

Universidad de Guanajuato, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP)

1º Congreso Internacional de Ciencia Política en México

“Hacia la Institucionalización de la Ciencia Política en México”

Ética en el servicio de la Administración Pública

Eje Temático 17: Administración Pública y Gobernanza

Autor: M.P.P. Xóchitl A. Arango Morales

Resumen

El presente artículo a través de una investigación teórica, busca plantear la importancia del ejercicio de la buena conducta de los servidores públicos, así como la responsabilidad que tienen de actuar con valores dentro de las instituciones políticas del país. Las organizaciones públicas mantienen en común un objetivo que es satisfacer necesidades sociales a través de procesos administrativos reglamentados, por lo que cuando dichas acciones no se realizan de manera eficiente y con eficacia, un elemento que impacta las acciones de los individuos integrados a las organizaciones es la ética, la cual tiene una gran influencia en la toma de decisiones personal y como entes integrantes de una organización. Es por ello que la prestación del servicio debe ser visto como uno de los elementos fundamentales para alcanzar la excelencia en las administraciones públicas. Por lo anterior, el objetivo del presente estudio es abordar la ética como la ciencia que articula el ejercicio de la acción de las organizaciones, en ella se dará una explicación a la importancia de la implementación de modelos éticos alineados al deber ser en las organizaciones. Para el caso, se analizará las organizaciones públicas donde la conducta ética puede ser descrita a través de un marco de actuación y como objeto específico de estudio organizacional, se analizará la conducta ética, descrita en la normatividad que rige a estos servidores públicos de las instituciones públicas del país.

Palabras Clave: ética, servidores públicos, administración pública.

Introducción

Algunos de los problemas a los que se enfrentan los sistemas de gobierno en México, son por un lado los escándalos de corrupción de los servidores públicos, los cuales generan baja credibilidad en la ciudadanía, pero de manera significativa impactando en la baja eficiencia y eficacia en el servicio público prestado, es por ello que en la presente investigación se abordará la ética en la administración pública como factor prioritario dentro de la estructura funcional de toda organización.

Se iniciará con uno de los pilares fundamentales en la formación de los individuos nos referimos a la ética, por lo que como primer punto se planteará la importancia de esta ciencia en la formación del individuo, quienes en su edad madura participaran como ciudadanos tomando decisiones que impactan en su entorno, posteriormente se establecerá la importancia de llevar la ética a la praxis especialmente en la administración pública, finalmente se darán algunas reflexiones a forma de conclusión.

La ética en lo individual

La excelencia del gobierno democrático no se realiza sino a condición de que la sociedad en general sea instruida y dotada de civismo y moralidad, cualidades que la preparan para llevar al poder a los más dignos y de esta manera exigir que mientras los gobernantes estén en el poder actúen de manera ética, ya que la integridad de los políticos y de los servidores públicos es un ingrediente esencial de las sociedades democráticas.

Este comportamiento ético que se espera de los servidores públicos, puede ser estudiado empíricamente, basado en el análisis del comportamiento de los hechos en la administración pública, pero primero el individuo ejerce, desarrollo o delimita su actuación de acuerdo a ciertos valores éticos, los cuales serán juzgados por las decisiones tomadas en la arena de la administración pública.

Podemos ver que es en la sociedad en donde el individuo ejerce de manera práctica sus valores morales, ya sea en lo privado o en lo público. De acuerdo con Espindola (2005), hay dos formas en las que aprendemos la moral: la primera es la llamada *moral restrictiva*, descrita como la que detiene, controla y prohíbe ciertas conductas de acuerdo con patrones culturales. Tales acciones tienen que ver con la adaptación a un entorno social, sin embargo aun y cuando se consideren buenas no se excluyen de reproducir vicios que en los servidores públicos se convierten en prejuicios sociales, la omisión es uno de ellos (p. 7).

Es por acciones como la corrupción, tráfico de influencias, y omisión entre otras, que los individuos estamos sometidos a prohibiciones que marca la ley. Al respecto Espindola nos dice que dichas prohibiciones frecuentemente se traducen en leyes y códigos de conducta que tenemos que obedecer y cuyo incumplimiento se castiga con una sanción, a veces legal, a veces nada más moral. Así, aunque nos suena negativo, las prohibiciones nos ayudan a establecer condiciones mínimas de trato humano y social que nos permitan desarrollarnos.

