



PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN  
DE LA ÉTICA PÚBLICA

# La promoción de la Ética Pública como estrategia efectiva para el fortalecimiento de la Integridad Pública en México

*Programa para la Consolidación de la Ética Pública*

Agosto 2020



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**ICMA-ML**  
México/Latinoamérica



*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.*

*El Programa CEP 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 y con el involucramiento de la sociedad.*

Desarrollo del documento:

Octavio E. Chávez

José Octavio Acosta A.

Revisores:

Jaime Villasana Dávila

Stana Ferrari

Ma. Eugenia Nieto Caraveo

Salvador Torres Dávalos

Ana María Petersen

Oscar Rivas

Yvette Sosa F.



## CONTENIDO

I. Introducción .....	1
II. Aproximaciones a una definición de Corrupción .....	6
III. El comportamiento ético es responsabilidad y obligación insoslayable de todas las personas en el servicio público.....	16
IV. La integridad en el servicio público exige un comportamiento basado en principios y valores éticos para lograr un doble propósito: ser y parecer .....	18
V. La ética pública se relaciona con el fondo y la forma, con el ser y el parecer.....	19
VI. Tipos de comportamiento en el servicio público .....	20
VII. Lineamientos para promover y fortalecer el comportamiento ético .....	22
VIII. Conclusiones .....	24



## I. Introducción

El propósito y la funcionalidad que debe desempeñar todo buen gobierno, que aspira a ser íntegro a través de un comportamiento ético, es ser efectivo y eficiente para alcanzar el bien colectivo, pues el bien es el fin de las acciones éticas:

*“Todas las artes, todas las indagaciones metódicas del espíritu, lo mismo que todos nuestros actos y todas nuestras determinaciones morales, tienen al parecer siempre por mira algún bien que deseamos conseguir; y por esta razón ha sido exactamente definido el bien, cuando se ha dicho, que es el objeto de todas nuestras aspiraciones”<sup>1</sup>.*

Para alcanzar este fin, las instituciones públicas requieren de cierto consenso y condiciones de gobernanza, entendida como el proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones, con miras a alcanzar objetivos definidos y discutidos colectivamente<sup>2</sup>; y que contribuyen a la estabilidad de la sociedad, siempre y cuando cuenten con la confianza ciudadana. Un gobierno íntegro requiere contar con esta confianza para la obtención de buenos resultados (hacer bien las cosas); pero requiere también ser percibido positivamente por la ciudadanía: “hacer bien lo que es correcto y ser percibido positivamente”<sup>3</sup>. En otras palabras, la integridad pública es el medio para recuperar esta confianza sin la cual la colaboración se antoja improbable y en el caso de que exista, ésta será episódica o coyuntural y no un elemento que permita pensar en la participación ciudadana sostenida y en la cogestión de lo público. La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada en 2013 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y adoptada por la XXIII cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, señala el derecho fundamental a la buena administración<sup>4</sup>. Tenemos entonces que los buenos gobiernos son íntegros y tienen una buena administración, sustentada en la gobernanza y la confianza ciudadana.

### Acerca de la Integridad

Integridad deriva de la palabra de origen latino *integrītas* o *integrātis*, que significa totalidad, pureza, robustez y buen estado físico. Así mismo, integridad deriva del adjetivo *integer*, que significa intacto, entero, no tocado o no alcanzado por un mal. Observando las raíces de este adjetivo se compone del vocablo in-, que significa no, y otro término de la misma raíz del verbo tangere, que significa tocar o alcanzar; por lo tanto, la integridad es la pureza original y sin contacto o contaminación con un mal o un daño, ya sea físico o moral.

---

<sup>1</sup> Aristóteles “Moral a Nicómaco” <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc01003.htm>

<sup>2</sup> Cooperación Española Conocimiento/Interconecta (17 de julio de 2020). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. [https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf)

<sup>3</sup> Cashi, Ileana (17 de julio de 2020). *El debate de la ética: ¿Qué es hacer lo correcto?* <https://ileanacaschi.com/el-debate-de-la-etica-que-es-hacer-lo-correcto/>

<sup>4</sup> Güemes, Cecilia (17 de julio de 2020). *Confianza en la administración pública*. Universidad Carlos III de Madrid. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4353>



Así, la integridad es el estado de lo que está completo o tiene todas sus partes, es la totalidad, la plenitud. Lo íntegro es algo que tiene todas sus partes intactas o puras. La integridad como valor es una cualidad de quien tiene entereza moral, rectitud y honradez en la conducta y en el comportamiento. En general, una persona íntegra es alguien en quien se puede confiar, lo que le da autoridad para tomar decisiones sobre su comportamiento y resolver los problemas relacionados con sus acciones por sí misma. La integridad, en una connotación positiva, está relacionada con los comportamientos, las ideas, las creencias y la forma de actuar de cada individuo.

**La integridad de cualquier institución está relacionada con cumplir la funcionalidad para la cual fue creada. Las desviaciones o el uso malintencionado de funciones o recursos públicos alteran su integridad, la corroen. El antónimo de integridad es entonces corrupción.**

Paralelamente, la integridad en las personas tiene un amplio sustento en la **congruencia**, que es una característica que se presenta siempre a través de la coherencia entre lo que se dice o predica y lo que se hace. Una persona actúa con congruencia cuando 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.

El actuar íntegro de un buen gobierno, se sustenta, entonces, en valores tales como honestidad, honradez, legalidad, responsabilidad, respeto e imparcialidad. Recordando que **un valor se tiene únicamente cuando se ejerce, cuando se aplica**; de lo contrario estamos hablando de un enunciado o de un deseo en el mejor de los casos. Es decir, yo soy una persona honesta no porque yo lo diga, sino porque demuestro con mis actos que lo soy y soy percibido como tal.

**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.**

Los actos de corrupción en la gestión pública siguen demostrando la fragilidad humana en pleno siglo de grandes avances tecnológicos. Una vulnerabilidad que conviene prever, entender y atender en todo momento, ante la diversidad de retos y riesgos que diariamente enfrentamos<sup>5</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 deben ser previstos y evitados.**

La integridad se logra y mantiene siempre y cuando el comportamiento ético sea la base del actuar del ser humano. Su ejercicio es tan frágil, afirmó Warren Buffet, que “se necesitan 20 años para construir una reputación y 5 minutos para arruinarla”. Por ello la integridad se rompe con una sola falla, la cual puede dar lugar a la aparición de actos de corrupción; la raíz de la corrupción.

Resumiendo, si se quiere que la integridad pública sea una estrategia efectiva para un buen gobierno, se debe tener un comportamiento ético y evitar la corrupción. La integridad es como la salud, se requiere un estado de completo bienestar físico, mental, emocional y social. Es así que no basta con no estar enfermo sino hacer lo correcto de forma correcta. La corrupción es entonces la ausencia de integridad. Si queremos acabar con ella, debemos entonces fortalecer la integridad, actuando siempre y en todo momento con estricto apego a los valores que profesamos.

<sup>5</sup> Caccia, Eduardo, *El virus y Ana Karenina*, Periódico Mural, 15 de marzo de 2020.



## ¿Ética pública o moral pública?

La ética, que pertenece al ámbito teórico, es el estudio filosófico y científico de la moral que es práctica. La ética trata sobre la razón y depende de la filosofía, en cambio la moral es el comportamiento en el que consiste nuestra vida. Etimológicamente ética y moral

*“tienen el mismo significado: moral viene del latín mos que significa hábito o costumbre; y ética del griego ethos que significa lo mismo. La moral tiene que ver con el nivel práctico o de la acción. La ética con el nivel teórico o de la reflexión. En los dos casos se trata de normas, percepciones, del deber ser”<sup>6</sup>.*

Según Jaime Rodríguez-Arana Muñoz,

*“La Ética Pública es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto realizados por funcionarios públicos. Es ciencia porque el estudio de la Ética para la Administración Pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien. La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a los demás, es el eje central de la Ética Pública, como lo es la conservación del bien común”<sup>7</sup>.*

Para efectos prácticos de este documento, en adelante nos referiremos a la **Ética** como los comportamientos éticos basados en principios y valores del sistema moral vigente.

