



Abril 2017 - ISSN: 1988-7833

LOS VALORES Y LAS VALORACIONES DEL SERVICIO PÚBLICO Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Marcos Eduardo Ortega Melgarejo¹

Elizabeth Escobar Castillo²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Marcos Eduardo Ortega Melgarejo y Elizabeth Escobar Castillo (2017): "Los valores y las valoraciones del servicio público y la fiscalización superior", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (abril-junio 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccs/2017/02/fiscalizacion.html>

RESUMEN

Los valores que deben poseer los servidores públicos representan un complejo sistema de expectativas sobre sus acciones y su comportamiento. Quiénes definen esos valores, cuáles y cuántos son, representan importantes cuestionamientos en los que vale la pena ahondar. El papel de las instituciones gubernamentales y particularmente el de las instituciones de fiscalización superior, así como de las organizaciones civiles en el desarrollo de una cultura de integridad es parte del análisis y la discusión axiológica en el servicio público.

Palabras Clave: Valores, Axiología, Ética, Servicio Público. Integridad. Fiscalización Superior

ABSTRACT

The values that public servants must have represent a complex system of expectations about their actions and behavior. Who define these values, which ones and how many are, represent important questions that are worth investigating. The role of government institutions and particularly that of higher audit institutions as well as civil

¹ Licenciado en Contaduría y Maestro en Gestión de Organizaciones. Docente de licenciatura en el Instituto Universitario Veracruzano. melgarejomarcos@hotmail.com

² Licenciada en Contaduría y Maestra en Finanzas. Docente de licenciatura en la Facultad de Contaduría y Administración, del Sistema de Enseñanza Abierta y de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. eli.escastillo@hotmail.com

organizations in developing a culture of integrity is part of the axiological analysis and discussion in the public service.

Key words: values, axiology, ethics, public service, integrity, Superior audit

I. Introducción

Es común que en el servicio público se discuta ampliamente sobre los valores que debe poseer alguien que se encuentra inmerso en esta actividad. Resulta por demás interesante y relevante discutir el tema, porque para la sociedad en general y para los mismos servidores públicos es algo que interesa mucho.

Sin embargo, pocas veces se analiza el concepto de valor y sus consideraciones en el campo del servicio público, no está claro si los valores dependen exclusivamente de la persona o de quién los impone. Otras interrogantes surgen sobre los motivos que llevan a un servidor público a incurrir en actos inmorales o corruptos; o, si se puede evitar que las personas actúen en contra de un sistema de valores.

Los valores del servidor público y las valoraciones que se hacen sobre él son complejos y diversos, conocerlos y discutirlos resulta oportuno para los interesados. De igual forma, toma relevancia el concepto de cultura de valores, de qué forma se genera o quiénes contribuyen a desarrollarla.

II. Aproximación conceptual de valor

Comenzaré por analizar el vocablo '*valor*', porque aunque su significado pueda resultar obvio, es necesario reconocer que la complejidad de la lengua castellana nos coloca ante dilemas semánticos y en ocasiones éticos. Aun y cuando en la cotidianidad ocupamos ese vocablo para identificar el precio de un producto o para determinar una cualidad en otras personas o en nosotros mismos, lo cierto es que su significado lleva implícita la idea de polaridad, en cuanto a que juzgamos las cosas como buenas o malas, bellas o feas, etc., (Valenzuela González, 2011).

La disciplina axiológica, rama de la filosofía cuyo objetivo de estudio es el *valor*, entiéndelo como aquello que nos mueve a preferir una cosa sobre otra.

La raíz de la palabra '*axiología*' es el vocablo griego '*axios*', adjetivo que significa ser digno de estima. Del término '*axios*' derivan tanto el término axial, eje, como el término axioma. En tanto que eje, se entiende que los valores sostienen nuestras empresas; son aquello en torno de lo cual se mueve nuestra vida toda. En tanto que axioma, los valores constituyen decisiones, aquello que nos parece seguro y de lo cual no dudamos (Chapa Montes, 2011, pág. 9).

Esta definición presenta una complejidad porque refleja que los valores no son cosas ni tampoco son acciones; son algo que vemos en las cosas y en las acciones al juzgarlas; queda claro que existe una diferencia entre las cosas y los valores que notamos en ellas (Chapa Montes, 2011).