La segunda forma de moral de Espindola, es la llamada *moral de crecimiento o constructiva*, su objetivo es que la persona sea feliz y desarrolle actitudes y cualidades para alcanzar el objetivo deseado; la moral constructiva debiera ser la de mayor importancia a desarrollar por los servidores públicos que trabajan en la administración pública, y en la búsqueda del ejercicio de las actividades propias del servicio dentro de los diferentes niveles de gobierno.

Se debe buscar anteponer a la moral constructiva como objetivo de búsqueda y de satisfacción del individuo, teniendo como objetivos buscar alcanzar las metas planteadas por la institución, la que se convertirá en el objetivo primordial del servicio, de tal forma que, no se lleguen a imponer comportamientos prohibitivos como sería la moral restrictiva. Esta moral deriva del valor inherente que debiera tener todo servidor público por el simple hecho de serlo, esto se conoce como vocación de servicio público.

La segunda connotación de ética, es desde lo social. Adela Cortina, citada en Bautista (2001), nos dice que es un modo de ser o carácter de los individuos. Ello puede implicar que los seres humanos nacen con un cierto carácter ya heredado pero también modificable socialmente, es decir, existe cierto camino por el que transitamos con libertad y en ese camino se dan posibilidades de nuevos modos de ser, en donde cada individuo elige entre el bien y el mal.

El transitar por un camino de libertad al que se refiere Adela Cortina, lleva al individuo a una elección, lo que para Kant son actos desinteresados y obedecen únicamente a la racionalidad del ser humano, “la moralidad debe obedecer al imperativo categórico humano que nos dice que debemos actuar deseando que la máxima de mi acción sea de un mandamiento universal” (Espindola, 2009, p. 22). Entonces, la racionalidad por un principio de coherencia nos impulsa a que nuestros juicios y acciones morales no sean sólo para mí o para un grupo, sino para todo ser humano, llamémosles entonces a estos principios, mandamientos universales, no obstante la ignorancia, los prejuicios y las malas costumbres acaban siendo justificadas, además de que pueden impulsar a los individuos a actuar mal. Ahora bien, se pudiera pensar que lo ético es lo eficaz, pero esto no necesariamente produce resultados unívocos y por todos aceptados; pensémoslo de esta manera, lo que es eficaz para algunos, para otros no lo es.

De este modo, la ética busca un alcance moral, educar mejores ciudadanos, tal como Helvecio decía, “la moral es una ciencia frívola si no se une a la política”, es decir, a la praxis, a la acción en la vida individual y colectiva (Aguilera, 2008, p. 47). Se puede determinar entonces que, la ética tiene como objetivo moral, hacer objetivamente mejores a los hombres en sus actos, desde la perspectiva de lo privado para darle pie a la participación en lo público, ya que es en lo público (servicio público) en donde tiene su actuación la política.

Es decir, las relaciones sociales ocurren en el espacio público por lo tanto la política tiene cabida en la construcción de dichas relaciones sociales. El entorno político o lo que es lo mismo el entorno de lo público es el espacio

donde conviven los individuos que requieren de servicios administrativos y los individuos que forman parte de la administración de lo público. El desempeño ético de quienes demandan atención y el desempeño ético de quienes atienden las demandas impactan el entorno de lo público. Por lo tanto, la ausencia sistematizada de acciones éticas en la manera en que se conducen los individuos impacta a las instituciones; ya que por lo general la conducta de lo privado se traslapa con la actuación de lo público.

En este marco de ideas, debemos entender que el comportamiento ético es una actitud intransferible, son decisiones de cada individuo, por lo que es necesario establecer marcos normativos y operativos que permitan controlar los comportamientos de los individuos en el servicio público.

Sin embargo, estos marcos normativos son vulnerados debido a los grandes cambios en los procesos de desarrollo que se han estado llevando a cabo en todas las sociedades y todos los ámbitos de gobierno, se traducen en transformaciones profundas de nuestras formas de vida, lo que ha traído como consecuencia que en sociedades como la nuestra se haya generado un debilitamiento en las estructuras de los valores individuales de los ciudadanos.

A pesar de conocer la vulnerabilidad de la estructura de valores sociales que permea hoy en día en la ciudadanía, lo que se espera bajo este esquema ético es que el servidor no solo actúe con honestidad y pleno conocimiento de su responsabilidad sino que también sepa cuáles son las penalizaciones dadas por incumplir con dicha responsabilidad, las penalizaciones deben entenderse en dos dimensiones: las penalizaciones administrativas pero también las penalizaciones sociales. Por lo que se debe socializar dichas leyes o normas administrativas pero también las leyes o normas morales dentro del espacio organizativo. Así a mayor nivel de conciencia de la existencia de ambas penas mayor será el grado de conciencia que tendrá el servidor público en la calidad de su actuación.

