

# PILARES DE LA ÉTICA PÚBLICA PARA LA INTEGRIDAD

Doce elementos centrales

Junio 2020



*El Programa CEP (Consolidación de la Ética Pública) tiene por objetivo ser un complemento a los procesos de instrumentación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) mediante la estructuración de un sistema integral para la promoción de una conducta ética en las instituciones públicas. Este sistema incluye herramientas con y para el involucramiento de la sociedad. Más información en [www.icmaml.org](http://www.icmaml.org)*

*La elaboración de este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través del Programa Consolidación de la Ética Pública (CEP) de ICMA-ML. Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.*



## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. VALORES TORALES O CENTRALES .....	2
III. TRIÁNGULO DE LA CORRUPCIÓN .....	4
IV. PILARES PARA LA INTEGRIDAD.....	5

## I. INTRODUCCIÓN

Para que el servicio público sea efectivo y eficiente en un sistema democrático, requiere contar con la confianza ciudadana,<sup>1</sup> que depende en gran medida de que las instituciones públicas sean y se perciban como íntegras. Por ello, la conducta de las personas en el servicio público es medular, ya que de eso depende en buena medida la confianza de los ciudadanos.

La relevancia de la percepción<sup>2</sup> de la conducta requiere que las personas servidoras públicas sean y parezcan íntegras en toda la extensión de la palabra. En este contexto, se entiende como integridad a la cualidad de actuar siempre y en todo momento de manera alineada con los principios y valores éticos básicos, que responden al interés público como son: **honestidad, honradez, legalidad, responsabilidad, respeto e imparcialidad**<sup>3</sup>.

Con el cumplimiento pleno de estos “**Valores Torales**”, las personas servidoras públicas tendrán la certeza de que su conducta frente a todas las personas con las que se vinculen u observen su actuar, será incuestionablemente ética. Es decir, los ciudadanos tendrán siempre la certeza de que las personas en el servicio público actuarán de manera adecuada: **harán bien lo que es correcto (legal y éticamente)**.

La integridad tiene un amplio sustento en la **congruencia**; una característica de las personas que muestran siempre coherencia entre lo que dicen, predicán y lo que hacen. Se actúa con congruencia cuando se procede siempre de acuerdo con sus principios y valores. La incongruencia es la base de la simulación y el engaño; y las personas servidoras públicas que son incongruentes son presa fácil de incurrir en actos incorrectos (legal o éticamente) ante los dilemas que se presentan en el servicio público.

*Integridad y congruencia son dos caras de la misma moneda: se es íntegro cuando se actúa congruentemente y se actúa congruentemente cuando se es íntegro.*

Como ya señalamos, los valores torales del actuar íntegro son honestidad, honradez, legalidad, responsabilidad, respeto e imparcialidad. Es importante recordar que un valor se tiene únicamente cuando se ejerce y cuando se aplica; de lo contrario estaríamos hablando de

---

<sup>1</sup> Chávez, O. (2017). *Modelo para la Consolidación de la Ética Pública*. Derechos Reservados por ICMA-ML, registro ante INDAUTOR 03-2017-022810343200-01, 28 febrero 2017.

<sup>2</sup> Entendemos por “percepción” la impresión u opinión que se forma la sociedad sobre el comportamiento del gobierno.

<sup>3</sup> Esta relación de lo que llamamos “Valores Torales”, como adelante se explica, es resultado del análisis y sistematización de la experiencia de cuatro años del Programa para la Consolidación de la Ética Pública (PCEP), consistente en la promoción y observación de los resultados de la implementación de los Códigos de ética y publicados inicialmente por ICMA ML en el documento: *Matriz de Riesgos Conductuales* de acuerdo con los lineamientos establecidos por SNA publicados el 12 de octubre del 2018 en el DOF.

un enunciado o de un deseo en el mejor de los casos. Es decir, una persona no es honesta u honrada solo que así lo diga, sino porque en los hechos así lo ha demostrado.

