



Dignitas

ISSN: 2007-4379 · eISSN: 2594-2972

AÑO XVII, NÚM. 49, ENERO-ABRIL DE 2024

49

ÉTICA PÚBLICA

**Óscar Diego Bautista
Jaime Rodríguez Alba**

Coordinadores



COMISIÓN DE
**DERECHOS
HUMANOS**
DEL ESTADO DE MÉXICO



COMISIÓN DE
DERECHOS
HUMANOS
DEL ESTADO DE MÉXICO

REVISTA EDITADA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO (CODHEM),
A TRAVÉS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

CODHEM

M. EN D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
Presidenta

DR. BERNARDO JORGE ALMARÁZ CALDERÓN
Director general del Instituto de Investigaciones y Forma-
ción en Derechos Humanos

DR. EN D. GONZALO LEVI OBREGÓN SALINAS
Director de la revista

RICARDO HERNÁNDEZ MONTES DE OCA
Cuidado de la edición

RICARDO HERNÁNDEZ MONTES DE OCA

CLAUDIA ARACELI GONZÁLEZ PÉREZ

TERESA BAENA SÁNCHEZ

Revisión de contenidos y cuidado editorial

CONSEJO EDITORIAL

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ
Universidad de la Coruña, España

MARÍA DE JESÚS MEDINA ARELLANO
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA
Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana

MARGARITA LUNA RAMOS
Ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación

CAROLINA LEÓN BASTOS
Universidad Anáhuac Norte

YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dignitas está incluida en el catálogo
del Sistema Regional de Información en Línea
para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe,
España y Portugal (Latindex).

Las opiniones vertidas en esta publicación son responsabilidad de los autores.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México las ha publicado
en apoyo a la libertad de expresión y el respeto a la pluralidad.

Contacto

Dr. Nicolás San Juan, núm. 113,
colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca, México, C. P. 50010

Contacto principal

BERNARDO JORGE ALMARÁZ CALDERÓN
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Teléfono (722) 2361650
publicaciones@codhem.org.mx

Contacto de soporte

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Teléfono (722) 2361650
publicaciones@codhem.org.mx



COMISIÓN DE
**DERECHOS
HUMANOS**
DEL ESTADO DE MÉXICO

DIGNITAS es una publicación cuatrimestral editada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Dr. Nicolás San Juan, núm. 113, colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca, México, C. P. 50010, tel. 722 2360560, www.codhem.org.mx, publicaciones@codhem.org.mx. Editores responsables: Bernardo Jorge Almaraz Calderón / Ricardo Hernández Montes de Oca. Reserva de derechos al uso exclusivo número 04-2009-052612531300-102; ISSN: 2007-4379, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

CONTENIDO

7	<i>Presentación de la CODHEM</i> MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
11	<i>Presentación de los coordinadores</i> ÓSCAR DIEGO BAUTISTA JAIME RODRÍGUEZ ALBA
	A FONDO
15	La ética pública una vía de solución a la corrupción en México SONIA MONTSERRAT FLORES ZUAZO
37	La ética de la virtud en el servicio público para garantizar los derechos humanos CESIAH ELI MUÑOZ PÉREZ
61	Defensorías municipales de derechos humanos, su eficacia, eficiencia en la administración pública municipal. Caso concreto: la aplicación de la cultura de la paz como directriz ética y su exclusión como meta cuantificable GONZALO LEVI OBREGÓN SALINAS
95	Ética del comportamiento: una alternativa en la prevención de la corrupción LUIS MIGUEL REYES FERNÁNDEZ

115 **Del funcionario prepotente e “influyente”, al administrador público prudente**
VÍCTOR HUGO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

145 **Ética de las personas servidoras públicas municipales: necesidad, realidad y utopía**
GERARDO ROLDÁN CEBALLOS

169 **El vínculo entre los órganos internos de control y la ética pública y su importancia para combatir la corrupción**
ZOILA ROMÁN ESPINAL

193 **Ética pública**
JAVIER VARGAS ZEMPOALTECATL

217 **Consolidación de la ética profesional: complejidad manifiesta desde 2021 en México**
ALONDRA PAOLA VERA RANGEL

CRITERIOS SOBRE ÉTICA PÚBLICA

243 **Los códigos de ética como instrumentos sancionadores**
MARÍA DEL CARMEN ARACELI DÍAZ ARELLANO
LUZ NICTÉ GONZÁLEZ ESTEVEZ

