de control.

Es por lo anterior que en un afán por contribuir a la consolidación del programa de formación de servidores públicos en los momentos en que se han rebasado los límites de la gestión interna, se exponen los puntos que se consideran necesarios si se quiere realmente actuar dentro de los causes institucionales. En ese marco, las actividades de investigación y desarrollo son indispensables para insertar saludablemente al país en la economía global, lo cual demandará individuos con altos estándares intelectuales y metodológicos orientados a la solución de problemas originales y complejos.

Es preciso reconocer que los estudios de maestría buscan formar personal capacitado para participar en el desarrollo innovativo, el análisis, adaptación e incorporación a la práctica de los avances del área en cuestión, incluyendo aspectos específicos del ejercicio profesional. El servidor público egresado de un programa de maestría de esta naturaleza deberá poseer un amplio conocimiento, sobre el origen, desarrollo, paradigmas, aspectos metodológicos y técnicas de su área de especialidad. Tal es el compromiso de la Maestría en Administración Pública, la cual pretende preparar individuos para el desarrollo de actividades prácticas y académicas de más alto nivel.

Tomando en consideración los lineamientos que se establecen en el Programa Nacional del postgrado, los planes de estudio de maestría, y particularmente de la Maestría en Administración Pública, deberán estar integrados por el conjunto organizado de actividades académicas que habiliten a los estudiantes en aquellos renglones prioritarios del ejercicio profesional y la práctica académica. Los planes y programas de los estudios de postgrado, señala el Programa Nacional del postgrado, deberán ser flexibles, con el fin de lograr:<sup>16</sup>

1. Que el futuro servidor público tenga opción de formarse en áreas multi e interdisciplinarias.
2. El adecuado equilibrio e interacción entre los intereses académicos y los del servidor público.
3. La actualización permanente de la metodología y los contenidos de las actividades académicas.
4. La creación de nuevas líneas de formación dentro del área.
5. La realización de actividades académicas supervisadas en otras instituciones educativas, de investigación y producción, nacionales y extranjeras.

Bajo estas consideraciones es que se concibió el programa de Maestría en Administración Pública, que ofrece la E.S.C.A. del I.P.N. con el fin de establecer un nuevo enfoque que incorpore contenidos y metodologías acordes con el requerimiento del desarrollo nacional. El modelo que ofrece ésta escuela busca desarrollar en el estudiante un conjunto de habilidades y conocimientos teóricos, metodológicos y prácticos de frontera, que le permitan incorporarse a los cuadros medios y a un primer nivel dentro del sector público, bajo perfiles de formación y actuación que respondan a los requisitos y demandas que exige el proceso de la modernización.

### 5.1 Los Postgrados en Administración Pública

Es evidente que los recientes e impactantes cambios ocurridos en las áreas económica, política y social del país, demandan nuevos enfoques y plantean nuevas necesidades para los responsables de la conducción y organización gubernamental. Paralelamente a ello, surgen nuevos problemas y oportunidades que es necesario analizar desde la nueva fisonomía de la Administración Pública Mexicana.

Paralelo a lo anterior, es claro también que el Estado contemporáneo vive una "crisis de legitimidad", derivada, entre otras razones, del agotamiento del modelo funcional de la administración pública, adaptado a partir de anteriores paradigmas del desarrollo económico. En estos nuevos escenarios, las administraciones públicas de la mayor parte de los países han iniciado procesos de modernización, entendida esta última como un proceso de rearticulación y refuncionalización del aparato gubernamental. Si la administración pública cambia, cabe entonces preguntarse: ¿cuál es la nueva estrategia de formación de servidores públicos?

La administración pública, como aparato de conducción del Estado, se ubica en las nuevas políticas de desarrollo del país, un país tendiente a la globalización de desarrollo político y social; a la inserción de su economía en el contexto internacional; a la influencia de nuevos grupos de interés; de nuevos patrones culturales; a la vasta problemática nacional que reclama

---

<sup>16</sup> Programa Nacional de postgrado; Edición de la S.E.P.; México 1992.

medidas puntuales para su solución; a la liberación del mercado económico, pero también del político y, por ende, a la descorporativización y a la descentralización del poder, a la democratización, y a la necesidad de incrementar la calidad y oportunidad.