Los actos de corrupción no son algo natural o consustancial a la naturaleza humana; sin duda son comportamientos aprendidos en la sociedad en general, y en la gestión pública en particular; y siguen demostrando la fragilidad humana en pleno siglo de grandes avances tecnológicos. Una vulnerabilidad que conviene prever, entender y atender en todo momento y ante la diversidad de retos y riesgos que diariamente enfrentamos.<sup>4</sup>

*La integridad no es producto de hacer una cosa de manera correcta únicamente; sino de evitar muchas posibles formas de fallar. Para que algo salga bien, cada potencial riesgo o deficiencia debe ser prevista y evitada.*

El comportamiento ético es la base para mantener la integridad. Su ejercicio es frágil. Por ello, la integridad se rompe con una sola falla que da lugar a la aparición de actos de corrupción que a su vez son su raíz.

Para la promoción de la integridad se requiere establecer un marco de referencia de valores e identificar aquellas condiciones o conductas particulares que son contrarias a los mismos.

## II. VALORES TORALES O CENTRALES

La normatividad del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) requiere el establecimiento de un Código de Ética para atender los riesgos de tipo conductual de las personas en el servicio público. Estos riesgos se refieren a las conductas o acciones que están relacionadas con comportamientos distintos a los definidos en los principios y valores establecidos en el Código de Ética, y que afectan de manera sustantiva al cumplimiento de los fines y propósitos de la entidad pública.

En consecuencia, el SNA estableció los lineamientos para los códigos de ética, en donde se señalan quince principios y ocho valores que deben observarse en las entidades públicas del país.<sup>5</sup> Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) argumenta: *“Puesto que el número de elementos que los humanos almacenan en su memoria de trabajo es limitado, un conjunto recordable de valores o principios clave no contiene idealmente más de siete elementos.”*<sup>6</sup>

Al atender la recomendación de la OCDE, y con base en la experiencia obtenida en el Programa para la Consolidación de la Ética Pública (CEP), se han identificado seis valores torales, los cuales están relacionados directa o indirectamente con los quince principios y los ocho valores establecidos para los sistemas anticorrupción del país. Adicionalmente, estos

---

<sup>4</sup> Caccia, Eduardo. (15 de marzo de 2020). El virus y Ana Karenina. *Periódico Mural*.

<sup>5</sup> ACUERDO por el que se dan a conocer los Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 12 de octubre de 2018.

<sup>6</sup> OCDE. (2018). *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>, pagina 42.

seis valores fueron seleccionados al considerar su relevancia en el servicio público, lo cual se traduce en la aportación que hacen para hacer realidad el interés público.

Para ejemplificar cómo los seis valores torales se integran o se relacionan con otros valores del SNA, se tomó el valor **interés público** como referencia, pues en este: “Las personas servidoras públicas actúan buscando siempre y en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares, distintos a la satisfacción y bienestar colectivo”.<sup>7</sup> En este ejemplo, al existir el incumplimiento del valor **interés público** por un proceder deshonesto, parcial, ilegal, no honrado, y con falta de respeto, igualmente se tiene una conducta considerada dentro de los valores identificados como torales.

### VALORES TORALES IDENTIFICADOS POR EL CEP PARA GUIAR EL COMPORTAMIENTO DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

Valor		Descripción	Principios y valores relacionados (SNA)
1	Honestidad	Actuar siempre de manera congruente con la verdad y la justicia, convencidas del compromiso de ajustar su conducta, para que en su desempeño impere una ética que responda al interés público, y genere certeza ante todas las personas con las que interactúan y las observan.	Integridad Interés público
2	Honradez	Actuar siempre con rectitud y respeto en todo momento, en el manejo de los recursos y atribuciones públicas. Nunca utilizar el cargo, puesto o función asignada para beneficio personal o de particulares.	Honradez Economía
3	Responsabilidad	Actuar siempre con madurez, profesionalismo y contar con la capacidad requerida, para cumplir eficaz y eficientemente sus actividades, tareas y obligaciones públicas asociadas a su cargo, puesto o función.	Eficiencia Profesionalismo Disciplina Competencia por mérito Eficacia Liderazgo Cooperación
4	Legalidad	Conocer y cumplir con las disposiciones que regulan sus funciones, facultades y atribuciones asignadas.	Rendición de Cuentas Legalidad Transparencia
5	Respeto	Actuar reconociendo que todas las personas tienen derechos, por lo que se les debe otorgar un trato digno y cordial que propicie un diálogo cortés, para alcanzar un entendimiento que garantice el interés público.	Lealtad Respeto Respeto a los Derechos Humanos Entorno cultural y ecológico

<sup>7</sup> Ídem.