BREVIARIO BIBLIOGRÁFICO

251 **Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (coords), *Cuadernos de integridad para las organizaciones*, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, Vols. 1 a 5, Toluca de Lerdo, 2023.**
JAIME RODRÍGUEZ ALBA

267 **Lineamientos editoriales**

PRESENTACIÓN DE LA CODHEM

Dignitas

La ética pública representa uno de los estándares más importantes bajo el cual deben desempeñar sus actividades los servidores públicos de todos los entes públicos, incluso, también esos mismos estándares deben seguirse por parte de las personas que realizan una función pública o prestan un servicio público en nombre del Estado.

La ética pública representa el conjunto de valores que se reconocen expresa e implícitamente por toda la sociedad, es decir, son de interés general, porque todas las personas que integran el colectivo están de acuerdo con que esos valores guían el actuar de todas las autoridades.

En la actualidad, ese conjunto de valores gira alrededor de la persona humana, y está reconocido por el propio ordenamiento jurídico en una diversidad de fuentes que van desde la propia Constitución, tratados internacionales, leyes, así como las regulaciones que los precisan y les dan contenido.

Con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, la ética pública toma un lugar relevante en el sistema jurídico, ya que tanto el legislador como el propio Sistema le han dado un lugar principal, al dotarla de instrumentos con valor jurídico que permiten tanto a las personas como a los encargados de su implementación y vigilancia, poder exigir su cumplimiento.

La ética pública, en esta nueva etapa, está anclada a diferentes fines que se establecen en la Constitución, como la tutela de los derechos humanos, el respeto al ordenamiento jurídico, la prevalencia del interés general sobre el interés particular, así como el respeto a la dignidad de las personas.

Y todos esos fines convergen en diferentes instrumentos que tienen valor y fuerza jurídica, administrativa y política, como son los “Lineamientos para la emisión del Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas” y los códigos de ética de todos los entes públicos.

En esos instrumentos se concentran los principios, los valores, las directrices y las reglas de integridad que guían el actuar de toda persona servidora pública, entre los que destacan los derechos humanos, los principios de legalidad (juridicidad), honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, economía, disciplina profesionalismo, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, competencia por mérito, eficacia, integridad y equidad.

Al representar un valor muy importante para la tutela de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México ha considerado relevante dedicarle al tema de la ética pública el número 49 de nuestra emblemática revista *Dignitas*, en el cual se publican nueve interesantes artículos en la sección “A Fondo”, de distinguidas personas especialistas.

Sonia Montserrat Flores Zuazo, en su artículo intitulado “La ética pública una vía de solución a la corrupción en México”, expone, desde la perspectiva de diferentes personas autoras, las causas y las consecuencias de la corrupción en nuestro país, asimismo, explica, con base en diferentes teorías y personas autoras, que la ética pública, como disciplina autónoma, estudia sus principios y valores, y señala que aplicados adecuadamente pueden ayudar a combatir la corrupción.

Cesiah Eli Muñoz Pérez, en su trabajo de investigación “La ética de la virtud en el servicio público para garantizar los derechos humanos”, analiza diferentes conceptos que se relacionan con la ética de la virtud, como la dignidad de la persona y la ética, los cuales estudia desde las posturas que ofrecen diferentes autores, tanto clásicos como contemporáneos. Explica los alcances de los conceptos dignidad, libertad, derechos humanos, y la relación entre ellos. También estudia la ética de la virtud y su relación con los anteriores conceptos.

Gonzalo Obregón Salinas, en su trabajo “Defensorías municipales de derechos humanos, su eficacia, eficiencia en la administración pública municipal. Caso concreto: la aplicación de la cultura de la paz como directriz ética y su exclusión como meta cuantificable”, estudia la labor de las defensorías municipales de derechos humanos del Estado de México como instituciones que tienen como objetivo promover y llevar a cabo una cultura de la paz. Para cumplir con su finalidad, analiza diferentes conceptos y figuras jurídicas que se establecen en el ordenamiento mexiquense,



tales como la propia defensoría, los principios de los derechos humanos, el presupuesto de las defensorías, la ética, así como la aplicación de la cultura de la paz.

Luis Miguel Reyes Fernández, en su artículo “Ética del comportamiento: una alternativa en la prevención de la corrupción”, expone su visión para combatir, prevenir y abolir la corrupción desde el concepto denominado ética del comportamiento, un novedoso enfoque que, según el autor, combinado con otros conceptos y medidas, ayudaría a conseguir el objetivo antes mencionado.