La apreciación de los ciudadanos determina su confianza en las instituciones gubernamentales, así como su motivación para involucrarse en los asuntos públicos. **La percepción de corrupción e incompetencia hacia un gobierno inhibe la actuación cívica de los ciudadanos y limita su apoyo a las iniciativas gubernamentales.** Esto a su vez favorece la pérdida de los valores de la democracia tales como, la legitimidad, legalidad, corresponsabilidad, participación y el respeto; lo que puede derivar en una **crisis institucional**. La sociedad en su conjunto emite juicios a partir de lo que observa o de noticias falsas que se busca que observen en esta época de la posverdad,<sup>8</sup> situación que no se puede evitar y llega a impactar la reputación y honra de los involucrados.

En este contexto, la confianza en las entidades públicas no emerge de manera natural, más bien lo contrario. En el caso del gobierno y las entidades públicas, considerando que tienen funciones mayoritariamente monopólicas y operan en un entorno donde es permanentemente observado y juzgado, están en una condición que despierta desconfianza que se hace extensiva a las conductas

---

<sup>6</sup>Universidad Pontificia Bolivariana (17 de julio de 2020). *Diferencia entre ética y moral*. <http://cmap.upb.edu.co/rid=1GCFQ589B-RNNRQV-97/eticaymoral%20s%C3%ADntesis.pdf>

<sup>7</sup>Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime La ética pública constitucional y la buena administración. *Revista de Administración Pública INAP*, Vol. LII, No. 3, pp. 67-86. <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap144.pdf>

<sup>8</sup> Información fabricada y publicada deliberadamente para engañar e inducir a terceros a creer falsedades o poner en duda hechos verificables. <https://www.milenio.com/opinion/carlos-tello-diaz/carta-de-viaje/posverdad-y-noticias-falsas>



de las personas en el servicio público, por lo que se requieren acciones afirmativas de comportamiento íntegro<sup>9</sup>.

Por lo anterior, los actores en el gobierno deben **trabajar permanentemente en la construcción y mantenimiento de la confianza ciudadana**, soportada en el desempeño y conductas deseadas, a sabiendas que, de no hacerlo, **estarán provocando la desconfianza en los ciudadanos**, impactando en su reputación personal y en la de las instituciones públicas<sup>10</sup>, y con esto debilitando la efectividad gubernamental para contribuir al desarrollo y al bienestar.

### La corrupción como ausencia de integridad

La corrupción se ha mantenido como un tema principal y central en la agenda política nacional, condición que se alimenta de resultados adversos obtenidos en diferentes métricas, como por ejemplo, en el Índice de Percepción de la Corrupción, realizado por Transparencia Internacional y el cual para el año 2020 ubicó a México en el lugar 124 de 180, que si bien recuperó 6 lugares respecto al 2019, aún se mantiene entre los países más corruptos del mundo con 31 puntos en una escala de 100<sup>11</sup>.

Aun cuando hay diversas acciones en marcha para combatir la corrupción, no sorprende que la corrupción se mantenga como una de las mayores preocupaciones ciudadanas. Además, no debe olvidarse que representa un grave obstáculo para la seguridad, el bienestar y el desarrollo, por los altos costos económicos, políticos, sociales y culturales que ocasiona. Entre ellos están la reducción de la inversión económica, una menor creación de empresas, la pérdida de empleos, la insatisfacción de los ciudadanos, la desconfianza en el gobierno y los partidos políticos, que invariablemente resultan en desconfianza en las instituciones públicas<sup>12</sup>. Todo esto ha llevado a la afectación del bienestar de los ciudadanos, la disminución de la calidad de vida y la pérdida de valores culturales, morales y espirituales. La corrupción entonces produce la pérdida de la confianza en la integridad de las instituciones públicas y elementos culturales permisivos de malos comportamientos.

La historia de la corrupción es muy antigua: algunos historiadores se remontan hasta el reinado de Ramsés IX, 1100 a.C., en Egipto. Un antiguo funcionario del faraón, identificado como Peser, denunció en un documento los negocios sucios de otro funcionario que se había asociado con una banda de profanadores de tumbas<sup>13</sup>. Los griegos tampoco tenían un comportamiento ejemplar, por ejemplo, en el año 324 a.C. Demóstenes, acusado de haberse apoderado de las sumas depositadas en la Acrópolis por el tesorero de Alejandro, fue condenado y obligado a huir<sup>14</sup>. Igualmente Pericles,

---

<sup>9</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>10</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. <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>

<sup>11</sup> Transparency International. (2020). *Índice de la percepción de la Corrupción 2019*. <https://www.transparencia.org.mx/ipc2020/>

<sup>12</sup> IMCO (17 de julio de 2020). *México: anatomía de la corrupción*. [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/)

<sup>13</sup> Arcos Domínguez, Mario Fernando (2003). *La Corrupción en la Administración Pública de las Organizaciones*. Bogotá, Colombia. Universidad Militar Nueva Granada.

<sup>14</sup> Piergiorgio M., Sandri (17 de julio de 2020). *Historia de la Corrupción. La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/estilos-de-vida/20120803/54331562523/historia-de-la-corrupcion.html>



conocido como el Incorruptible, fue acusado de haber especulado sobre los trabajos de construcción del Partenón<sup>15</sup>.

No obstante que es un problema que ha perdurado a lo largo de la historia, ha sido en las últimas décadas cuando ha alcanzado proporciones exorbitantes, poniendo en riesgo las estructuras democráticas de los países. Esto ha contribuido a incrementar el aporte de diferentes actores gubernamentales, académicos, sociales y empresariales sobre la conceptualización del significado de corrupción y la forma más adecuada para combatirla.

La forma en que entendamos la corrupción determinará la forma en que la combatimos. El Dr. Mauricio Merino señala que la sola definición de la palabra corrupción ha traído controversias y polémica<sup>16</sup>. Consideramos que ha predominado un enfoque reactivo y punitivo en la lucha contra la corrupción en México, que, si bien es necesario, ha dejado en un segundo plano el fortalecimiento de la práctica de la integridad y el comportamiento ético.

*“...a la corrupción entendida como un sistema de captura deben oponerse acciones de combate que modifiquen comportamientos y estructuras y, a la vez, medios de sanción, de transparencia, de alumbramiento de áreas grises y, sobre todo, de seguimiento ciudadano a cada uno de los momentos de la gestión gubernamental...La corrupción es un monstruo de mil cabezas. De aquí la importancia de asumir su combate desde una política articulada y coherente entre todas las instituciones que deben hacerle frente, con total apertura sobre la información que producen y con la más amplia participación de la sociedad”<sup>17</sup>.*

Si bien el combate a la corrupción por parte del Sistema Nacional Anticorrupción tiene entre sus principales propósitos *“...establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos...”*<sup>18</sup>, las acciones dominantes han sido promover la denuncia y la sanción de servidores públicos que han incurrido en actos de corrupción, la creación de estructuras de control en los procesos administrativos y algunas acciones preventivas. Por ello, consideramos que ha sido insuficiente la identificación del origen y las causas que generan la corrupción. Se ha priorizado la atención de las consecuencias, más que la atención y modificación de las causas, y como señala el Dr. Jacobo García Villarreal, de la OCDE: “Para apuntar a un cambio hacia **culturas de integridad pública**, es necesario no pensar únicamente en los corruptos, y entender las dimensiones **cognitivas** y **sociales** que determinan nuestras conductas”<sup>19</sup>.

Ante esta limitación, **es necesario e importante atender la promoción y el fortalecimiento de las conductas éticas como complemento estratégico del combate a la corrupción en el servicio público**. Al centro de la argumentación de este documento se encuentra que la **integridad**

---

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Merino, Mauricio (2018). *Opacidad y Corrupción: las huellas de la captura*. Cuadernos de Transparencia, Número 26, INAI. <https://www.imipe.org.mx/sites/default/files/pdf/ct26.pdf>

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Pérez Pérez, Gabriel. *El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho*. Redalyc.org. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67658492004/html/index.html>

<sup>19</sup> Ponencia en el seminario “Diálogos por la Integridad” organizado por ICMA ML <https://www.icmaml.org/seminarioprograma>





**organizacional e individual se sustenta en la conducta ética.** De ahí que, para ser efectivos en la lucha contra la corrupción, es necesario reivindicar y fortalecer el valor del servicio público. Lo anterior como un aporte al importante diálogo nacional asociado con el tema de los sistemas anticorrupción.

Las instituciones requieren de un completo estado de **salud** en general e integridad para cumplir su propósito de servicio al público; donde el comportamiento ético es parte importante de este. Por lo tanto, para rescatar y fortalecer la integridad en las instituciones públicas, es menester **definir de la manera más específica los posibles elementos que la degradan**, es decir, aquellos asociados con el fenómeno de la corrupción.