Concretando podemos decir que, la crisis de valores que sufren los estados requiere colocar a la moral en el centro de toda actividad pública, por lo que el reto para las autoridades es que los esquemas éticos logren su

interiorización por el servidor público y su aplicación en la vida pública, así como la congruencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se espera y lo que es y ello a todos los niveles, es decir, desde la cúspide hasta la base.

La importancia de la ética en el servicio de la Administración Pública

La administración pública han evolucionado de manera operativa; sin embargo lo que aún se sigue cuestionando es la falta de aplicación de los valores éticos de quienes realizan e instrumentan las misiones y visiones del servicio a través de la toma de decisiones de los servidores de la administración pública.

Lo anterior tiene un fuerte impacto debido a que parte de la problemática que hoy afecta al país se debe a los valores generales de la sociedad, en donde dicho comportamiento incide a la vez en el comportamiento de los servidores que trabajan en la administración pública; es difícil asimilar que cuando el patrón de valores que se defiende como el ideal de una sociedad se convierta solo en un interés particular.

Por dar un ejemplo de la falta de valores éticos, visualicemos la percepción de corrupción que tienen los ciudadanos de los servidores públicos, como consecuencia de la desfragmentación de los valores sociales, en ella podremos ver que en el nivel en el que se sitúa hoy en día a México es desfavorable. De acuerdo con Transparencia Mexicana, en el reporte del año 2010, México se encontraba en el lugar 98 de 180 países, para el 2011 México asciende y se ubica en el lugar 100 de 180 países. En el mismo orden de medición, Barómetro Global publica la confianza en la percepción de Latinoamérica respecto de ciertos sectores específicos como son las instituciones, por ejemplo: los partidos políticos están en el 79%, los funcionarios públicos 62%. Por otro lado, haciendo un contraste con una institución no gubernamental en la “encuesta de valores, diagnóstico axiológico México” realizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), en torno a la ética, realizó una encuesta de valores en donde se revela que los mexicanos tienen un aprecio por el cumplimiento de las reglas.

Sin embargo, no confían en las autoridades, la mayoría de los encuestados mencionaron que dar obsequios y dinero para agilizar trámites de gobierno es corrupción por lo que consideran que dicho acto merece un castigo. 79% de los encuestados mencionaron estar de acuerdo con la aplicación de un castigo al servidor público (p. 5).

Debido a los bajos niveles de credibilidad de los servidores públicos mostrados con anterioridad, la ética se ha tornado un soporte indispensable para garantizar la confianza, es por eso que la OCDE percibió la gravedad del problema y analizo las posibles causas, tarea designada a PUMA (Comité de Administración Pública), con fundamento en los estudios realizados, este comité sostuvo que:

La corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados y porque existe la convicción de que el Estado tiene responsabilidad en la prevención de la corrupción y que se requiere de una combinación de mecanismos interrelacionados para garantizar el éxito (Bautista, p. 6).

La problemática de la prevención de la corrupción, nos dice PUMA es tan compleja como la corrupción misma. Ante tal situación la OCDE establece como propuesta de infraestructura ética ocho componentes, ellos son:

1. el componente político
2. el marco legal
3. los mecanismos de responsabilidad
4. los códigos de conducta
5. la socialización profesional
6. las condiciones de servicio público
7. los organismos de coordinación
8. la participación y escrutinios públicos

Estos componentes éticos a su vez se reagrupan en tres funciones principales, control, orientación y gestión (Bautista p.6), los cuales son elementos complementarios fundamentales para el correcto funcionamiento de la gestión y monitoreo de la ética del servidor.

Recordemos que, las instituciones públicas son las encargadas de la administración de los bienes públicos en beneficio de la sociedad, el administrador en la figura del Estado tiene como fin dar satisfacción a las demandas de una sociedad, tarea encomendada al servicio público. Es por eso que, vincular la dimensión ética de las organizaciones con las tareas cotidianas de los servidores públicos traerá como consecuencia una sustancial mejora en las problemáticas que enfrenta el ciudadano. Es desde las organizaciones donde se proporciona a la sociedad bienes y servicios necesarios para el funcionamiento social. Las instituciones públicas no tienen más interés que el servicio público, su responsabilidad social es clara. Dicho lo anterior, la importancia de la implementación de modelos éticos toma relevancia dentro del *deber ser* de las organizaciones públicas.