Con el apoyo de estas proposiciones se puede inferir que el concepto de valor es complejo, quizá porque es "algo" intangible; sin embargo, creo que en la realidad práctica los seres humanos estamos familiarizados con él, puesto que estamos acostumbrados a calificar, juzgar, apreciar, preferir, etc., cosas y acciones. En este sentido, resulta conveniente enfocar el concepto alrededor de la valoración que se hace sobre las acciones propias y de otros, particularmente en las acciones de aquellos que se encuentran inmersos en el servicio público.

III. Los servidores públicos: valores y valoraciones

Si el ser humano constantemente realiza valoraciones sobre otros y sobre él mismo, es interesante discutir sobre: quién determina cuáles son los valores que un servidor público debe poseer; qué hace que un servidor público actúe dentro, o fuera, de ese sistema. En otras palabras, cuáles son los valores y las valoraciones del servidor público. Responder estos cuestionamientos es particularmente complejo, porque hasta ahora la valoración que se ha abordado, se centra en la decisión de la persona; pero los valores se ven influenciados por circunstancias culturales y sociales. Un ejemplo es el arte, pues eso que es arte, no depende de una percepción individual, más bien radica en aquello que generalmente es apreciado como tal por una sociedad o por parte de ella (arte moderno, sacro, gótico, etc.).

Considerando que la apreciación, y probablemente el estudio, de la moral, el deber y la virtud depende de las sociedades (Singer, 1994), es necesario entender que la valoración de los servidores públicos recae fundamentalmente en los ciudadanos a los que atienden. Roberto Salcedo (2012) explica que cuando se pregunta a un ciudadano cuál es la cualidad que considera más importante en sus gobernantes, casi invariablemente contesta que la honestidad; que las autoridades no se apropien del erario y que no lucren al amparo de sus puestos.

Por otra parte, una sociedad está compuesta también por gobiernos, leyes e instituciones. Entonces, la valoración cambia, evoluciona; ya no es sólo la del ciudadano, ni la de la comunidad; se anexa aquella que marca la ley y la que realiza el gobierno, sus instituciones y la sociedad civil organizada.

Todo esto devuelve al cuestionamiento sobre quién determina cuáles son los valores que un servidor público debe poseer; del servidor público se evalúan y se observan varias cosas; y distintas personas e instituciones tienen expectativas sobre sus acciones. Más específicamente, del servidor público se espera un comportamiento inta-

chable; que respete y que haga respetar la ley; y que actúe de la mejor forma al ponerse al servicio de su comunidad.

El servicio público acontece en un ambiente en el que tanto la expectativa como la ley disponen un marco moral a quienes sirven a la ciudadanía. De hecho, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como leyes en materia de servicio público y organización estatal, del ámbito federal y local, establecen de manera genérica los valores que legalmente se esperan de los servidores públicos. Independencia, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas y profesionalización son apenas algunos de los valores que la ley exige (Bautista, 2011).

Entonces, ¿se puede definir claramente cuántos y cuáles son los valores que debe reunir el servidor público? No; éstos se encuentran dispersos y no necesariamente se observan a primera vista, es decir, algunos se hallan, por expresarlo de alguna forma, encriptados en las normas; en ocasiones, en ellas aparece el significado de algún valor pero no el valor como tal, por lo que hay que deducirlos. También sucede que a veces en un mismo artículo se encuentran uno o más valores aunque entremezclados con deberes y obligaciones (Bautista, 2011).

Por otra parte, no sólo las instituciones esperan y mandatan buenas prácticas de los servidores; la ciudadanía también exige diversos aspectos, que no necesariamente se encuentran contenidos en las normas. Suele llamarse “sentido de responsabilidad” a la forma en que los servidores públicos actúan, o responden, a las exigencias de los ciudadanos. Este concepto es sumamente complejo porque no está definido por la ley; radica principalmente en los valores de la persona y en la influencia que la sociedad ha ejercido sobre ella.