La **corrupción tiene causas multifactoriales** y es imperativo identificar aquellos elementos que nos permitan atenderlas efectivamente. De otra manera estaremos cometiendo un error de lógica que limitará los resultados. Es decir, estamos poniendo el acento en combatir una enfermedad (enfoque punitivo) y no en fortalecer la **salud** (enfoque preventivo) del servicio público<sup>20</sup>. Efectivamente es necesario combatir la corrupción, pero no hay que olvidar que un aspecto fundamental es **fortalecer la integridad del servicio público**.

Adicionalmente, la naturaleza y exposición natural de la función de las personas en el servicio público **las convierte en ejemplo ante la sociedad en general**, por lo que su actuar impacta directamente en cómo se moldean las costumbres conductuales de la sociedad, para bien o para mal.

En suma, la corrupción es un fenómeno que se manifiesta y afecta los espacios públicos y privados, impacta al patrimonio, a la economía, a las relaciones sociales y hasta familiares, a la cultura y a la confianza ciudadana. Este documento busca contribuir y enriquecer este valioso y necesario debate, partiendo de un enfoque desde la **integridad la cual se construye y consolida a través de la ética pública**.

## II. Aproximaciones a una definición de Corrupción

Diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales han definido la corrupción por sus manifestaciones o por lo que la provoca, no necesariamente por lo que es. Organizaciones como Transparencia Internacional (2016) y el Banco Mundial (1997) la definen como el abuso del poder público para obtener beneficios privados. El Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) con sede en México, la define como "*la apropiación privada y abusiva de las atribuciones y las facultades otorgadas a los servidores públicos*"<sup>21</sup>.

Por otra parte, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México, creado el año 2015, no define lo que es la corrupción. El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento jurídico del SNA, se refiere por igual a las **faltas administrativas graves que a**

---

<sup>20</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. Pág. 9 <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>

<sup>21</sup> PIRC/CIDE (Ed.) (2018). Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción. Ciudad de México: CIDE.



**los actos de corrupción**, al describir a las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con *faltas administrativas graves o hechos de corrupción*, y patrimonial del Estado.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, que busca prevenir y castigar la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, tampoco define lo que es la corrupción, pero enuncia **las faltas graves (o actos de corrupción) en las que puede incurrir un servidor público** que son: cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de la justicia. La gran mayoría de estos ilícitos están relacionados con el **daño patrimonial**. Por lo que refuerzan el imaginario popular de que **ser corrupto es tomar dinero público para beneficio privado**; lo cual es cierto, pero no exclusivamente.

Si bien la ausencia de una definición jurídica de corrupción pudiera ser deliberada para evitar encasillar condiciones difíciles de prever y definir en un código legal, su combate en el ámbito administrativo sí lo requiere, por su relevancia para lograr el objetivo de mantener o recuperar la integridad del servicio público. Por ello, para prevenir y evitar que suceda la corrupción es necesaria una definición que remita con claridad a los orígenes y causas. Si solo atendiéramos sus manifestaciones y consecuencias (que también es importante hacerlo), sería como si únicamente combatiéramos las manifestaciones y consecuencias de una enfermedad grave; por ejemplo, como si quisiéramos terminar con la pandemia del COVID, solo mediante la hospitalización de pacientes graves, o bien, pretender terminar con la violencia e inseguridad solamente mediante la persecución, detenimiento y en algunas ocasiones castigando a los delincuentes.

Esta insuficiencia de definición nos impide entender el concepto y naturaleza de la corrupción, y parece que fuera un fenómeno exclusivo de los agentes del Estado y relacionada con daños patrimoniales, pero no es así. Tal como diversos estudios lo han señalado, la corrupción no se limita a la afectación del patrimonio público, ni es un problema exclusivo del gobierno ni de los servidores públicos. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio “Los Derechos Humanos y la Corrupción en México”<sup>22</sup>, entre el año 2000 y el 2014 la Secretaría de la Función Pública (SFP) sancionó por actos de corrupción a 124 mil 420 funcionarios; el 43.44% de las irregularidades investigadas fue por incumplimiento de declaración de la situación patrimonial. Le sigue la negligencia administrativa con el 37.51%; el 3.61% de las irregularidades investigadas fue por violación en el procedimiento de contratación; 0.93% por cohecho o extorsión; y 0.01% violación de derechos humanos. Por su parte el IMCO, en su artículo “Más allá de la mordida”<sup>23</sup> identifica 10 tipos de actos corruptores. Con esto queremos ejemplificar que la corrupción no está únicamente relacionada con daños patrimoniales.

A pesar de que el gobierno federal pareciera insistir en que la corrupción está relacionada fundamentalmente con daños al patrimonio, al señalar la titular de la Secretaría de la Función

---

<sup>22</sup> Vázquez, D. (coord.) *et al.* (2017). Los Derechos Humanos y la Corrupción en México: Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014 (Rep.). CNDH. Consultado el 20 de febrero de 2019. [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/otrosdocumentos/doc\\_2017\\_035.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/otrosdocumentos/doc_2017_035.pdf)

<sup>23</sup> Kaiser, M. (2016). *Más allá de la mordida: Los 10 tipos de corrupción*. IMCO. Consultado el 15 de enero de 2019. [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/mas-alla-de-la-mordida-los-10-tipos-de-corrupcion/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mas-alla-de-la-mordida-los-10-tipos-de-corrupcion/)



Pública (SFP), Irma Eréndira Sandoval que “en los primeros nueve meses de la administración de Andrés Manuel López Obrador se han recibido 22 mil 840 denuncias ciudadanas por probables actos de corrupción, que representan un 40 por ciento más con respecto a las recibidas en el mismo periodo del año pasado. Del total de señalamientos, informó la Secretaria, casi 2 mil se realizaron a través del programa Alertadores Internos de la Corrupción”<sup>24</sup>. Lo que a su vez ha posibilitado ahorros por 500 mil millones de pesos<sup>25</sup>.

En este sentido, la Secretaría de la Función Pública (SFP) del Gobierno de México define la corrupción como “el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de **fondos perdidos** y el sector en el que se produzca”. A cada una de ellas, la SFP las define como sigue:

*“Corrupción a gran escala: consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.*

*Actos de corrupción menores: consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.*

*Corrupción política: manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio”<sup>26</sup>.*

El Programa Interinstitucional para la Rendición de Cuentas (PIRC) considera que la corrupción no solo se refiere a daños patrimoniales, sino que:

*“...La corrupción es un problema de captura de las instituciones, los recursos y las decisiones del Estado para utilizarlo con propósitos particulares. Se trata de una forma de organización que se caracteriza por la apropiación y la distribución excluyente y restringida de recursos, servicios, bienes y acceso al poder, ajenos a los fines del Estado. Se manifiesta a través de la captura de puestos, presupuestos, procesos y decisiones públicas que impide la eficiencia de los recursos públicos, obstaculiza la eficacia del Estado, impide la buena marcha de las administraciones públicas y genera el entorno favorable para el uso abusivo de la autoridad. La*

---

<sup>24</sup> Olivares, Alonso (23 de septiembre de 2019). Aumentan 40% las denuncias de corrupción en gobierno de AMLO. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/09/23/en-gobierno-de-amlo-aumentan-40-denuncias-por-corrupcion-486.html>

<sup>25</sup> Proceso (31 de agosto de 2019). Combate a la corrupción permite ahorro por 500 mmdp, afirma AMLO. <https://www.proceso.com.mx/597937/combate-a-la-corrupcion-permite-ahorro-por-500-mmdp-afirma-amlo>

<sup>26</sup> Secretaría de la Función Pública (2013). Definición de corrupción. Consultado el 16 de enero de 2019 en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>



*corrupción es la apropiación ilegítima y sistémica del espacio público, para propósitos particulares...<sup>27</sup>.*

En cuanto a sus consecuencias, la Dra. Nora Rabotnikof, en su libro “En busca de un lugar común”, señala que si algo no es de utilidad o de interés colectivo, si algo no se conoce, no se sabe o se oculta; o si algo es inaccesible, tampoco puede definirse como si fuera público. O sea que la captura de las instituciones públicas por la corrupción lleva a la privatización del espacio público.