## 5.2 Tendencias de los Postgrados en Administración Pública

A partir de la revisión de las tendencias formativas y académicas de algunos postgrados en administración pública<sup>17</sup>, tanto en el plano nacional como en el internacional, los cuales se podrían considerar tanto representativos de diferentes corrientes de pensamiento, como relevantes en sus países de origen se observan y evidencian diversas tendencias. En América Latina, la Fundación Getulio Vargas de Brasil, a través de su programa de Maestría en Administración Pública, ha sido tradicionalmente una referencia obligada en la formación a nivel postgrado. El objetivo actual es desarrollar capacidades referentes al análisis-diagnóstico-gestión y evaluación de políticas públicas. En Argentina, interinstitucionalmente (INAP, Universidad de Buenos Aires y Secretaría de la Función Pública) se ha estructurado el programa de Maestría en Administración Pública, que pretende una formación académico-profesional en el diseño y evaluación de políticas. El programa gira en torno a tres grandes bloques de asignaturas: formación general y teórica, metodología, y técnicas de investigación y experimentación.

Asimismo, para la contextualización del presente proyecto en el plano nacional, se revisaron los planes de estudio de la Maestría en Administración Pública que ofrece la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAM, la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), las propuestas de modificación del plan de estudios de la carrera de Administración Pública realizadas por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., el plan de estudios de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán; los planes de estudio de las carreras de Economía, Administración y Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana; el plan de estudios de la Maestría en Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y el plan de estudios de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México. En México, la "teoría administrativa" ha estado desactualizada, al ignorar algunos enfoques teórico-metodológicos, en especial el norteamericano, que tiene su base de sustento en las teorías administrativas del comportamiento, es decir, en el concepto de racionalidad y en las teorías que definen dos vertientes de esta misma rama, la Planeación Estratégica para Negocios y las Políticas Públicas para la Administración Pública. En forma incipiente, de 1980 a la fecha, estos marcos teóricos ha cobrado cada vez mayor importancia por su enfoque multidisciplinario, propio para los países en desarrollo y más críticamente para los países occidentales, desde luego; por un lado tenemos que instituciones como el CIDE o El Colegio de México han venido incorporando a sus programas materias acordes con esta directriz. En contraparte, han sido tipificados, tradicionalmente, enfoques considerablemente jurídico-formalistas, unos, y enfoques radicales en sus planteamientos, otros, no exactamente para colaboración institucional con el sector público: los primeros, por atender a aspectos generalmente instrumentales y funcionales, y los segundos por adoptar ideologías opuestas al sistema político-económico vigente.

Si bien el enfoque de políticas públicas ha venido cobrando una importancia cada vez mayor

---

<sup>17</sup> Centro de Investigación Económica, A. C. y Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública.

para solucionar en la práctica los problemas públicos, no ha habido una conjunción temática, más bien, la diferenciación se ha expresado por el lado de la oferta. De esta manera, el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) formaliza más sus posgrados hacia aspectos económicos, el Colegio de México hacia aspectos sociológicos y el CIDE hacia la interpretación y la praxis de la acción del Estado. Sin embargo, recientemente, y motivados por la situación del contexto académico de diversas escuelas, hemos visto la necesidad de poder aproximarnos a un todo conjunto; para ello no han pasado en vano trabajos bien elaborados, trabajos de investigación que demuestran los problemas reales de la investigación, docencia y praxis de la materia. Podemos decir, que las instituciones académicas que preparan administradores públicos en el país son, si bien importante en su número, insuficientes en sus plantillas docentes para poder construir conceptos teóricos integrales que permitan solucionar los problemas prácticos con celeridad.<sup>18</sup> A partir de este breve análisis se observan algunas tendencias definidas:

- a) Por una parte la especialización sectorial (salud, educación, ecología, etc.) aparece como una tendencia dominante en los programas antes analizados. Esto significaría que además de ser dominante el enfoque de políticas públicas, la orientación es hacia el estudio de políticas específicas.
- b) Otra tendencia que se observa en algunos de los programas es la integración de los ámbitos público y privado, con lo que se otorga a la formación en administración un carácter general y se reconoce que en el escenario actual ambos universos presentan problemáticas y técnicas similares (problemas ecológicos, culturales, etc., antes propios del sector público y que ahora son relevantes en el sector privado, y problemas de eficiencia y optimización de recursos, propios de empresas privadas, ahora críticos para el sector público).
- c) Por otra parte, se observan tendencias a equilibrar el perfil profesional y académico del egresado, es decir, que si bien se reconoce la necesidad de desarrollar habilidades directivas y gerenciales para la toma de decisiones y la concertación social, también se reconoce que el egresado debe desarrollar capacidades para la investigación y la formación. De esta forma se reconoce que los posgrados en administración pública deben cubrir necesidades de instrucción de formadores.
- d) Finalmente, se observa que si bien el estudio de las políticas públicas es el eje central de la formación, esto se hace con una perspectiva interdisciplinaria. Podría decirse que la enseñanza en administración pública se estructura cada vez más a partir de la agenda de gobierno, es decir de problemas o asuntos gubernamentales (salud, pobreza, ecología, comercio, etc.), los cuales se presentan en una realidad compleja e interdisciplinaria, y se abandona así el modelo tradicional de estructuras curriculares rígidas con disciplinas o materias de conocimiento (derecho, sociología, economía, etc.), enfoque que dejaba al estudiante la responsabilidad de integrar los conocimientos y aplicarlos a una realidad que no siempre se presentaba estructurada y clara.

---

<sup>18</sup> Nolasco, Edgar; Reestructuración del post-grado E.S.C.A. I.P.N. Revista de Investigación Administrativa No. 71; Órgano de divulgación de la Sección de Graduados E.S.C.A.-I.P.N. Octubre de 1990.

### 5.3 Perspectivas, Retos y Desafíos que Deben Enfrentarse en la Formación de Servidores Públicos

Sin pretender una reflexión prospectiva completa sobre el fenómeno de la administración pública, cabría al menos puntualizar algunos hechos derivados del análisis de escenarios prioritarios, lo cual orientará y fundamentará el planteamiento de las estructuras curriculares propuestas.

En el ámbito económico son claras las tendencias a la formación de bloques regionales integrados comercial y productivamente. Este fenómeno, denominado "globalización", impulsa inevitablemente al desvanecimiento de las fronteras nacionales. Los intercambios y la integración se van ampliando a aspectos de tipo político, social, cultural y, evidentemente también, de la administración pública, que en los próximos años verá alteradas las funciones y estructuras del aparato estatal. Es obvio que las funciones de coordinación con organismos internacionales se intensificarán, así como con otros gobiernos. Igualmente, parece que las estructuras estatales evolucionarán en gran parte hacia instancias bilaterales o multilaterales, donde la racionalidad del proyecto gubernamental será sólo un elemento entre intereses y proyectos de otros gobiernos y agencias, incluso multinacionales. Este primer aspecto rompe con la idea de una administración pública limitada al ámbito nacional.

Otro aspecto de gran relevancia en lo económico está dado por el repliegue del Estado en actividades de participación directa, lo cual replantea el papel, alcances y orientación de la administración pública. En este sentido, la administración pública posiblemente evolucionará más hacia un aparato de conducción y articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales, en la que la coordinación y negociación serán su actividad distintiva, con lo que se limitarán la intervención y ejecución directa en todo tipo de iniciativas estatales. Este hecho rompe con el supuesto de una administración pública vertical, de amplias dimensiones, monolítica y planificadora.

En lo político, la orientación a la democratización parece ser la tendencia dominante de fin de siglo. Esta tendencia se refiere no sólo a la idea de sistemas democráticos por la vía electoral sino, fundamentalmente, a sistemas que recuperan el ámbito público como un lugar de participación directa y permanente de la sociedad. Las políticas públicas y la gestión de organizaciones públicas dejan por lo tanto de ser un ámbito exclusivo del Estado para pasar a ser el punto de integración Estado-sociedad. Esta tendencia cuestiona el supuesto de que la administración pública se refiere exclusivamente a lo estatal.

En lo referente a lo social, el mundo contemporáneo vive intensos procesos de transformación; si bien en lo económico se dan procesos de integración, en lo social se dan procesos de regionalización y atomización, en los que surgen identidades culturales, étnicas y religiosas con una gran intensidad. La pluralidad se manifiesta cada vez más en el cuerpo social, con la variante de que se trata de una pluralidad que exige espacios de participación en las decisiones públicas y representación en la vida social. El Estado, en este escenario, sólo logra ser legítimo en la medida en que logra consensos y abre espacios a las regiones, asociaciones, comunidades, etc. Esta idea cuestiona el supuesto de que la administración pública se compone de organizaciones del gobierno y destaca que en adelante debe incorporar instancias no gubernamentales como parte de su estructura administrativa.