Del segundo cuestionamiento que dio pie a este segmento, sobre qué hace que un servidor público actúe dentro, o fuera, de un sistema de valores del servicio público, es necesario definir el concepto de sistema de valores, entendiéndose como la reunión de las valoraciones que realiza la ley, la ciudadanía y el individuo sobre la

actuación del servidor público. La conducción de las acciones dentro o fuera de ese sistema es una decisión que en teoría depende de la persona, a decir del sentido común, cada quien es responsable de sus propias decisiones y acciones. Sin embargo, se ha mencionado que los aspectos culturales y sociales influyen en el comportamiento de las personas.

Al respecto, Chapa Montes (2011) presenta un relato narrado por Heródoto sobre la familia de los heráclidas, que reinó Lidia durante más de 500 años, legando la corona de padres a hijos durante 22 generaciones, hasta llegar Candaules.

Candaules tenía una esposa de la cual estaba tremendamente enamorado, y a la cual consideraba la mujer más hermosa del mundo, cosa que gustaba de pregonar en su reino. Sintiendo que no era bien creído lo que él decía, llamó a su guardia de mayor confianza, Gyges, para hablarle en estos términos: veo, amigo, que por más que te lo pondero, no quedas bien persuadido de cuán hermosa es mi mujer, y conozco que entre los hombres se da menos crédito a los oídos que a los ojos. Pues bien, yo haré de modo que ella se presente a tu vista con todas sus gracias, tal como la hizo el dios. Gyges se escandalizó al escuchar tales palabras y, pareciéndole insensato lo que le mandara su rey, le replicó: no, señor; que la mujer que se despoja una vez de su vestido, se despoja con él de su recato y de su honor. Y bien sabéis que entre las leyes que introdujo el decoro público, y por las cuales nos debemos conducir, hay una que prescribe que, contento cada uno con lo suyo, no ponga los ojos en lo ajeno. Creo firmemente que la Reina es tan perfecta como me la pintáis, la más hermosa del mundo; y yo os pido encarecidamente que no exijáis de mí una cosa tan fuera de razón. Ante la negativa de Gyges, el rey Candaules le insistió con mayor vehemencia: ánimo, amigo, y de nadie tengas recelo. No imagines que yo trate de hacer prueba de tu fidelidad y buena correspondencia, ni tampoco temas que mi mujer pueda causarte daño alguno, porque yo lo dispondré todo de manera que ni aun sospeche haber sido vista por ti. Yo mismo te llevaré al cuarto en que dormimos, te ocultaré detrás de la puerta, que estará abierta. No tardará mi mujer en venir a desnudarse, y en una gran silla, que hay inmediata a la puerta, irá poniendo uno por uno sus vestidos, dándote entretanto lugar para que la mires muy despacio y a toda tu satisfacción. Luego que ella desde su asiento, volviéndote las espaldas, se venga conmigo a la cama, podrás tu escaparte silenciosamente y sin que te va salir (Chapa Montes, 2011, págs. 7-8).

En esta historia se refleja un ejemplo de lo que aquí se discute. Gyges, que en este modelo representa al servidor público, es una persona que tiene principios y valores propios, que se enfrenta a una situación en la que una figura de poder, Candaules, lo obliga a tomar una decisión que se encuentra fuera de su propia moral. Aunque Gyges explica a Candaules que hacer tal cosa iría en contra de sus propios principios, y que afectaría el recato y el pudor de la reina, así como a las leyes del decoro público (violaciones al sistema de valores), se ve inmerso en una situación en la que obedecer a su rey significaría quebrantar la ley, pero desobedecerlo implicaría profanar la confianza que su rey ha puesto en él.

El servidor público podrá encontrarse a lo largo de su carrera profesional ante dilemas éticos y morales, que no necesariamente provendrán de su propia existencia, sino que las circunstancias lo colocaran en tales escenarios; sus decisiones serán entonces vitales para respetar el sistema de valores del servicio público.

La historia anterior no acaba ahí ¿cuál fue la decisión de Gyges y cuáles fueron sus consecuencias?