En sociedad las acciones que realizan los servidores públicos en su comunidad cumplen con los compromisos establecidos con los ciudadanos a los cuales sirven, es decir, ésta relación entre la conducta ética y el compromiso con el bien común dentro de la interrelación del ciudadano con el servidor público da como resultado un círculo virtuoso, ya que es a través de la ética de ambas partes como se genera la confianza. Para las organizaciones la retribución que les provee el entorno social es la buena reputación y buena fama que legitima su actuación en el entorno de lo público, con esto las organizaciones legitimadas generan confianza ciudadana en ellas por lo que son percibidas por sus ciudadanos como eficientes lo que da paso al cumplimiento de los fundamentos sociales de su creación, de otra forma, la poca legitimidad genera conflictos sociales entre las organizaciones y los ciudadanos.

Uno de los modelos de la ética aplicada para el desarrollo de conductas de los individuos en áreas de acción específica son los códigos de ética. La construcción de códigos de ética en el servicio público establece de manera

explícita el desempeño que se espera de los servidores públicos. Para Amy Verbos *et al*, los códigos de ética son una manifestación de conducta cognitiva y efectiva de la identidad de una organización. De la misma forma establece que los códigos de ética están auspiciados primero por un auténtico liderazgo, el cual guiará al personal dentro del sistema de gobierno hacia la práctica ética de las acciones esperadas, segunda el proceso de alineación, el cual sube hacia el código de ética y este a la vez hacia la identidad ética de la institución, y el tercer elemento es la integración de una cultura ética en las organizaciones (2007).

Para la aplicación e implantación de códigos éticos dentro de las organizaciones Lloyd y Mey (2010), establecen que son cuatro intervenciones esenciales requeridas para alinear a los empleados a la ética de la administración. Los pasos que proponen son los mencionados a continuación: a). en la creación de la ética en las organizaciones, el líder es un componente esencial ya que es él quien crea las condiciones éticas. b). un código de ética provee de lineamientos para una mejor toma de decisiones ética. c). el entrenamiento ético debe proveer a los empleados de poder y habilidades para tomar decisiones éticas. Para asegurarse que los lineamientos éticos quedaron entendidos así y sean seguidos por los miembros de la organización deben ser reforzados los valores éticos de la organización, los incentivos son una forma de acercarse al reforzamiento.

Dos de los valores éticos que son inherentes en la construcción de códigos de ética en las organizaciones son: la eficiencia y la eficacia; los códigos éticos refuerzan la idea de cómo estos valores ayudan a justificar la existencia y permanencia de una institución dentro de la estructura social. Las instituciones son eficientes cuando realizan las acciones para las que fueron creadas, es decir, cuando satisfacen las necesidades sociales y son eficaces cuando utilizan sus recursos de manera clara y transparente. Y que tanto el ejercicio de los recursos trajo la mejora a la condición social para la que fueron ejercidos.

El valor de la eficiencia sustentada por un código de ética es en mayor parte evaluado por el ciudadano, que en su interrelación con la institución

genera la percepción de enfrentarse a una administración pública eficiente o deficiente en sus procesos. Por otro lado, la eficacia de la administración pública es evaluada basándose en los resultados que brindan los procesos o procedimientos organizativos. Los valores de eficiencia y eficacia al ser medidos lanzan información del desempeño organizativo que tienen los servidores públicos en su totalidad. Cuando los servidores públicos se equivocan se mancha el desempeño de la organización como conjunto, es decir el ciudadano habla de la organización como corrupta, no de un individuo corrupto dentro de la organización; por eso es importante que las instituciones de gobierno entren a proceso de profesionalización de sus servidores públicos, a través de la profesionalización hacerlos conscientes del daño organizativo que causan al cometer actos de corrupción por actuación o por omisión.

Reforzando lo antes mencionado, Gómez (2012) de igual forma considera que son varios los elementos que deben conjuntarse para crear las condiciones de ética en la administración pública, menciona que dentro de las más importantes se encuentran: normas éticas (códigos de ética), transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad social y profesionalización, todos estos elementos de manera conjunta forman al individuo con capacidades pero fundamentalmente con vocación de servicio.