Valor		Descripción	Principios y valores relacionados (SNA)
6	Imparcialidad	Actuar sin conceder privilegios o preferencias distintas al interés público a ninguna persona u organización, y no permitir que prejuicios, influencias o intereses indebidos afecten sus decisiones o el ejercicio de sus funciones.	Imparcialidad Objetividad Competencia por mérito Equidad Igualdad y no discriminación Equidad de género

Fuente: Elaboración propia a partir de lo definido por el SNA.<sup>8</sup>

En la selección de valores torales se incluyeron honestidad y honradez, que pudieran parecer similares o incluso iguales. Sin embargo, para el sector público la diferencia entre ambos es relevante e importante. Para darle mayor claridad a su diferenciación, cabe añadir que el vocablo honesto se refiere a una persona congruente, honorable, justa, digna, recta, confiable, decente. Mientras que el vocablo honrado se refiere a una persona que procede con honradez, que no roba, que respeta las leyes, que no busca ocasionar daños a otras personas. Se puede argumentar que la persona honesta es aquella que su conducta es coherente entre el ser y hacer, mientras que la que es honrada no toma para si nada que no sea de su propiedad y cumple con lo que promete. De acuerdo con esta definición se puede ser honrado y no ser honesto; pero no se puede ser honesto y no ser honrado.

### III. TRIÁNGULO DE LA CORRUPCIÓN

Para el análisis de riesgos **que conducen a la corrupción**, recurrimos al triángulo de la criminalidad o también conocido como Triángulo de Análisis del Problema (TAP).<sup>9</sup> Este triángulo se basa en teorías y conceptos de la criminología conocidas como Teoría Ambiental Rutinaria (TAR). Esta teoría formulada por Cohen y Felson<sup>10</sup> establece que el crimen ocurre cuando un posible infractor y un blanco posible se reúnen en un lugar y tiempo específico, sin un guardia capaz presente. Asume que el egoísmo y la avaricia humana sobran como motivación para convertir a un ser humano en un delincuente.

Considerando que los elementos en juego para que se cometa un acto de corrupción son los mismos o similares que los elementos para que se cometa un delito, y dado que una gran parte de los actos de corrupción se clasifican como delito, se puede concluir que los elementos comunes son los siguientes:

1. Un **victimario o sujeto motivado**, en el caso de un comportamiento conductual que pueda clasificar como acto de corrupción, es cuando aquella persona servidora pública sin integridad no se comporta legal o éticamente.

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> Camacho, J. (tr) (s.f). *El triángulo de análisis de problemas*. Recuperado de: [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/pdfs/espanol/triangle\\_esp.pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/pdfs/espanol/triangle_esp.pdf)

<sup>10</sup> Cohen, Lawrence E., and Marcus K. Felson (2010). *Routine Activity Theory, Encyclopedia of Criminological Theory*. Edited by Francis T. Cullen & Pamela Wilcox. SAGE Publications, Inc.

2. Un **objetivo** como dinero, poder, información, recursos, beneficios extraordinarios, etc., sin el control, vigilancia, supervisión adecuado, tanto por la propia entidad pública, como por las organizaciones de la Sociedad Civil.
3. Un institución debilitada o capturada (**el entorno**) sin protocolos de actuación, sistemas adecuados de transparencia, profesionalización, normatividad, mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

En el siguiente gráfico se ilustran los tres elementos y se puede observar su interacción o interdependencia. Además, su presencia en las entidades públicas puede tener un arraigo o fortaleza similar o diferenciada. Un escenario catastrófico o extremadamente retador es cuando una institución posee los tres elementos con un alto nivel de presencia.



Fuente: Elaboración propia

Bajo lo establecido por esta teoría, se puede argumentar que para evitar o tratar de minimizar la probabilidad de que se cometa un acto de corrupción, se requiere modificar al menos uno de los tres elementos.