Viendo Gyges que no podía huir de las órdenes de su rey, decidió obedecer, y se escondió en la cámara nupcial. Entró entonces la reina y, tal como Candaules había anunciado comenzó a desvestirse. Gyges, mientras tanto, se aferró a su escondite y, en profundo silencio, contempló. No obstante la cautela de Gyges, al salir ésta la reina se percató de lo sucedido y, notando que su esposo estaba al tanto de la situación, entendió que todo había sido fraguado por éste. La reina, sintiendo que la furia acariciaba sus entrañas, entendió que era su deber cobrar la afrenta y, con esta idea en mente, se contuvo y fingió no darse cuenta de nada. A la mañana siguiente, la reina mandó llamar a Gyges, y le habló en estos términos: no hay remedio, Gyges; es preciso que escojas en los dos partidos que voy a proponerte, el que más quieras seguir. Una de dos; o me has de recibir como tu mujer, y apoderarte de este imperio, dando muerte a Candaules, o será preciso que aquí mismo mueras tú, no sea que en lo sucesivo le obedezcas ciegamente y vuelvas a contemplar lo que no te es lícito ver. No hay más alternativa que ésta; es forzoso que muera quien tal ordenó, o aquél que, violando la majestad y el decoro, puso en mí los ojos estando desnuda. Gyges aterrado por la oferta, y viendo que sus súplicas no le ganaban a favor de su reina, tomó su de-

cisión: decidme, señora, ya que me obligáis contra toda mi voluntad a dar la muerte a vuestro esposo, ¿cómo podremos acometerle?; en el mismo sitio que me prostituyó desnuda a tus ojos, allí quiero que le sorprendas dormido. En cuanto hubo caído la noche, Gyges entró nuevamente en la cámara nupcial, pero esta vez llevado por la reina. Se ocultó y esperó a que el sueño venciera a Candaules; empuñó fuertemente la daga que la reina le había entregado, y así dio muerte al rey, y se apoderó del reino (Chapa Montes, 2011, págs. 32-34).

A Gyges lo dominó la influencia de su rey, cometió un acto ilícito. La reina, que a su vez también es una figura de poder, cobra venganza y pone a Gyges nuevamente en una disyuntiva moral, el poder de la reina y quizá el remordimiento propio, llevan a Gyges a realizar un acto ilícito una vez más, matar al rey.

Desde el comienzo de la historia Gyges se ve inmerso en una serie de eventos que ponen en juicio sus decisiones. Algo es cierto, Gyges valoró su vida en todo momento, continuar con ella dependía de una serie de elecciones; en un primer momento obedecer a su rey o causar en él su molestia y probablemente ganarse su desprecio; y en un segundo período recibir a la reina cómo su mujer, dando muerte al rey, o a su propia muerte. ¿Se puede culpar a Gyges por amar su propia vida?

Destaca otro aspecto en la historia precedente, Gyges, por las circunstancias, pero también por elección propia, corrompió sus valores. Ganó sobre su moral, la influencia, o el poder, de sus amos. Ante esto, se introduce un concepto, que si bien no es tema de este ensayo, no se puede omitir su análisis. Muchos de los esfuerzos de la ley, las instituciones y los ciudadanos se canalizan a su combate: la corrupción.

Cuando Salcedo (2012) explica que para un ciudadano la cualidad más importante de un gobernante es la honestidad, la interpreta como la ausencia de corrupción, y a la corrupción, como opacidad y elusión de responsabilidad. La corrupción es parte de todo aquello que los valores del servicio público no son, por lo tanto es una conducta indeseada. La corrupción representa el antivalor más repulsivo del servicio público.

Muchos son los ejemplos, a veces terriblemente escandalosos, de la corrupción ejercida por servidores públicos en el mundo, pero más que exhibirlos habría que pensar

porque existe una percepción de que en ciertos lugares o países existe mayor corrupción, por ejemplo en México o Latinoamérica. En el año 2010, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que publica la organización no gubernamental Transparencia Mexicana (2011), se registraron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos a nivel nacional, en tanto que en 2007 se habían registrado 197 millones de casos. Esto es alarmante porque indica que en 2010 se suscitaron 200 millones de vejaciones al sistema de valores del servicio público. A decir de Eduardo Bohórquez (2014), Director Ejecutivo de dicha institución, no es que existan más, o menos, actos de corrupción en un país u otro, ni que una sociedad o cultura sea más tolerante ante ellos; sino que la inercia y la capacidad de respuesta de las instituciones determina su existencia.