Víctor Hugo Rodríguez Martínez, en su trabajo de investigación intitulado “Del funcionario prepotente e *‘influyente’*, al administrador público prudente”, analiza las posibles causas de la desconfianza de las personas en las autoridades, con base en diferentes ideas tales como el contexto político actual, el buen gobierno, la suspicacia y el desprestigio. Destaca el autor la importancia del conocimiento y la aplicación de los principios y de los valores en el servicio público, así como del valor de la prudencia.

Gerardo Roldán Ceballos, en su trabajo “Ética de las personas servidoras públicas municipal, necesidad, realidad y utopía”, estudia a las personas servidoras públicas, desde diferentes perspectivas, como son su estatus jurídico, su caracterización, sus derechos y sus obligaciones. Asimismo, analiza el rol de la población frente a las administraciones públicas, así como los derechos y las obligaciones de la primera. Destaca también la formación laboral y profesional de las personas servidoras públicas, así como la profesionalización, y desde luego, la ética de las personas servidoras públicas.

Zoila Román Espinal, en su artículo “El vínculo entre los órganos internos de control y la ética pública y su importancia para combatir la corrupción”, estudia las diferentes competencias que realizan los órganos internos de control dentro de los diferentes entes públicos. También estudia la integridad con la que deben contar los entes públicos, especialmente los valores y principios bajo los cuales se deben regir.

Javier Vargas Zempoaltecatl, en su trabajo de investigación “Ética pública”, expone una visión amplia de la regulación de la ética pública en el ordenamiento jurídico mexicano, con especial énfasis en el Gobierno del Estado de México y en el Gobierno federal. El autor, también estudia el concepto de ética, analiza a la ética pública y realiza algunas consideraciones sobre el marco jurídico de la ética.

Por último, Alondra Paola Vera Rangel, en su artículo denominado “Consolidación de la ética profesional: complejidad manifiesta desde 2021 en México”, analiza los aspectos relacionados con la profesionalización de las personas servidoras públicas, destacando el perfil profesional y el perfil ético en la administración pública, así como el análisis de la administración pública desde una visión sistémica y el análisis de la ética profesional desde un enfoque integral.

En la sección “Criterios sobre ética pública”, María del Carmen Araceli Díaz Arellano y Luz Nicté González Estevez nos reseñan los criterios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, respecto de la obligatoriedad de los códigos de ética.

De igual manera, Jaime Rodríguez Alba, nos reseña, en la sección “Breviario bibliográfico”, la Colección de *Cuadernos de integridad para las organizaciones*, coordinada por Óscar Diego Bautista y por Jaime Rodríguez Alba, publicada por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Deseamos que este número sea de gran interés y utilidad para todas las personas, especialmente para las personas servidoras públicas, quienes son las encargadas del desarrollo de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos en nuestro país, desde una perspectiva de la tutela de los derechos humanos.

M. en D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

PRESENTACIÓN

DE LOS COORDINADORES

Dignitas

Necesidad de la ética para el buen gobierno y la buena administración

Los gobiernos y administraciones públicas, sean de países desarrollados o en vías de desarrollo, se encuentran envueltos en diversas situaciones de corrupción, lo que significa que en su interior existe una crisis de valores en los gobernantes, funcionarios y demás personal que labora en el servicio público. La corrupción se da porque existen individuos que desarrollan una conducta deshonesta acompañada de antivalores, estos deciden de manera deliberada realizar la acción corrupta. Cuando se ha llegado a esa decisión, emplean toda la inteligencia, astucia y sagacidad para realizar su cometido. Quienes realizan prácticas corruptas se caracterizan por engañar, estafar y traicionar, careciendo del mínimo escrúpulo. Cuanto más avanzan en sus fechorías, mayor es su ambición. No hay sistema de control externo ni antídoto eficaz para impedir totalmente una acción corrupta.

Aunado a las herramientas de control externo al individuo para impedir las prácticas corruptas existen otras que se han descuidado y son aquellas de control interno, es aquí donde entra la ética pública.