Si bien existen importantes aportaciones para definir el concepto de corrupción, consideramos que la **noción general** tanto del concepto, como de sus alcances y consecuencias es aún insuficiente, pues no nos ha permitido comprender a plenitud la gravedad y repercusiones de esta; que no solo **pervierte** a los servidores públicos, sino a las mismas instituciones, y su relación con los ciudadanos.

La palabra corrupción tiene su origen etimológico del vocablo *corruptio*, que se encuentra conformado por los siguientes elementos: el prefijo con-, que es sinónimo de “junto”; el verbo *rumpere*, que puede traducirse como **hacer pedazos**; y finalmente el sufijo *tio*, que es equivalente a **acción y efecto**.

**La corrupción es entonces un proceso de depravación, perversión, daño y alteración, mismo que no se produce de inmediato; sino que es la acción perjudicial constante, consecuencia de la irresponsabilidad, lo que lleva a una organización a perder o modificar sustantivamente su esencia o naturaleza, es decir: su integridad. Lo que lleva a las instituciones a perder su integridad es la acción constante de faltas y la ausencia de atención (faltas que son “toleradas” o no son contenidas, sancionadas -impunidad- y reparadas para que exista un menor riesgo de reincidencia).**

Podemos comprender mejor esta idea si pensamos en una metáfora que compara las instituciones con alimentos, por ejemplo: un producto que no es conservado de manera adecuada, como un queso que debe mantenerse en refrigeración, y que si no lo hacemos, podremos observar que con el tiempo iniciará un proceso de **descomposición** donde aparecerán pequeñas manchas. Esto será indicador del inicio del proceso de alteración de su naturaleza. Este daño puede frenarse o retrasarse si oportunamente eliminamos las zonas dañadas y le damos la atención adecuada al alimento; pues de no hacerlo, el producto se pudrirá totalmente, cambiará su naturaleza y ya no servirá como alimento.

La descomposición generada por la corrupción que no es oportunamente detectada, reparada y sancionada, es decir, que queda impune y el daño sin reparación, así como con posibilidad de volver a ocurrir, tiene un grave impacto negativo. Ello hace que las instituciones públicas que son capturadas por la corrupción **ya no contribuyan al bienestar y al desarrollo**, pues han perdido su naturaleza de servicio, o al menos parte de ella. Esto puede llevar a perpetuar los problemas sociales, el estancamiento del desarrollo económico, así como la impunidad entre los actores que conforman las redes de corrupción, lo cual las consolida y pueden llegar, en casos extremos, a ligarse con organizaciones criminales. Todo esto provoca que las instituciones públicas ya no estén al servicio de los ciudadanos, sino al servicio de aquellas élites que las controlan.

---

<sup>27</sup> Programa Interdisciplinario y Rendición de Cuentas (2018). Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción CIDE 2018. [http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro\\_blanco-AccountWPEduHdez.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro_blanco-AccountWPEduHdez.pdf)



Por ello se coincide con el PIRC cuando señala que esto conduce a la **captura del Estado para servir a intereses ajenos a la naturaleza de la función pública**; es decir, a la *desnaturalización* y consecuente instrumentalización de las instituciones públicas a favor de intereses privados, para verse beneficiados con licitaciones, tráfico de información privilegiada, evasión fiscal, omisión intencional de la sanción para garantizar impunidad, legislación a modo, o incluso a la comisión de delitos de robo, fraude, contrabando, entre otras muchas formas.

Las instituciones públicas ven afectada su naturaleza por la comisión de faltas graves, pero también por la **práctica frecuente**, y en diversas ocasiones por la presencia de **faltas no graves toleradas** como: el incumplimiento o cumplimiento deficiente de las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas; la opacidad, la no rendición de cuentas; cualquier forma de acoso, hostigamiento o violencia; la negligencia, el conflicto de interés, la falta de atención o discriminación; el maltrato, la falta de respeto; la atención deficiente o inadecuada de las instrucciones para cumplir con el servicio público; el registro, integración, cuidado o custodia inadecuada o deficiente de la información pública; la ineficiencia y la parcialidad; la violación a los derechos humanos; y la afectación al medio ambiente, entre otras faltas significativas.

La ausencia de contención de las faltas y con ello la captura del estado como los: *puestos, presupuestos, procesos y decisiones públicas que impide la eficiencia de los recursos públicos, obstaculiza la eficacia del Estado limita la buena marcha de las administraciones públicas y genera el entorno favorable para el uso abusivo de la autoridad*<sup>28</sup> que ha llevado a la apropiación sistémica e ilegítima de las instituciones públicas, provocando la **debilidad institucional**, minando la vigencia del Estado de derecho y, quizá lo más importante, **socavando la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana en las instituciones**.

La corrupción es la alteración más grave y contagiosa que pueden padecer las instituciones públicas o privadas, ya que pervierte **hasta lo más profundo la finalidad de una institución que, para el caso de una pública, es la búsqueda del bien colectivo**. El Estado moderno busca entonces superar esta condición de hacer del poder público un patrimonio particular de algún individuo o grupo de interés.

El entendimiento adecuado del significado de corrupción y sus graves consecuencias permiten entender mejor **qué acciones se requieren para erradicarla**. Estas no deben limitarse a sancionar las faltas graves y no graves, sin dejar de reconocer que esto es importante y necesario, sino que además se deben **promover comportamientos adecuados, responsables y éticos en el servicio público**, esto como sustento a un entorno conducente de la integridad.

Ante la gran diversidad de situaciones que implica la presencia de actos corruptores, se requiere entender que si bien existen actos que son de alto perfil e impacto por sus consecuencias y el monto de recursos involucrados, igualmente existen muchos actos corruptores en el día a día que atentan contra la integridad del servicio público. Estos últimos actos o faltas no graves, en su acumulación por la cotidianeidad, representan pérdidas incontables de recursos, eficiencia y pérdida de capacidad en la solución de problemas, entre otros efectos negativos.

---

<sup>28</sup> Programa Interdisciplinario y Rendición de Cuentas (2018). Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, CIDE. [http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro\\_blanco-AccountWPEduHdez.pdf](http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro_blanco-AccountWPEduHdez.pdf)



De entre las faltas no graves, a pesar de su significancia numérica, comúnmente son toleradas o ignoradas. En este rubro están conductas como: irresponsabilidad, negligencia, deficiente desempeño, indiferencia, abuso, discriminación, indolencia, entre otras más. Como resultado de estas conductas existen actos corruptores como: abuso de funciones (trámites), nepotismo, uso de influencias para obtener permisos o autorizaciones, irresponsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones, lealtad a las personas sobre la lealtad a las instituciones, entre otros.

Por ello, así como la salud no se limita a la ausencia o combate de enfermedades, sino al desarrollo de capacidades para mantener y mejorar un estado de bienestar; el servicio público requerido por la sociedad demanda no sólo evitar que se cometan faltas graves y no graves, sino de desarrollar todo el potencial gubernamental para responder adecuadamente a las necesidades e intereses de toda la sociedad y mejorar progresivamente su estado de bienestar. Esto solo será posible con un comportamiento ético de todos los servidores públicos para preservar la integridad institucional y fortalecer la legitimidad del Estado.

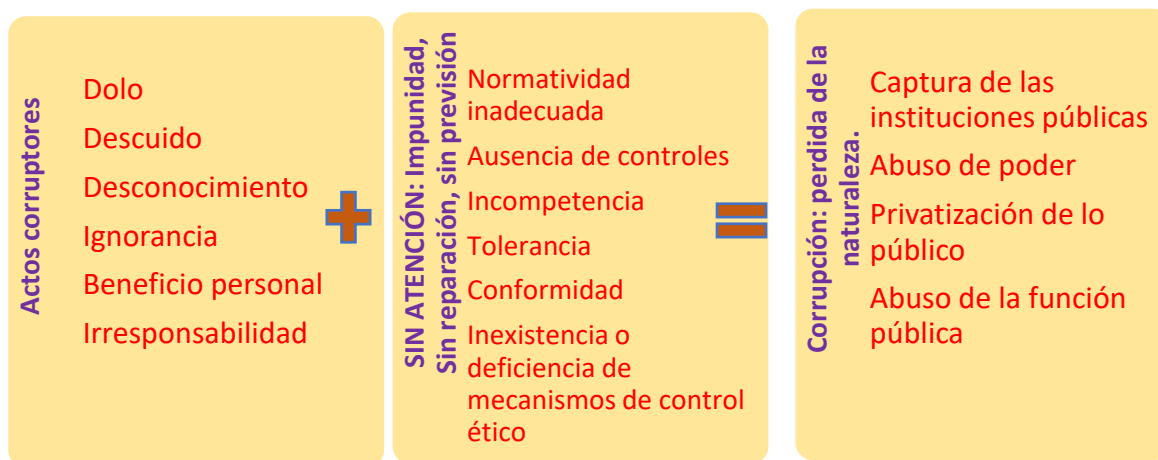
**Si comprendemos bien lo que es la corrupción, comprenderemos que, para fortalecer la naturaleza del servicio público en particular, no es suficiente la denuncia y sanción de las faltas graves y no graves, sino que es necesario además promover y procurar una efectiva conducta ética como medida preventiva ante futuros actos corruptores de procesos y objetivos institucionales.**