IV. La culturización de los valores en la Fiscalización Superior

Con respecto del sistema de valores y del problema de la corrupción, en el ámbito particular de la Fiscalización Superior, es pertinente considerar cómo se puede lograr que por sí mismos, quienes fiscalizan, permanezcan fieles al sistema y; qué actitudes deben tomar para fungir como representantes de una actividad que se fundamenta en la verificación del buen hacer de los demás servidores públicos.

En primer lugar se analiza un elemento subjetivo y abstracto: la ética personal; se piensa en las características que debe reunir una persona que decide convertirse en fiscalizador, algo que aquí se define como vocación. Quienes deciden dedicarse a esto, deseablemente deberían tener ciertos valores como la objetividad, la profesionalización, la honestidad, etc. Sin embargo, no es posible garantizar que todos los fiscalizadores posean esas actitudes, porque es sumamente complejo conocer, y modificar, la valoración que se tiene sobre las acciones propias.

Sin tomar riesgos en la generalización de este aspecto, sólo puede expresarse el argumento en primera persona: *particularmente me gusta definirme como un servidor, y un individuo, “zanahorio”,* adjetivo acuñado por Antanas Mockus durante lo que algunos llamarían la transformación moral de Bogotá a finales del siglo pasado (Dalsgaard, 2009), el cual se refiere a una persona que es juiciosa y responsable en su actuar, con un profundo sentido de la moral y respeto por el buen vivir. Por su puesto que no se puede esperar que todos los fiscalizadores sean unos “zanahorios”, pero antes de dedicarse a tan honorable actividad, se debe reflexionar sobre la responsabilidad propia y una vez emprendido este camino, trabajar por la racionalización y la capitalización de los valores de la fiscalización superior.

Como segundo elemento de análisis se encuentra la responsabilidad ética, que representa la relación que existe entre la ética personal y la valoración que la sociedad tiene sobre la fiscalización superior. Esta relación, es una en la que la el fiscalizador supedita sus intereses a los que son de interés general; y no es aquello que marca la

ley, sino a la percepción que los ciudadanos tienen sobre su trabajo. Ante esta expectativa, el fiscalizador debe asumir con la más alta responsabilidad su trabajo como verificador de quienes sirven a esa sociedad que le exige. La relación se puede materializar como una cultura de valores, cuyo parecido más cercano está en la cultura de rendición de cuentas, en la que no sólo cuenta la información que se genera para el ciudadano, si no a las explicaciones que en todo momento se le deben ante sus cuestionamientos e inquietudes y en relación con los resultados de la función fiscalizadora (Maldonado Trujillo, 2014).

Finalmente un último elemento: la institucionalización de los valores y la respuesta ante la corrupción; representa el aspecto más objetivo de lo discutido. Para que los fiscalizadores actúen y se comporten de la mejor manera, las instituciones de fiscalización superior han dispuesto una serie de mecanismos con los que pretenden lograr dicho propósito.

En primer lugar se encuentra la Ley; la carta magna y la constitución local enmarcan las circunspecciones generales; mientras que las leyes particularizan valores éticos y morales (leyes de responsabilidad); valores de profesionalización (leyes sobre servicios civiles); valores de rendición de cuentas (leyes de fiscalización y rendición de cuentas, acceso a la información pública, responsabilidad administrativa, etc.); entre muchos otros.

Otro aspecto de este elemento, es la respuesta institucional ante los actos de corrupción o violaciones de las leyes por parte de servidores públicos. Si bien las instituciones de fiscalización superior son procuradoras de estas premisas, es prudente agregar a aquellas que forman parte de la sociedad civil organizada; todas ellas, deberían formar algo a lo que Jeremy Pope definió como un Sistema de Integridad Nacional (Emmerich, 2004), cuyo objetivo sería vigilar las prácticas vinculadas con el mantenimiento de la honestidad e integridad de las instituciones gubernamentales (y del sector privado); señala que un liderazgo político honesto es fundamental lograr dicho

afán, pero añade que es menester que una amplia sección de la sociedad apoye dicha causa.