La ética pública se refiere a la aplicación y puesta en práctica de valores al servicio de la pluralidad

de intereses. Invita al desarrollo de la plena conciencia de los servidores públicos en la elección de las decisiones y ejecución de sus tareas, ambos orientados hacia el interés público. La ética pública señala los valores deseables para ser asimilados en la conducta de las personas que desempeñan una función pública. Un *buen gobierno* para serlo necesita contar entre sus filas con personal íntegro, personas responsables que actúen sin olvidar el deber hacia la comunidad a la que representan. Los valores éticos, insertados en los servidores públicos y cultivados de manera adecuada, pueden hacer más eficiente, transparente, equitativo y justo el arte de gobernar así como el ejercicio de la función pública.

El número 49 de la revista *Dignitas* reúne las reflexiones de diversos autores sobre las aristas poliédricas de la ética pública. Un campo del saber que, por más que remonta a la antigüedad, ha ido consolidándose con el tiempo y amerita ser situado en el centro de la gestión, especialmente en las instituciones públicas, para que de este modo se cumplan los fines constitutivos del Estado; entre ellos: el bienestar y la felicidad de sus poblaciones. Bienestar que no es en modo posible si gobiernos y administraciones públicas se apartan de sus fines constitutivos, sus bienes internos.

Desde diversas perspectivas los autores coinciden en que un buen gobierno es aquel que apunala la gestión de las políticas públicas hacia los fines del Estado: el bien común como corazón virtuoso de todos estos fines. También contemplan cómo la gestión pública, brazo ejecutor del gobierno, es esencial para que la armonía de fines, entre los que podríamos citar las famosas cuatro “E” (eficiencia, eficacia, economía y ética), sea posible. La ética es aquí también el corazón de dichos fines. De tal modo, solo con gobernantes y servidores públicos éticos es posible que el Estado cumpla sus funciones constitutivas. Sin ética no hay buena política, ni buena administración. La ética es al Estado, como el aire que respiramos a los mortales.

Sin duda, este ejemplar que les presentamos será un gran aporte para la reflexión. Esperamos que tanto servidores públicos como ciudadanos puedan gozar del mismo, para hacer así efectiva esa máxima, que dijera una gran filósofa española, Victoria Camps: “La ética no consiste en hacer lo que se debe hacer, sino en querer hacerlo”, esto es, interiorizar los valores, disfrutar haciendo el bien y cumpliendo con el deber.

ÓSCAR DIEGO BAUTISTA

Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH)
de la Universidad Autónoma del Estado de México

JAIME RODRÍGUEZ ALBA

Departamento de Filosofía Moral y Política de la UNED de España

A FONDO





La ética pública una vía de solución a la corrupción en México

Public ethics a way to solve corruption in Mexico

SONIA MONTSERRAT FLORES ZUAZO

[Maestrante en Administración Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México]

Este trabajo tiene como propósito principal enfatizar el papel que juega el conocimiento y la práctica de la ética pública, una disciplina que ayuda en la toma de decisiones, pues el ser humano continuamente se enfrenta a procesos de esta naturaleza. La ética pública será siempre una disciplina que pretenda priorizar el bien común por encima de los intereses particulares; al mismo tiempo, establece los límites morales entre lo público y lo privado, con el objetivo de que éstos no sean traspasados por intereses contrarios a los de la colectividad. La ética pública constituye también un medio que previene que los actos de corrupción se materialicen, ya que tiene un doble carácter preventivo y correctivo frente al complejo fenómeno que representa la corrupción en México.

The main purpose of this work is to emphasize the fundamental role played by the knowledge and practice of Public Ethics, as a discipline that offers knowledge that helps to deliberate and discern in decision-making, human beings continually find themselves in a decision process. Public Ethics will always be a discipline par excellence that will lead to choosing to prioritize the common good over particular interests, at the same time it establishes the moral limits between the public and the private with the objective that these are not crossed by interests contrary to those of the community, and those of common interest. Public Ethics also constitutes a means that prevents acts of corruption from materializing, since it has a double preventive and corrective nature in the face of the complex phenomenon that corruption represents in México.

PALABRAS CLAVE: *corrupción, ética pública, toma de decisiones.*

KEYWORDS: corruption, public ethics, decision making.