### **¿Cómo se produce y cómo se puede minimizar la corrupción?**

Como ya mencionamos, la corrupción -antónimo de integridad- es la degradación del ser y de su naturaleza, en este caso, **la degradación del ser y la naturaleza de las instituciones públicas**. Los actos corruptores producto del dolo, la negligencia, la irresponsabilidad, el descuido, la ignorancia, el conformismo o la búsqueda de beneficios personales que quedan sin una adecuada sanción y reparación del daño, producen entonces la descomposición o pérdida de la naturaleza del organismo (es decir, de las instituciones públicas). Para visualizar lo anterior de forma gráfica, véase la siguiente figura.

Figura 1

Representación gráfica de la corrupción en las instituciones públicas



Fuente: Elaboración propia.

Un elemento común entre Actos Corruptores y las condiciones de que estos permanezcan sin atención tiene que ver con conductas ilegales o no éticas. Así en la lucha contra la corrupción es imperativo atender las causas raíz asociadas con actuaciones no deseadas, con el entendido que en las instituciones públicas de México se busca cómo minimizarlas<sup>29</sup>.

En las estrategias anticorrupción podemos distinguir al menos tres enfoques que **deben ser complementarios, no excluyentes ni contradictorios**:

**1. Enfoque reactivo y punitivo:** Este es el enfoque que predomina en la práctica del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y se centra en la identificación, denuncia, investigación y sanción de *faltas no graves* (violaciones al Código de Ética) y *faltas graves* o **actos de corrupción** (contenidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

**2. Enfoque en el control y la vigilancia:** Recomendado en el Libro Blanco elaborado por el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), el cual pone el énfasis en la **creación y operación de órganos de control, contralorías sociales, auditorías y mecanismos de vigilancia**. Este enfoque considera que entre los mayores riesgos institucionales que favorecen los actos corruptores se encuentra la discrecionalidad de los servidores públicos y busca acotar sus espacios de decisión, estableciendo como acciones estratégicas para combatir la corrupción, las siguientes acciones importantes y valiosas:

1. Rendición de cuentas.
2. Mandatos y procesos claros.
3. Inteligencia institucional.

<sup>29</sup> Solo podemos aspirar a minimizar la corrupción. Su erradicación es un objetivo loable pero poco realista en virtud de las complejidades que existen entre las relaciones humanas y estas con las instituciones que crea.



4. Profesionalización de la Administración Pública.
5. Medios de denuncia, investigación, corrección y sanción.
6. Vinculación interinstitucional.
7. Participación ciudadana.

**3. Enfoque conductual<sup>30</sup>:** Este enfoque prioriza la prevención y busca incidir en el comportamiento de los servidores públicos, consciente de que por sí mismo no evitará los actos de corrupción, pero reconoce la importancia de atender la formación ética, como complemento necesario y estratégico de los enfoques anteriores, pues se considera que este proceso no se ha atendido con la importancia y fortaleza necesaria. Se orienta a **promover y procurar conductas y comportamientos éticos de los servidores públicos** a través de la cultura institucional. Considera el carácter ético del servidor público que puede evolucionar en la toma de decisiones consistentes con la función pública y la ética en general.

La comparación entre estos enfoques es relevante para entender los alcances y limitaciones de cada uno, a fin de aprovechar adecuadamente las ventajas que ofrecen en su instrumentación. En el combate a la corrupción es recomendable que se incluyan los tres enfoques, ya que no es deseable descalificar a uno sobre cualquiera de los otros. El “tipo de mezcla” de los tres enfoques en un programa anticorrupción institucional dependerá de las características o contexto de cada institución o entidad. Por ejemplo, en algunas instituciones el enfoque 2 (control y vigilancia) deberá tener mayor presencia que los otros enfoques. Para definir el “tipo de mezcla”, es de suma importancia que se analice el tema en los ejercicios de diagnóstico que se lleven a cabo.

---

<sup>30</sup> Este es el enfoque promovido por el Programa CEP.



## Comparativos de los enfoques en el combate a la corrupción

Énfasis	Acciones	Beneficios	Limitaciones
<b>Reactivo/punitivo:</b> sanción a los actos de corrupción.	Se busca identificar, investigar, sustanciar y denunciar las faltas a la ley de responsabilidades de los servidores públicos y particulares para que sean sancionados.	Se sanciona a los infractores que cometen actos de corrupción.	Su acento tiende a centrarse en casos individuales, con soluciones acotadas. Además, su aplicación es <i>ex post</i> , es decir, deben suceder las cosas para actuar.
<b>Prevención, control y vigilancia:</b> transparencia, rendición de cuentas, profesionalización, acotamiento de funciones y facultades.	Observación y vigilancia ciudadana; mejora de la gestión gubernamental.	Creación de organismos y mecanismos autónomos de control y vigilancia.	Su operatividad tiene restricciones al requerir condiciones institucionales pocas veces existentes.
<b>Conductual:</b> Promover y procurar conductas y el comportamiento ético	Se promueve y evalúa la integridad y el comportamiento ético para identificar todas las faltas que atentan contra el servicio público, y se promueven mecanismos efectivos de denuncia y sanción oportuna de faltas graves y no graves.	A través del comportamiento ético de las personas en las instituciones públicas protege su naturaleza y fortalece e incrementa su capacidad de servicio al público.	Requiere de influir en el juicio conductual de las personas; condición que requiere de tiempo y constancia en su aplicación.

Fuente: Elaboración propia.

Como ya hemos señalado, en la estrategia nacional ha dominado el enfoque reactivo y de alguna manera la estructuración de controles. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos iniciales del SNA, México no ha mejorado lo suficiente en su nivel de percepción en materia de corrupción.

Esto nos obliga tanto a redoblar las acciones para combatir la corrupción, como a revisar las estrategias que estamos implementando, pues quizá sea necesario incorporar otras acciones complementarias. Hay significativos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas y el SNA ya tiene varios años operando, pero aún no se observan los resultados esperados.

Es por ello que el enfoque preventivo adquiere relevancia para conocer la naturaleza de los problemas, aprender de ellos y corregirlos oportunamente. El reto de enfrentar la corrupción nos coloca ante situaciones inéditas que exigen respuestas eficientes y eficaces, que involucren a todos los actores gubernamentales y sociales. Esto implica priorizar las políticas, programas y acciones no solo para reaccionar ante los actos ya cometidos, sino, principalmente, para promover políticas, programas y acciones preventivas que nos permitan reconstruir el servicio público sobre la base de conductas éticas para devolver la integridad al servicio público.

A fin de tener un entendimiento más amplio sobre el enfoque preventivo, en el siguiente cuadro se identifica y compara el tipo de acciones procedentes del enfoque reactivo, con las acciones derivadas del enfoque centrado en la conducta, que es mayormente preventivo. Como ejemplo



analizamos el sistema de salud y el sistema de seguridad y se realiza la comparación correspondiente para el sistema anticorrupción.