Es por ello que la vocación para gestionar lo colectivo debe estar basada en principios esenciales de la ética pública, Rodríguez-Arana (p. 21) enlista los siguientes principios:

- a). los procesos selectivos para el ingreso de la función pública deben estar anclados en el principio del merito y la capacidad en la carrera administrativa.
- b). La formación continuada para los funcionarios públicos ha de ser dirigida a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público debe realizarse con perfección, sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de otros.
- c). La gestión de personal y las relaciones humanas en la Administración Pública deben estar presididas por el buen tono y una educación esmerada, los

servidores deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad.

d). Constituye un importante valor deontológico potenciar el sano orgullo de la identificación del funcionario con los fines de la organización, lealtad institucional.

e). La formación en ética pública debe ser un ingrediente imprescindible en los planes de formación continua para funcionarios públicos.

f). La actuación pública debe estar guiada por los principios de igualdad y no discriminación.

g). El funcionario debe actuar como funcionario público y no debe transmitir información privilegiada o confidencial.

h). El interés colectivo es el Estado social y democrático de derecho.

Estos elementos que Rodríguez-Arana establece como sentido común que deben tener los líderes de la Administración pública, no deben convertirse en un decálogo de valores deseables o atribuirles características ideales, sino por el contrario deben ser capaces de situarse de manera práctica y efectiva en el servicio.

Es pertinente plantear que cuando se piensa en instrumentos o normas éticas para funcionarios de la administración pública no se piensa que también se deben implementar en los políticos en donde se dan un sinnúmero de actos de corrupción, pensemos esto, funcionarios y políticos pertenecen a un mismo sistema de gobierno.

No se trata entonces de rogar como dice Villoria, a la clase política que incorpore a su conducta principios y reglas éticas derivadas de la propia esencia de la democracia, continua Villoria diciendo que “se trata de construir sistemas políticos que incentiven la moralidad pública y promover sistemas sociales que sancionen eficazmente la inmoralidad en la actuación política” (Mariñez, 2010, p. 10).

Reflexiones finales

A través del desarrollo del documento se ha visto que, la administración pública es la actividad que permite el desarrollo del entorno social en el que los ciudadanos de cualquier nación se encuentran; por eso el desempeño ético de los individuos en la organización pública genera un círculo virtuoso entre quienes prestan servicio público y quienes acceden a él.

Es por lo anterior que la administración pública debe buscar la transparencia en el servicio que ofrece como una de los valores más dignos de ser ostentado, así como tener claro que el reto para la administración pública no es el reto técnico, ni tecnológico, mucho menos económico sino el reto ético de llevar la gobernabilidad de la mano con los servidores públicos más correctos y dignos para ello. Aunado a lo anterior lograr la transformación del comportamiento del personal en servicio de la administración pública buscando reforzar con esto las condiciones de credibilidad en la propia organización.

Todas las aportaciones que enumeran los expertos, no se pueden producir sino es que a través del tiempo y para ello no basta con tomar decisiones políticas, establecer normas administrativas, implementar la profesionalización, lo más importante es que los líderes, servidores públicos de los diferentes niveles e incluso del legisladores, como servidores públicos que son, se involucre con un sentido de voluntad buscando modificar hábitos en la ciudadanía y como consecuencia en servicio de la administración pública.

Bibliografía

Aguilera, P. R. E, y Escames, N. S. (2008). Pensamiento Político Contemporáneo. México: Editorial Porrúa.

Bautista, O. D. (2001). La ética en los servidores públicos. México: Universidad Pedagógica Nacional.

Bautista, O.D. La Ética en la gestión Pública.
www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf

Espindola, J. L. (2009). *Ética ciudadana. Fundamentos*. México: Editorial Porrúa.

Gómez, D. de L. C., Arango, M. X. (2012). *Administración Pública y Gobernanza: El Papel de la Gestión de la Ética en las Organizaciones Públicas*. Daena: International Journal of Good Conscience. 7(3).

Rodríguez-Arana, M., J. *La Ética en la Administración Pública*.
www.info.juridicas.unam.mx/inst/evocad/eventos/2004/0902

Lloyd, H. R. and Mey, M. R. (18 Nov. 2010). *An ethic model to develop an ethican organizacion*. Faculty of Business and Economic Sciences, Nelson Mandela Metropolitan University, South Africa. SA Journal of Human Resource Management.
www.Web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=112&sid=6cd8obea2c51/474

Mariñez, N. F. *Tendencias éticas en la gestión publica*. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública. Republica Dominicana. 2010.
www.freddymariñez.com/does/tendenciaseticas.pdf

Transparencia Mexicana. (9 de marzo 2011)
<http://www.transparenciamexicana.org.mx/>

Verbos, A. K., Gerard, J. A., Forshey, P. R., Harding, C. S., and Miller, J. S. (2007). *The positive ethical organization: enacting a living code of ethics and ethical organizational identity*. Journal of Business Ethic. 76:17-33.
www.Web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=112&sid