SUMARIO: I. Introducción. II. La corrupción, una práctica sistemática. III. La ética pública: una vía de solución a la corrupción. IV. Reflexiones finales. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción ha sido un tema de constante preocupación en los ámbitos público, privado y social, ya que este tipo de prácticas se ha extendido, ha ampliado su campo de acción, se ha normalizado y hasta institucionalizado. Las conductas asociadas a la corrupción provienen de antaño y permanecen vigentes pese a existir numerosos intentos para evitar que se sigan cometiendo, hasta el momento no se ha tenido éxito. No obstante, siempre habrá acciones por realizar en la prevención y en la lucha contra la corrupción, una vía de solución por excelencia a este vicio será siempre la ética pública.

En el México de los últimos años el combate a la corrupción ha sido un punto central del debate político, se encuentra presente en las contiendas político-electorales actuales y siempre es abordado en el discurso político referente a la lucha contra este problema; la erradicación de este mal es una promesa permanente, un continuo ofrecimiento por quienes desean hacerse del poder, sin embargo, solo queda en palabras, no se traduce en acciones contundentes y concretas.

Este trabajo intenta un acercamiento al problema de la corrupción, a fin de conocer su significado y carácter sistemático. Consta de dos partes: en la primera se ofrecen distintos conceptos que ayudan a comprender el amplio fenómeno de la corrupción, a través de definiciones, estudios y opiniones de diversos especialistas que han abordado el tema. Se realiza también un breve recorrido por algunos acontecimientos ocurridos en México durante los primeros años del siglo XXI, que marcaron precedentes y han exhibido casos de corrupción en el ámbito público.

En la segunda parte se presentan estudios realizados por especialistas que han desarrollado el tema de la ética pública como una sólida alternativa de solución frente al problema de la corrupción, principalmente con un enfoque preventivo y desde luego correctivo, pues se trata de que este amplio y complejo fenómeno no continúe expandiendo su campo de acción sino, por el contrario, se trata de insistir en que este tipo de comportamiento corrupto en la escena pública dañe considerablemente a nuestra sociedad en general en distintos aspectos.

II. LA CORRUPCIÓN, UNA PRÁCTICA SISTEMÁTICA

El investigador Óscar Diego (2006) afirma que el concepto *corrupción* proviene del término latino *corruptio*, que significa “alteración de algo”, es decir, cuando se altera el cauce normal de algo, hay corrupción. Por lo tanto, todo aquel acto que se realiza de forma indebida y fuera de la norma es considerado dentro de este precepto (Diego, 2006, p. 49).

La corrupción, señala el referido autor, prospera donde la moral de las personas es débil o ineficiente; cuando la ética se ausenta en los espacios públicos es un campo propicio, fértil, para la aparición de las prácticas corruptas, pues cuando los principios no se orientan a una conducta íntegra, se puede caer en la práctica de antivaleores (Diego, 2006, p. 76).

Entre los estudiosos que han abordado esta problemática destaca Stephen D. Morris (1992), quien ofrece un importante acercamiento al problema de la corrupción en México. Comienza realizando una definición de este fenómeno al cual conceptualiza como: “el uso ilegítimo del poder público para beneficio privado” y como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental a fin de obtener un beneficio, es un mal uso del poder” (Morris, 1992, p. 62).

Morris (1992) refiere que la corrupción es una forma de apropiación privada de lo público; en un sentido corto, es un acto realizado racionalmente, que desvirtúa la concepción ideológica del interés común, sin embargo, en una visión más amplia, consiste en que un funcionario público, es decir, un representante del Estado, actúa contra las normas impuestas por el mismo Estado, encarnado por quienes actúan en su representación. La corrupción se presenta cuando el comportamiento de los funcionarios públicos no es congruente con las reglas establecidas por el Estado y conforme al interés general, que representa uno de los principales valores del Estado.

Un aspecto que caracteriza a la corrupción es que estos actos suelen ser encubiertos, ocultos de la mirada pública, debido a su carácter discrecional, de opacidad e ilegalidad; aunque se tenga pleno conocimiento de su existencia y presencia no se admite su práctica, los actores involucrados niegan que hayan sido cometidos actos de corrupción.

Otra idea que Morris (1992) expone es que la corrupción es sistemática y estructural, considera que es un fenómeno racional en el que los individuos involucrados responden a estímulos de recompensas y castigos, aunque su naturaleza es ilegítima, puede convertirse en legítimo cuando responde a los intereses de las instituciones (Morris, 1992, p. 23).

Por su parte, María Amparo Casar (2020) ha desarrollado el tema de la corrupción en México en su estudio *Anatomía de la corrupción* a partir de indicadores, gráficos, encuestas y reportes que reflejan un diagnóstico sobre corrupción e impunidad en nuestro país, a través de datos proporcionados por organismos tanto nacionales como internacionales, que permiten conocer la percepción que se tiene de la corrupción en México mediante índices medibles.