### Nuevo paradigma de la prevención: análisis comparativo

	Enfoque reactivo/ punitivo	Enfoque conductual (preventivo)
<b>Sistema de Salud</b>	Combate a las enfermedades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención individualizada en clínicas y hospitales.</li> <li>• Se prioriza la atención de enfermedades graves.</li> <li>• Se busca la salud a través de medicamentos especializados.</li> <li>• Tratamientos complejos y costosos.</li> <li>• Se atiende a la persona y no al entorno.</li> <li>• No se atienden necesariamente todas las causas de las enfermedades.</li> </ul>	Se aplica, fomenta e investiga actividades y políticas de promoción, vigilancia y protección de la salud de la población: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción sanitaria de las comunidades.</li> <li>• Se prioriza a la comunidad y la educación en salud.</li> <li>• Prevención de epidemias.</li> <li>• Servicios públicos básicos.</li> <li>• La salud es producto de hábitos y conductas sanas (alimentación, ejercicio, trabajo, vida comunitaria).</li> <li>• Se atienden las causas y no solo los efectos de las enfermedades.</li> </ul>
<b>Sistema de Seguridad</b>	Combate al crimen y la delincuencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se prioriza la persecución de delitos de alto impacto.</li> <li>• Fortalecimiento de la capacidad reactiva de la policía.</li> <li>• Armamento y equipo.</li> <li>• Restricción de derechos y libertades.</li> <li>• Responsabilidad exclusiva de la policía.</li> <li>• No se afectan prioritariamente las causas de la inseguridad.</li> </ul>	Prevención social de la violencia y la delincuencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno.</li> <li>• Prevención social: Fortalecimiento Social y Participación Ciudadana.</li> <li>• Prevención comunitaria: Servicios públicos básicos comunitarios.</li> <li>• Prevención situacional: Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana y reducción de oportunidades para la violencia y la delincuencia.</li> <li>• Prevención psicosocial: atención integral a población en riesgo y víctimas de la violencia</li> <li>• Se busca atender las causas de la violencia y la delincuencia.</li> </ul>
<b>Sistema Anticorrupción</b>	Enfoque reactivo del combate a la corrupción: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se prioriza la denuncia y sanción de actos graves de corrupción.</li> <li>• Tratamiento como problema individual.</li> <li>• Tipificación más detallada de los delitos de corrupción.</li> <li>• Promoción de sistemas de denuncia.</li> <li>• Incremento de las penas.</li> <li>• No se afectan necesariamente las causas de la corrupción.</li> </ul>	Enfoque preventivo de promoción de la Conducta Ética y la Integridad Pública: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponsabilidad de la sociedad, el sector privado y el gobierno.</li> <li>• Promoción de conductas éticas y actuación íntegra a través de la formación y el entrenamiento.</li> <li>• Se prioriza la atención colectiva de los servidores públicos y su entorno laboral.</li> <li>• Creación de mecanismos de atención preliminar de posibles faltas administrativas.</li> <li>• Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas.</li> </ul>
	Hoy en México el enfoque reactivo / punitivo es el dominante.	La democracia, el desarrollo y el bienestar requieren de manera preponderante favorecer un enfoque preventivo de manera igualitaria e incluso preponderante.

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales estamos dominados por enfoques reactivos que impactan de manera limitada el presente, pero con una incidencia acotada en el futuro. Requerimos evolucionar hacia enfoques mayoritariamente preventivos en todas las dimensiones de la vida; pues de otra manera no podremos hacer frente a los problemas en ciernes. Lo anterior sin dejar de atender



puntualmente las faltas y aplicar los castigos correspondientes, así como las mejoras procesales para reducir los riesgos de recurrencia.

Por ello, diversas iniciativas y programas, como el Programa para la Consolidación de la Ética Pública (CEP), se centra en acciones fortalecedoras de la integridad personal e institucional y aportación a la lucha contra la corrupción.

El Programa CEP propone una acción integral que articule los tres enfoques para promover la integridad y combatir la corrupción a través de las siguientes acciones:

1. **Promover y procurar conductas deseadas** mediante la formación ética e identificación y reducción de riesgos a través de formación, entrenamiento, asesoría y asistencia;
2. **Prevención-corrección de conductas incorrectas** a través de sistemas internos de atención efectiva a dudas y denuncias;
3. **La construcción de una comunidad de práctica** con una base de conocimiento sobre conductas deseables y no deseables en el servicio público; y
4. **Promover y procurar la vigilancia e incidencia ciudadana** en los procesos públicos.

Programas e iniciativas como el Programa CEP, consideran que es necesario atender el problema no solo en sus graves consecuencias, sino también desde los aspectos de la cultura organizacional y éticos que se expresan a través del comportamiento. Este tipo de programas de enfoque conductual – preventivo reconocen los graves daños que ocasiona la corrupción de alto perfil, pero también los actos materializados en acciones cotidianas indebidas, las cuales son un problema mucho más extendido, y cuyo impacto y trascendencia en la vida institucional pudiera pasar desapercibido.

De aquí la importancia de una atención prioritaria a la formación ética de los servidores públicos para construir climas institucionales íntegros con la vigilancia, señalamientos y recomendaciones de la sociedad a través de sus organizaciones. Con ello se rescata la integridad personal e institucional, al tiempo que se combate a la corrupción con una estrategia multidimensional, integrando y articulando acciones reactivas (enfoque reactivo/punitivo), de control y vigilancia (enfoque control y vigilancia), y preventivas (enfoque conductual – preventivo) a partir de la promoción de conductas éticas.

### **III. El comportamiento ético es responsabilidad y obligación insoslayable de todas las personas en el servicio público**

Para promover de manera efectiva la integridad a través del comportamiento ético, es indispensable contar con mecanismos, herramientas y sistemas institucionales que impulsen los cambios conductuales requeridos para transitar de una percepción de corrupción e impunidad, a una cultura de integridad caracterizada por la legalidad, la transparencia y la honestidad.

**La aplicación o práctica de la ética pública requiere discernir entre lo que es mejor para todos (lo bueno para el público) y lo que no nos conviene (lo malo para el público).** La distinción parece fácil, pero en la práctica no siempre lo es. De acuerdo con Fernando Savater, desde la libertad somos



dueños de nuestros actos y justo es lo que hace posible y necesaria la ética; por la libertad, lo que vaya a ser nuestra vida depende (al menos en parte) de nosotros mismos. La libertad es lo que nos hace ser conscientes de acertar o equivocarnos, es decir, nos permite valorar nuestra conducta. La libertad hace posible y necesario el saber ético: si no fuéramos libres, sería absurdo plantearse cuestiones éticas. Ahora bien, aquellas personas que deciden incorporarse al servicio público están aceptando acotar su libertad a los principios de ética pública previamente definidos y a los criterios institucionales establecidos en los códigos a los que deben ajustar su comportamiento.

**La ética no nos dice qué hacer, sino cómo decidir lo que hacemos<sup>31</sup>.** La promoción y práctica de comportamientos éticos son la base para incrementar la eficacia gubernamental, recuperar la confianza ciudadana y afianzar la relación gobierno- sociedad. **Desde la perspectiva ética, absolutamente ningún acto de corrupción es justificable, ni pequeño ni grande.** Los sistemas anticorrupción han avanzado en promover reformas legales que definen lo que son faltas graves, no graves y delitos; pero el comportamiento ético no tolera ni las unas, ni las otras. El objetivo es la integridad y su mantenimiento requiere rectitud.

**El comportamiento ético implica ir más allá del estricto cumplimiento de la ley.** De la misma manera que para un deportista no es suficiente conocer y respetar las reglas del juego, sino dar lo mejor de sí en cada partido o competencia; para las personas que ejercen el servicio público **el cumplimiento de la ley es lo básico y elemental, pero el servicio público requiere de personas que desarrollen un comportamiento ejemplar respecto a los fines de la función pública.** Es decir, son las primeras obligadas a la rectitud para dar/tener la autoridad para demandar a las personas sin cargos públicos, el mismo cumplimiento. Las personas en el servicio público deben tener una conducta ejemplar que sea digna de ser tomada como referencia e inspire la confianza ciudadana.

No sorprenden entonces expresiones como las del ex presidente español, Felipe González, quien comentó que “*al gobernar había aprendido a pasar de la ética de los principios a la ética de las responsabilidades*”<sup>32</sup>, expresión que concuerda con el principio descrito por Max Weber respecto a la importancia de la ética de la responsabilidad sobre la ética de la convicción. Es decir, asumir la responsabilidad de las decisiones y sus consecuencias.

**En esta tarea, los liderazgos en cada organización tienen significativamente una mayor responsabilidad de ser modelos. Sus actos y su conducta enmarcan lo que se percibe como permitido. La conducta del líder es lo que avala o define lo que es permitido o no, para el resto de la organización.**

---

<sup>31</sup> Dicho con una visión más aristotélica, en contraste con la visión de Emmanuel Kant que propuso una definición más determinística de la ética como fin universal.