Los gobiernos, entidades públicas y diversas organizaciones especializadas atienden alguno o todos estos elementos. El Programa CEP busca incidir positivamente en la conducta de las personas **en el servicio público**, es decir: en el **victimario o sujeto motivado**. Con ello se pretende complementar los propósitos del Sistema Nacional Anticorrupción, los cuales inciden mayoritariamente en el entorno institucional: supervisión a través de la persecución y sanción de actos de corrupción, y mejora al entorno a través de la construcción de mapas de riesgo y medidas de control sobre los mismos.

#### IV. PILARES PARA LA INTEGRIDAD

A partir de lo anterior, podemos afirmar que, para robustecer la integridad en el servicio público, tanto en el ámbito institucional como personal, es necesario tener un marco de referencia puntal sobre **lo que se quiere lograr, el cómo y un claro para qué**.

El Programa CEP ha identificado doce elementos o pilares necesarios para impulsar una adecuada estrategia para la promoción de conductas éticas para la integridad:

DOCE PILARES DE LA ÉTICA PARA LA INTEGRIDAD	
¿Qué queremos y buscamos? (Propósito)	1. Las personas en el servicio público están llamadas a ser íntegras.
	2. Las personas en el servicio público buscan hacer lo correcto correctamente.
	3. Las personas en el servicio público conocen y aplican principios y valores para el comportamiento ético, plasmados en códigos de ética y conducta.
	4. Las personas en el servicio público no solo evitan los actos de corrupción, sino que actúan de acuerdo con principios y valores éticos, lo que significa integridad.
¿Cómo se va a lograr?  ¿Qué valores deben orientar el servicio público?	<b><i>Existen seis valores torales como cimientos de la conducta:</i></b>
	5. Honestidad: Las personas servidoras públicas actúan siempre con la verdad y por la justicia.
	6. Honradez: Las personas servidoras públicas actúan con rectitud y con absoluto respeto de los recursos públicos.
	7. Legalidad: Las personas servidoras públicas conocen y cumplen con las disposiciones que regulan el ejercicio del servicio público.
	8. Responsabilidad: Las personas servidoras públicas actúan con madurez, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones públicas.
	9. Respeto: Las personas servidoras públicas actúan con sencillez, consideración, tolerancia, austeridad y sin ostentación, al otorgar siempre un trato digno y cordial a cualquier persona.
	10. Imparcialidad: Las personas servidoras públicas otorgan a toda persona el mismo trato, sin conceder privilegios o preferencias, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
¿Para qué? ¿Con qué finalidad?	<b><i>De atender lo anterior, se busca lo siguiente:</i></b>
	11. Las personas en el servicio público saben que actuar sin ética trae perjuicios individuales y colectivos.
	12. Las personas en el servicio público saben que con el actuar ético se construye y mantiene la confianza ciudadana, la cual es indispensable para el buen desempeño público.

Son grandes y complejos los desafíos para inhibir de manera significativa la corrupción, y se podría argumentar que es una guerra sin fin. Empero, el servicio público tiene la misión de recuperar la confianza de los ciudadanos y fortalecer la legitimidad de las instituciones. El actuar de los servidores públicos ha de ser y debe ser siempre y en todo lugar ético, de acuerdo con los fines, principios y valores establecidos en los códigos de ética y conducta vigentes en cada institución/dependencia pública. En la medida en que este actuar se consolide y forme parte de la renovada costumbre conductual del servicio público, su ejemplo permeará e impactará positivamente a toda la organización/institución.

La ciudadanía tiene la responsabilidad de acompañar las tareas destinadas a mantener la integridad en el servicio público; al hacerlo atiende la responsabilidad de ver por el bienestar colectivo. Es indispensable que los ciudadanos y sus organizaciones participen en la



observación, vigilancia, seguimiento y evaluación del comportamiento ético de las personas en el servicio público en México.

Promover acciones en pro de la integridad a través del combate a la corrupción con comportamientos éticos implica necesariamente no cometer ni ser cómplice de actos corruptores; así como atender debidamente las responsabilidades de las funciones asignadas. Solamente de esa manera se podrá erradicar el cáncer social que representa la corrupción, y se podrá aspirar a tener instituciones sanas que atiendan el propósito y las funciones para las que fueron creadas, sustentadas en la integridad institucional e individual.