Casar (2020) coincide con Morris (1992) y otorga la característica de sistemático al problema de la corrupción, sostiene que: “es un sistema porque es una forma de operar común, un modo de vida que permea en el cuerpo político y en el tejido

social” (Casar, 2020, p. 9), produciendo un daño significativo al prestigio y a la credibilidad de las organizaciones públicas.

De acuerdo con Casar (2020), el abuso de cualquier posición de poder, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo, es un acontecimiento sistemático porque involucra a diversos actores que conforman una especie de red en la que interactúan entre sí; este tipo de conductas daña el desempeño ético de los funcionarios y servidores públicos, ya que al ser de carácter sistemático, no constituyen acciones de índole individual, sino que representan una acción colectiva que se estructura a partir de redes, “no de individuos aislados” (Casar, 2020, p. 105). Si a lo anterior agregamos que la posibilidad de ser descubiertos o sorprendidos en un acto de corrupción es remota, el obtener un beneficio al cual no se tiene derecho se torna atractivo.

Para continuar con los planteamientos realizados por Casar, podemos decir que el problema de la corrupción es amplio, afecta igualmente a la sociedad y supone costos en diversos ámbitos, así como en los intentos por contenerlo. En la postura de la autora, hasta ahora todos los intentos por frenar su expansión han resultado un rotundo fracaso (Casar, 2020, p. 16).

Casar (2020) expone también los costos económicos que genera la corrupción y el aumento de los índices de desigualdad, derivados de la corrupción. Considera que el estudio que presenta es un punto de partida para evaluar los avances que se han logrado y expresa que la corrupción requiere la conjugación de esfuerzos institucionales, por lo que propone efectuar un diagnóstico que permita conocer la dimensión del problema, para combatir las causas y los diversos factores que la generan.

José Juan Sánchez (2021) sostiene que disponer de los bienes públicos en beneficio particular se ha traducido en actos de corrupción, estas conductas inciden de forma negativa en la función pública, al consolidar costumbres sistemáticas que obedecen a intereses de grupos y que afectan significativamente el interés general y el bienestar común, por lo que constituyen un fenómeno complejo (Sánchez, 2021, p. 2).

La corrupción irrumpe cuando confluyen los intereses del poder económico y el poder público. La corrupción es un acto que representa un criterio indebido en la toma de decisiones y que perjudica el interés general. Representa un acuerdo que, por un lado, involucra actores que defienden intereses particulares y personas servidoras públicas, quienes a cambio de obtener un beneficio determinado, menoscaban los intereses públicos (Ackerman, 2010, p. 136).

La corrupción sistemática abarca al aparato burocrático en su conjunto, comprende una estructura completa desde los niveles más altos hasta los más bajos, desde los puestos directivos hasta los operativos, es decir, desde los tomadores de decisiones hasta quienes las llevan a la práctica, con funciones específicamente

establecidas, para que sean como una maquinaria en la que cada engranaje contribuya a lograr el objetivo. La corrupción, desde el más bajo nivel hasta las más altas cúpulas del poder, ofrece la posibilidad de lucrar con los bienes públicos y conseguir ganancias de índole particular.

Existen estudios que aseguran que los factores culturales, históricos y sociales son componentes determinantes en la corrupción y que estas variables pueden explicar su impacto en el crecimiento económico, sin embargo, Susan Rose Ackerman (2010) sostiene que asumir al pie de letra estos planteamientos resulta un tanto riesgoso, toda vez que, si fuera de esta manera y si tales consideraciones se tomaran con literalidad, significaría que los países con mayores manifestaciones de corrupción no pueden escapar a su propia historia y que las personas que ejercen la función pública, desde el inicio, tendrían que asumir estos contextos históricos, culturales y sociales, lo que significaría renunciar a las reformas e iniciativas anti-corrupción (Ackerman, 2010, p. 140).

Arellano y Castillo (2019) apuntan que la corrupción abordada desde distintas visiones puede concebirse como un “comportamiento en el que el individuo infringe determinadas reglas, a fin de obtener un beneficio de tipo personal distinto a los fines y objetivos que persigue la organización a la que pertenece”. De acuerdo con estos autores, las acciones señaladas como corruptas son perpetradas en función de un quebrantamiento de las reglas establecidas, procurando desde luego que este quebrantamiento sea invisible, o bien “actuando al filo de lo establecido”, concretando con ello un acto de corrupción.