<sup>32</sup> Sarmiento, S. (28 de agosto de 2018). AMLO y el TLCAN. *Reforma*. Consultado el 20 de marzo de 2019, de <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=141059&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=141059>



#### IV. La integridad en el servicio público exige un comportamiento basado en principios y valores éticos para lograr un doble propósito: ser y parecer

Nicolás Maquiavelo señala: “*¿Cuán digno de alabanzas es un príncipe, cuando él mantiene la fe que ha jurado, cuando vive de un modo íntegro y no usa de astucia en su conducta!*”<sup>33</sup>. Pero la característica de nuestra naturaleza humana, y la diversidad de personalidades moldeadas por creencias, necesidades, intereses, contextos y experiencias personales nos puede llevar a realizar comportamientos que se alejan de lo correcto, al ser inadecuados o inclusive inaceptables.

La Administración Pública es un conjunto de organismos y personas que tiene como función realizar una actividad para alcanzar el bien colectivo de una nación, a través de aplicar leyes y reglamentos que garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de un estado de bienestar, concepto político que tiene que ver con una forma de gobierno en la cual el Estado se ocupa por el bienestar de todos sus ciudadanos, para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, y se hace cargo de los servicios y derechos de la población<sup>34</sup>.

Las sociedades avanzadas se caracterizan por estar sometidas a procesos de cambio permanentes y relativamente rápidos en todos los ámbitos: económico, social, cultural, político y legal. Este dinamismo social, con sus nuevos planteamientos, sus nuevas exigencias y necesidades alcanza a las Administraciones Públicas y requiere de ellas una adaptación permanente a esas condiciones ambientales evolutivas de cuyo grado de acierto dependerá, en buena medida, su propia legitimidad.

El papel esencial y originario del servicio público requiere que sus integrantes ejerzan un comportamiento ético que es fundamental para alcanzar un doble propósito:

1. Incrementar los **buenos resultados gubernamentales** para cumplir con las expectativas ciudadanas y atender sus necesidades. En este sentido, para incrementar los resultados gubernamentales se requiere de perfiles adecuados y del cumplimiento puntual de las reglas, normas y procedimientos aplicando principios éticos; es decir, hacer lo correcto y hacerlo bien. Esto parte de **hacer lo que es legal y lo que es correcto** (pues puede haber acciones legales que no necesariamente sean correctas o éticas); lo que establecen las normas y los procedimientos. A este comportamiento le llamaremos el **enfoque al cumplimiento**.
2. **Modificar la percepción social y recuperar la confianza ciudadana es fundamental para cualquier** gobierno que enfrenta una seria crisis de credibilidad social, pues es una condición fundamental de la gobernanza democrática y de la posibilidad de alcanzar los objetivos institucionales programados. Todos los ciudadanos tienen una percepción de su gobierno, creada a partir de sus experiencias y conocimientos. Esta percepción se construye tanto de los actos de alto impacto, como de los de bajo impacto (como no ser atendido adecuadamente o esperar mucho tiempo para un bien o servicio; no recibir información precisa; malos modales en la prestación del servicio, desatención de sus necesidades e

<sup>33</sup> Maquiavelo, N. (2014). *El Príncipe*. México: Editorial Porrúa de C.V.

<sup>34</sup> Expansión. Estado de bienestar. <https://www.expansion.com/diccionario-economico/estado-de-bienestar-social.html>



intereses, etc.)- Es decir, si los ciudadanos perciben que las instituciones públicas son corruptas, es altamente probable que decidan actuar en **correspondencia** para realizar sus trámites y gestiones, ofreciendo **sobornos**. La confianza ciudadana se alcanza no solo haciendo lo que es legal, sino que adicionalmente se requiere que **sea percibido como lo correcto**. A este campo de comportamiento le llamaremos **percepción de lo correcto**.

Un estado íntegro, democrático y de derecho pasa necesaria e indispensablemente por una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad. No es suficiente que las instituciones públicas atiendan las obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos; sino que deben generar procesos de inclusión y favorecer la constitución y el desarrollo de sujetos sociales para ofrecer garantías de cumplimiento de los derechos, particularmente los derechos sociales. Por lo que, y como ya señalamos antes, no es suficiente hacer, sino también mantener siempre y en todo momento un comportamiento **ético** que contribuya a la creación de confianza en los ciudadanos.

*"...Una de las consecuencias más importantes de los procesos de transformación del Estado moderno, de cara a los nuevos movimientos sociales ocurridos en el último tercio del siglo pasado, tiene que ver con la horizontalización de las relaciones entre el propio Estado y las y los ciudadanos. De modo breve, cada vez es mayor la exigencia de participación ciudadana en las decisiones que tienen que ver con lo público y cada vez es menos tolerado que la autoridad tome decisiones unilaterales, especialmente si sus contenidos son autoritarios, aunque también frente a aquéllas que podrían considerarse democráticas. El derecho a la buena administración ha sido objeto de un desarrollo doctrinal que ha ido ampliando sus alcances y que se centra en la obligación general del Estado de hacer buen gobierno. Así planteadas las cosas, la positivación de este derecho cambió la perspectiva de la discrecionalidad de la autoridad de modo radical, pues por efecto del mismo, esa discrecionalidad solo tiene sentido en la medida en la que beneficia el resto de los derechos de la ciudadanía y, por ende, al bien público..."<sup>35</sup>.*

## V. La ética pública se relaciona con el fondo y la forma, con el ser y el parecer

**Hacer lo correcto y que parezca lo correcto** son dos categorías que, para el servicio público y desde la perspectiva de la ética y la congruencia, deben estar tan ligadas como la teoría y la práctica.

Existen prácticas negativas de simulación que pretenden que las cosas parezcan correctas, aunque no sean, pero no es lo deseable ni aceptable. Con frecuencia escuchamos discursos que buscan convencer a los ciudadanos que se ha tomado una decisión dolorosa, que sin duda afectará a la sociedad, pues no había otra opción. Lo cual de entrada es falso, pues nunca existe una sola opción.

**El llamado ético del servicio público es hacer lo correcto y que se aprecie como correcto en su justa dimensión. No debemos fiarnos nunca de las apariencias de un comportamiento que a primera vista pareciera correcto.**

---

<sup>35</sup> González Plascencia, Luis. (9 de mayo de 2016). El derecho a la buena administración. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/phronesis/el-derecho-a-la-buena-administracion/>



El término **parecer** se ha utilizado para señalar que alguien o algo tiene una determinada apariencia o aspecto que se **asemeja** pero no llega a ser igual; por eso es necesario no limitarse a la apariencia (entendida como la característica o conjunto de características que parece poseer una persona u organización, pero que en realidad no tiene), sino que el servicio público y el servidor público, deben ser (lo que nos define), hacer (lo que hacemos) y parecer (la percepción que se tiene del servidor público).

El servidor público, independientemente de su disposición, es visto regularmente como modelo, pues predica con el ejemplo. Esta afirmación es coherente con la psicología pedagógica que afirma que las personas aprenden más de las conductas de sus padres (es decir, con el ejemplo) que de sus palabras. Del mismo modo, **en la administración pública importa mucho la coherencia entre el decir y el hacer**, y en lo que se hace y la percepción que se tiene de ese hecho.

## VI. Tipos de comportamiento en el servicio público

El servicio público es un proceso dinámico y complejo ya que se enfrenta a diversas condiciones, situaciones y decisiones de tipo técnico, político, administrativo, jurídico, social, cultural y hasta ambiental. Siempre y bajo cualquier circunstancia, el comportamiento del servidor público debe estar orientado a la atención de las necesidades de los ciudadanos y la construcción de su bienestar. Esto implica una diversidad de escenarios y condiciones, pero en todo momento debe prevalecer el espíritu de servicio público y el comportamiento ético.