Parecería necesario, entonces, transitar de programas que buscan la formación de

profesionales que ejecutan planes gubernamentales (visión tradicional del administrador público) a la formación de directivos o gerentes públicos que hacen de la capacidad emprendedora y de interlocución con agentes no gubernamentales la función primordial del gobierno. Esto significa reorientar los programas de formación de una administración "estatista" a una auténtica administración pública. Sin que esto signifique dejar la formación técnico-administrativa de lado, habrá de intensificarse, pero con una orientación hacia la congestión Estado-sociedad, con lo que se superaría el enfoque normativo-piramidal que ha caracterizado a la mayoría de los programas.

Por otra parte, en lo referente al método pedagógico, se insiste en la necesidad de desarrollar una capacidad crítica y creativa en el estudiante que le permita desarrollar habilidades para la evaluación objetiva de situaciones y la generación de soluciones originales, dado que la realidad compleja que enfrentarán no será estructurada ni tendrá soluciones óptimas, sólo satisfactorias. Cabe decir que en muchos programas en administración pública se ha insistido en una visión crítica de la realidad. Sin embargo, esta visión ha sido transmitida dogmáticamente, lo que no ha desarrollado una verdadera capacidad crítica ni creativa en el estudiante.

Tomando como fundamento lo antes mencionado, a continuación se hace una descripción de la evolución de la estrategia de formación en postgrado a partir del Programa de Maestría en Administración Pública de la E.S.C.A. del I.P.N., con base en el análisis de las nuevas tendencias en postgrados relevantes a nivel internacional, para finalizar con una reflexión en torno a los dilemas actuales, y proponer un programa de Maestría en Administración Pública acorde con las necesidades del sector y con el marco de fondo proporcionado por la tradición formativa del Politécnico. Este escenario planteaba un problema fundamental para la capacitación y formación en el campo de la administración pública. Se planteó, además, la necesidad de desarrollar una "tecnología administrativa" propia y adecuada a nuestras realidades. Cabe destacar que el programa original ha sido modificado solamente en una ocasión (1986), con este documento se pretende liberar la reestructuración de dicho programa. Cabe señalar que anteriormente se han realizado algunos esfuerzos por reestructurar el programa<sup>19</sup>, en los cuales se establecen criterios de orden técnico, especializado y flexible. Los trabajos anteriores han sido recogidos e incorporados, en la medida de lo conveniente, en esta propuesta de reestructuración.

Asimismo, cabe señalar que desde que se inició el programa de Maestría en Administración Pública, se consideró necesario flexibilizar el currículo, y ofrecer opciones dentro del mismo. En el primer programa se contó con los elementos mínimos necesarios, basados en los avances de los proyectos de investigación teórica y aplicada (apoyada de manera importante por la elaboración de estudios de casos), para ofrecer un programa con un tronco obligatorio común a todos los alumnos y algunas opciones terminales.

Posteriormente se inició un proceso de evaluación curricular del programa con el objeto de reflexionar acerca de nuevas necesidades del entorno nacional e internacional. En esa ocasión se introdujo la idea de un equilibrio entre la capacidad de análisis e interpretación y la capacidad técnica en el proceso de formación.

El peso específico de las materias en el currículo ha cambiado a partir de los procesos de

---

<sup>19</sup> Léase documento propuesta de los profesores Aguilar Roncal, José y de Haro Jiménez, Elvia; mimeo 1992.

revisión mencionados. Si se realiza un análisis, agrupando las materias por su naturaleza en BASICAS (insumos relacionados a procesos y estructuras de las organizaciones del Estado), FORMATIVAS (insumos acerca de la comprensión global de procesos sociopolíticos, económicos e ideológicos), e INSTRUMENTALES (insumos técnicos para la praxis administrativa), se observa una evolución en la composición, dando cada vez más peso a las materias de tipo instrumental<sup>20</sup>

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hablar de ética y transparencia pública, es reconocer que el personal que está inmerso en las instituciones públicas son seres sociales. El hecho de ser seres sociales nos obliga a vivir juntos y a intentar superar el inevitable conflicto que toda convivencia genera. De ahí que se busquen reglas de conducta que permitan una mejor convivencia. Es así que se interactúa con *normas*<sup>21</sup> que pueden frustrar nuestros deseos e, incluso, nuestra propia concepción del bien. Aquí me detendré para aclarar dicho concepto, *norma* proviene del latín *norma*, y en la lengua alemana ha adquirido el carácter de un latinismo mediante el cual se designa –si no en forma exclusiva al menos de manera primordial- un mandamiento, un reglamento, una orden.