Cabe recordar que en este tipo de conductas se pretende en todo momento mantenerlas ocultas, se trata en su mayor parte de un acto sin registro alguno y con un gran interés en no dejar evidencias, por lo que identificar los actos de corrupción puede ser un tanto complejo, debido a su naturaleza oculta (Arellano y Castillo, 2019, p. 15).

Para continuar con los argumentos propuestos por Arellano Gault y Castillo Salas (2019), estos autores parten de ideas que proponen dejar de lado una visión global del fenómeno de la corrupción, identificándolo como un problema con diversas manifestaciones y multicausales, que pretenden combatir sus distintas expresiones, sin razonar que cada una de estas manifestaciones requiere un análisis específico, métodos de identificación, así como las acciones de prevención y control igualmente particulares o específicas para cada tipo (Arellano y Castillo, 2019, p. 10).

Este enfoque proporciona una alternativa distinta de análisis del problema de la corrupción, ya que, de acuerdo con este planteamiento, observar el problema de la corrupción e intentar combatirlo de forma global limita su conocimiento, por lo que se requiere analizarlo particularmente y llevar a cabo acciones específicas para cada tipo o manifestación de este complejo fenómeno.

Ahora bien, partiendo de los trabajos e ideas de los distintos autores ya mencionados, que puntualmente han abordado y realizado estudios acerca del problema de la corrupción en México, se expone a continuación un breve recorrido histórico sobre el surgimiento de este fenómeno durante el siglo XX, a fin de tener un panorama sobre cómo se fueron delineando determinadas prácticas de corrupción desde el sistema político mexicano.

Con la consolidación de la Revolución mexicana, mediante el dominio del partido único en el poder, se dio paso a una corrupción administrativa estrechamente relacionada con el incipiente partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), la cual se caracterizó por la adquisición de grandes fortunas económicas por parte de los caudillos o jefes del movimiento revolucionario, quienes más tarde detentaron el poder civil y que, al igual que sus antecesores, amasaron riquezas que nadie podía fiscalizar o siquiera cuestionar (Diego, 2021, p. 42).

El México de la etapa posrevolucionaria edificó un andamiaje que daría origen al sistema político mexicano de la actualidad, un fortalecido presidencialismo que ha continuado con costumbres deshonestas. Durante esta etapa se sientan las bases de la realidad que vivimos actualmente, al analizar que, si bien es cierto, se construyeron los pilares del funcionamiento del sistema e instituciones políticas y gubernamentales, también se afianzó el incurrir en actos de corrupción por parte de los actores públicos. Incluso se acuñaron términos y frases populares para referirse a esta práctica deshonestas que hasta nuestros días persisten y son de dominio público.

Pasemos ahora a las primeras décadas del siglo XXI, cuya vida pública se ha caracterizado por la alternancia en el poder de los dos partidos hegemónicos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), y pese a que el combate a la corrupción ha sido la bandera que enarbolaron las distintas expresiones políticas, la realidad es que durante sus gobiernos no se logró disminuir este mal, como lo demuestra el *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*, con una calificación reprobatoria de 29 puntos de 100 posibles (Casar, 2020, p. 10).

Las administraciones emanadas de la alternancia en el poder por parte del PAN representaron una promesa de combate a la corrupción política y administrativa al interior del gobierno, sin embargo, la incursión de actores procedentes del ámbito público, lejos de significar una real lucha contra este fenómeno, lo acrecentó, ya que fue desvirtuado aún más el espíritu y vocación de servicio del funcionario público, toda vez que con la filosofía y formas de operar provenientes de la iniciativa privada modificó negativamente el funcionamiento de las instituciones públicas, que ahora eran dirigidas como una empresa, e incluso, quienes llegaron a ocupar espacios en la esfera pública, incrementaron escandalosamente sus salarios, bajo el argumento de que en sus anteriores empleos en la iniciativa privada estaban mejor remunerados (Diego, 2021, p. 49).

Así, la esperanza de lucha contra la corrupción se vio difuminada y, por el contrario, la percepción de aumento de este mal se palpó con mayor intensidad pese a los mecanismos establecidos para su combate.