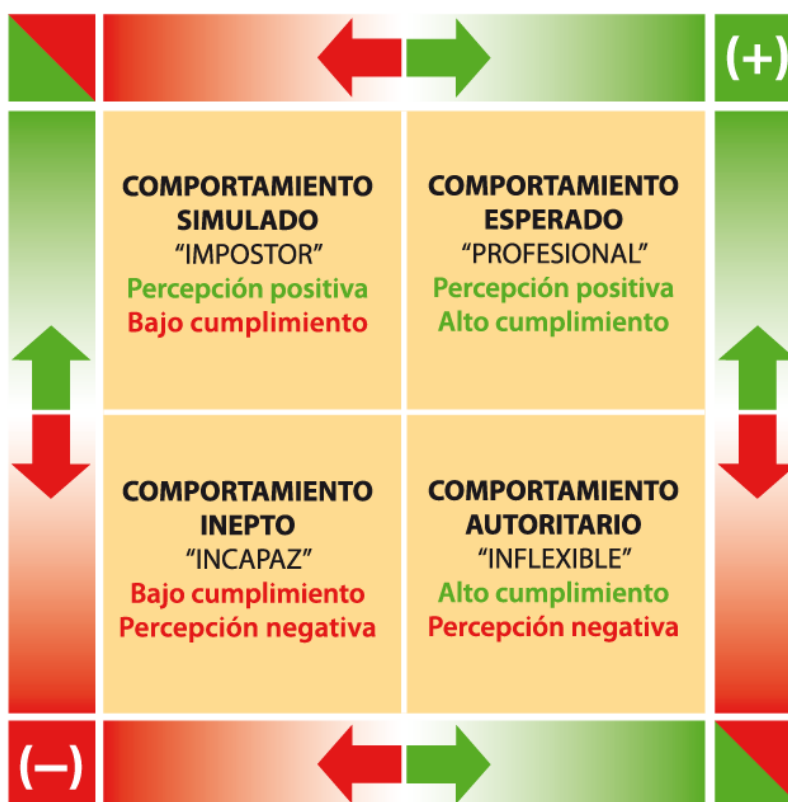
Como es natural, en el servicio público se desarrollan diversos tipos o estilos de comportamiento, cada uno con diferentes resultados. Conocer los distintos tipos o estilos de comportamientos en los que puede incurrir un servidor público es importante para encontrar la conducta adecuada que le permita alcanzar sus objetivos, que como ya vimos antes deben considerar dos dimensiones:

- a. Cumplir eficaz y eficientemente con sus funciones, tareas y objetivos; y
- b. Contribuir a la confianza ciudadana con una percepción positiva de lo que está bien hecho.

Para explicar mejor esta unidad Ser/hacer y parecer, desarrollamos el siguiente esquema:

Figura 3.

Tipos de comportamiento en el servicio público



Fuente: Elaboración propia.

En esta división esquemática se identifican cuatro tipos o estilos básicos de comportamiento en el servicio público:

1. Comportamiento simulador.
2. Comportamiento inepto.
3. Comportamiento autoritario.
4. Comportamiento esperado.





A continuación, se describe cada uno:

### Descripción de los tipos de comportamiento en servicio público

Tipos de comportamiento	Descripción
<ul style="list-style-type: none"><li>• Simulador (o impostor)</li></ul>	<p>Le importa sólo que las cosas parezcan correctas, aunque no lo sean. No le importan los resultados, sólo lo que aparentan. Este comportamiento genera un clima propicio para la comisión de faltas graves y no graves. La percepción positiva de la población es inestable.</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inepto (o incapaz)</li></ul>	<p>Este comportamiento caracteriza a los gobiernos irresponsables. No le importa ni los resultados, ni las formas. La ineficacia es una condición para la corrupción. Gobiernos autoritarios, antidemocráticos donde permean la pobreza, desigualdad, injusticia, impunidad. Este comportamiento genera un clima propicio para la comisión de delitos.</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Autoritario (o inflexible)</li></ul>	<p>Ponen el acento en la forma y el procedimiento, la letra de la ley, pero son muy poco sensibles a los intereses de la sociedad y al mismo espíritu de la ley que tiene base en principio éticos. Limitada y escasa interacción con los ciudadanos y sus necesidades reales.</p>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Esperado (o Profesional)</li></ul>	<p>Se apegan a la ley y la norma y están comprometidos con sus principios y valores éticos. Ponen atención en servir y hacer bien lo que es correcto y que así lo parezca, es decir en ser, hacer y parecer. Se caracterizan por su profesionalismo, eficacia y alta sensibilidad a las necesidades e intereses de la sociedad, con quien tienen una gran interacción. Contribuyen al bienestar y desarrollo cultural de la sociedad y promueven que se organice y participe. Este comportamiento está asociado con un actuar profesional.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## VII. Lineamientos para promover y fortalecer el comportamiento ético

Habiendo definido el marco conceptual de la ética pública y los tipos de comportamiento en el servicio público, pasando por la definición de corrupción, corresponde ahora describir las acciones que contribuyen a un comportamiento ético, pues de lo que se trata es aportar ideas y soluciones para que este sea una realidad en el servicio público mexicano.

En consecuencia, con lo expuesto en el presente documento, el Programa CEP impulsa los siguientes lineamientos para promover y fortalecer un comportamiento ético en el servicio público:



1. Poner siempre por delante la finalidad del servicio público: contribuir a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos a través del cumplimiento de responsabilidades específicamente contraídas con el cargo.
2. No simular ni pretender parecer sin ser/hacer, ni pretender resultados, sin atender las formas, medios, relaciones.
3. Definir con claridad, precisión y sencillez el comportamiento esperado por todos y cada uno de los servidores públicos; sin dejar de reconocer que el Código de Ética define el marco de valores y el Código de Conducta detalla los comportamientos asociados con los valores. Se entiende que no podrá definir todos y cada uno de los comportamientos y siempre lo más importante es actuar basado en los fines últimos, los principios y los valores de la función pública (honestidad, honradez, legalidad, responsabilidad, respeto, imparcialidad, entre otros).
4. Establecer un compromiso individual con los Código de Ética y Conducta adoptados por la institución/organización/dependencia pública mediante su conocimiento, comprensión y compromiso escrito del mismo.
5. Dedicar tiempo de manera regular para profundizar el conocimiento, comprensión y aplicación de los principios y valores establecidos en los Códigos de Ética y Conducta, en el ejercicio cotidiano de su cargo, función o puesto.
6. Establecer estándares que, aunque parecieran exagerados, envíen el mensaje inequívoco de que sólo son aceptables las conductas éticas e íntegras.
7. Establecer mecanismos eficaces, adecuados y sencillos de supervisión, enfocados a la mejora y no al castigo, como el apoyo en la gestión, la retroalimentación, la claridad en la responsabilidad, la medición de los resultados de cada proceso y la transparencia en la gestión; solo por mencionar algunos.
8. Participar de manera regular en acciones de formación, entrenamiento y evaluación de criterios para tomar decisiones éticas.
9. Identificar los riesgos de corrupción o conflicto de interés en los procesos administrativos y solicitar apoyo de los expertos ante situaciones de riesgo de corrupción o posibles conflictos éticos.
10. Atender y denunciar los actos de corrupción, así sean o parezcan menores como las faltas no graves, graves o delitos; de tal forma que puedan ser investigadas y en su caso, debidamente sancionadas. Se debe garantizar un entorno que brinde protección real y total al denunciante.
11. Documentar los aprendizajes y los casos de conflictos o decisiones éticas que se van generando en la organización, de manera que el conocimiento se vaya enriqueciendo.
12. Crear o fortalecer el área responsable de implementar y supervisar la aplicación de los valores contenidos en el Código de Ética, definiendo sus manuales respectivos y el perfil de sus integrantes.
13. Crear y operar el Comité de Ética de cada institución/organización/dependencia pública.
14. Incentivar la participación ciudadana en los temas relativos a la ética, a través de observatorios, inclusión en los comités de ética, contralorías sociales, etc.
15. Involucrar activamente a los niveles altos o autoridades en todo esfuerzo relativo al fortalecimiento de la ética pública. Sin su participación todo esfuerzo será temporal o bien no podrá institucionalizarse.



## VIII. Conclusiones

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 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<sup>36</sup>.

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 aspirar a tener instituciones sanas que atiendan el propósito y las funciones para las que fueron creadas, sustentadas en la integridad institucional e individual.

---

<sup>36</sup> Con el ánimo de contribuir en este sentido de participación ciudadana, el Programa CEP desarrolló la herramienta ICIFIEP (Índice Ciudadano de Fortaleza Institucional para la Ética Pública), el cual busca medir, desde una perspectiva ciudadana, el nivel de fortaleza institucional para la ética pública existente en las entidades públicas subnacionales a partir de los requerimientos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que permite complementar los esfuerzos asociados con la construcción de un Sistema Estatal Anticorrupción eficaz. El ICIFIEP ha sido aplicado en diversas entidades públicas de México. Más información en [www.icmaml.org](http://www.icmaml.org)