La ética en la función pública, es así que cada práctica cooperativa humana cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes específicos e internos, los cuales deben ser sacados a luz por los profesionales que trabajan en dicho universo laboral. Para que exista una profesión desde una perspectiva ética y su transparencia es preciso que se contemplen en su desempeño transparente laboral las premisas siguientes:

1. Una conciencia de su existencia.
2. Un sustento de teoría y conocimiento transmisible.
3. Una idea social.
4. Una organización formal que promueva sus intereses.
5. Una organización nacional que reconozca líderes sobresalientes en su calidad humana y profesional.
6. Unos estándares éticos e indicadores de transparencia.

La consecución en la función pública con la transparencia y la ética es la suma de las miles de decisiones diarias de los servidores públicos distribuidos por todo el país. Cada servidor público se enfrenta diariamente a conflictos éticos morales, principios y valores que resuelve unas veces de forma rutinaria y otras tras debate y reflexión complejos. Pero esta afirmación puede hacer ver la decisión moral de forma equivocada, si se entiende que esta decisión es fruto de una opción puramente individual y aislada. Si así fuera, bastaría con elaborar unos depurados y detallados códigos de conducta y esperar que cada servidor público los cumpliera satisfactoriamente. Pero esto es cuestionable, no considero que se resuelva así, éste es un problema de conciencia individual y educacional.

Se propone ciertamente, que con sólo códigos éticos difícilmente conseguiremos una en la administración y su mejora continua. Si a los códigos les añadimos una política continua de

---

<sup>20</sup> Barenstein, Jorge. La formación de los administradores públicos en México. Coedición del C.I.D.E. y el I.P.N. México, 1985.

<sup>21</sup> Véase Kehen Hans. *Teoría general de las normas* p. 19.

cambio cultural, orientada a conseguir que la profesionalización de los servidores públicos asuman los valores propios de la gestión pública transparente y los de su organización, a fin de institucionalizarlos seguro que mejorarán los resultados; pero, creemos que, éstos serán todavía insuficientes. De ahí que sea absolutamente necesario, si se quiere lograr cumplir con los objetivos de calidad se debe luchar por implantar la ética en los servidores públicos como una labor que requiere una comprensión previa del carácter complejo del fenómeno objeto de análisis. Por carácter complejo me refiero a la enorme cantidad de variables que se interrelacionan para producir conductas transparentes y éticas o corruptas y a la necesidad de considerar todas ellas para entender y controlar el fenómeno.

Debo terminar esta exposición bajo la siguiente reflexión y conclusión cuando observemos la influencia que los factores internos y externos culturales, sociales, políticos, institucionales o económicos tienen sobre la actuación concreta de cada servidor público en su profesionalización, es preguntándonos: ¿cómo evitar que la corrupción se generalice y guíe la conducta de los gobernantes así como de los servidores públicos? Y, en consecuencia, ¿cómo generar una transparencia y una ética que permita que a través de la moral interactúen en la cultura institucional y se den los cambios de actitudes para combatir la corrupción?

## **Bibliografía**

- ARISTÓTELES, 2000, *Ética Nicomaquea Política*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F.
- Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1994, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- DIAZ, Carlos, 1996, *Vocabulario de Ética Social*, Universidad Pontificia de México, A.C., México.
- FERNÁNDEZ A., Bernardo, 2000, *Ética de la dirección*, Ediciones Granica, S.A. de C.V., México
- FREDERICK, Robert E., 2001, *La ética en los negocios*, Oxford University Press, México.
- KLITGAARD, Robert, 1994, *Controlando la Corrupción*, Editorial Sudamericana, S.A., Buenos Aires.
- L. ARANGUREN, José Luis, 1992, *Ética de la felicidad y otros lenguajes*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid.
- OROZCO Enríquez, J. Jesús, (compilador), 1999. *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México
- Por una administración pública responsable: Conciliar democracia, eficacia y ética, 2000, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo, 2000, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- SÁNCHEZ VAZQUEZ, Adolfo, 2001, *Ética*, Editorial Grijalbo, S.A. de C.V., México, D.F.
- SERRANO SANCHEZ, Jesús A., 2001, *La Naturaleza ética de las políticas públicas*, Universidad Pontificia de México, México.
- VILLORIA MENDIETA, 2000, Manuel, *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Editorial Tecnos, Madrid