En México no existe propiamente este sistema, lo más cercano es el Sistema Nacional de Fiscalización el cual vela por la integridad en el servicio público; sin embargo, la sociedad civil debe involucrarse de manera más activa en la exigencia de cuentas de sus gobernantes. La sociedad mexicana debe reclamar integridad a su gobierno, pero las instituciones deben romper con los malos hábitos y evolucionar de lo que Eduardo Bohórquez ha llamado un Sistema Gubernamental de Jalones de Orejas (2014), a un verdadero Sistema de Integridad Nacional.

Para finalizar, la institucionalización de los valores a través de códigos de conducta es un esfuerzo relevante y muy pertinente, por su cercanía con la vida cotidiana de quienes llevan a cabo la fiscalización. Su objetivo primordial es la culturización de valores, cuya clave está en hacer del entendimiento, pero sobre todo la conducción de las acciones por medio del sistema general de valores y de cada valor en particular, los catalizadores de la integridad en el servicio público y con ello contribuir a que la ciudadanía confíe en quienes los sirven, y en consecuencia en quienes fiscalizan las acciones de quienes gobiernan.

V. Conclusión

Las acciones del servicio público actualmente forman una parte muy importante de la valoración general que la sociedad realiza sobre las instituciones democráticas. La ciudadanía siempre se ha preocupado por la conducta de quienes los sirven, pero más recientemente se han incorporado a la discusión y la exigencia del buen desempeño de los mismos. Como aquí se ha analizado, la valoración del servicio público es un sistema complejo de expectativas, que parten de la propia moral del servidor, su responsabilidad con la sociedad, la participación y el interés de la ciudadanía y por su puesto la exigencia de las leyes que los rigen.

Para lograr que uno y todos los servidores públicos cumplan con estas expectativas existen diferentes mecanismos, cobrando relevante importancia la socialización e institucionalización de los sistemas de valores. No se trata de definir cuántos y cuáles son los valores que integran ese sistema, sino la garantía que las instituciones otorgan para que sus funcionarios se apeguen a él. La clave está en la culturalización, pero también en la respuesta institucional ante actos indebidos.

La integridad del servidor público no se logrará instantáneamente, las personas que conforman las instituciones públicas y la sociedad en general, deben exigirse a sí mismas y a sus comunidades el mejor de los comportamientos.

Buena parte del abono a la cultura de los valores en el servicio público se encuentra en las propias instituciones, no a través de manuales, ni de cursos esporádicos; la socialización de los valores se cosechará cuando los servidores públicos hagan propias las buenas acciones que plantean los códigos y se conduzcan en su vida profesional y personal con un alto significado de moralidad.

Las instituciones de fiscalización superior juegan un papel muy importante en la cultura de valores, porque se convierten en herramientas que el ciudadano tiene para confiar y procurar que los servidores públicos se conduzcan con integridad. De ahí

que quienes sirven a la comunidad a través de la noble actividad fiscalizadora, tienen una mayor responsabilidad sobre sus actos.

VI. Bibliografía

- Bautista, O. D. (2011). Valores éticos para los servidores públicos del Estado de México. Toluca: Poder Legislativo del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Bohórquez López, E. (2014). La presencia de la corrupción como indicador de un pobre desempeño. Encuentro nacional de auditores de desempeño. Puebla: Auditoría Superior del Estado de Puebla.
- Chapa Montes, P. M. (2011). Axiología para Fiscalizar. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Dalsgaard, A. (Dirección). (2009). Bogotá cambió [Película]. Dinamarca.
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis.
- Maldonado Trujillo, C. (2014). Fiscalización y evaluación: tensiones no resueltas. Encuentro nacional de auditores de desempeño. Puebla: Auditoría Superior del Estado de Puebla.
- Salcedo Aquino, R. (2012). Rendición de cuentas y responsabilidad del servidor público. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Singer, P. (1994). Ética. Oxford: Universidad de Oxford.
- Transparencia Mexicana. (2011). Índice nacional de corrupción y buen gobierno 2010. México.
- Valenzuela González, J. R. (2011). Evaluación de Instituciones Educativas. México, México: Trillas