El PAN gobernó durante los periodos presidenciales comprendidos de 2000 a 2006 y 2006 a 2012, al respecto el investigador Óscar Diego (2021) realiza una puntual reflexión: “En los gobiernos panistas el espíritu de servicio público fue trastocado por el espíritu gerencial-empresarial. La filosofía gerencial se aplicó al servicio público acompañada de técnicas de la empresa privada” (Diego, 2021, p. 57). Por lo cual esta alternancia podría no ser considerada benéfica para el servicio público, ya que los actores que protagonizaron esta administración carecían de conocimientos sobre el funcionamiento del quehacer público y dirigieron el aparato gubernamental como una empresa del ámbito privado, al velar por intereses particulares y no colectivos, contraviniendo los ideales de la función pública.

El primer sexenio en el que el PAN se encumbró en la Presidencia de la República estuvo encarnado en la figura de Vicente Fox Quesada y significó el término de la dominación del partido único hegemónico (PRI) en el Poder Ejecutivo Federal, mismo que se había posicionado en el poder desde 1929.

Sin embargo, la bandera de la lucha contra la corrupción durante este periodo presidencial se vio ensombrecida por escándalos de corrupción como el *Toalla Gate*, cuando la prensa dio a conocer que las toallas que usaba el primer mandatario ascendían a la escandalosa cantidad de 400 dólares. Asimismo, el periódico de circulación nacional *Milenio* publicó en sus páginas acerca de otros artículos lujosos adquiridos para la familia habitante de la residencia oficial de Los Pinos. Con ello se iba desvaneciendo el ánimo popular respecto a que el gobierno en turno era honesto y ajeno a las prácticas corruptas de sus antecesores (Diego, 2021, p. 59).

El segundo gobierno procedente del partido blanquiazul fue encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, administración que coincidió con las celebraciones del Bicentenario del inicio de la Independencia nacional y el Centenario de la Revolución mexicana, motivo por el cual, para la conmemoración de estos dos acontecimientos históricos, se ordenó la construcción de un monumento llamado Arco del Bicentenario (mejor conocido como la Estela de Luz), mismo que resultó altamente costoso al triplicar su costo original, y por si esto fuera poco, no se entregó sino hasta dos años más tarde de la fecha prevista originalmente, por lo que fue considerado como la Estela de la Corrupción (Diego, 2021, p. 60).

De acuerdo con Óscar Diego (2021), otro sello de corrupción de este mandato presidencial fue el caso de la empresa brasileña Odebrecht, que ofrecía sobornos al gobierno a cambio de contratos con la empresa paraestatal mexicana Petróleos Mexicanos (Diego, 2021, p. 60). Como se puede dilucidar, en sus administraciones, los gobiernos procedentes de un partido político u otro no garantizaron el anhe-

lado desafío a la corrupción, incluso hay opiniones que afirman que la corrupción que se vive a diario en México no es cuestión de colores partidistas, sino que se encuentra impregnada en el ADN de los mexicanos, herencia de la dominación colonial española.

Para 2012, el PRI regresó a ocupar la primera magistratura del país, a través del político mexiquense Enrique Peña Nieto, bajo el lema de “un nuevo PRI”, acompañado de una nueva generación de jóvenes figuras de la escena pública nacional, que venían a refrescar la deteriorada imagen de este instituto político. El candidato presidencial había ofrecido en su campaña electoral (tal como sus predecesores), la tan anhelada lucha en contra de la corrupción, sin embargo, la realidad reveló todo lo contrario.

El escándalo de corrupción por un evidente conflicto de intereses que hizo derribarse la figura del presidente Enrique Peña fue el caso de la llamada “Casa Blanca”, producto de una investigación periodística del medio de comunicación *Aristegui Noticias*, en la que se revelaba que la empresa Grupo Higa, principal contratista del gobierno peñista, había construido y ofrecido esta residencia a la pareja presidencial. Este acontecimiento, aunado a algunos otros, generó nuevamente un clima de malestar y desconfianza de la ciudadanía hacia sus gobernantes; ante ello, el principal opositor capitalizaba para su propio proyecto presidencial este cúmulo de actos completamente reprobables, cometidos por las figuras presidenciales y sus principales colaboradores (Diego, 2021, p. 62).

En 2018, un nuevo partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ocupó la Presidencia de la República a través de Andrés Manuel López Obrador, quien desde la oposición fue tejiendo una postura crítica a los actos de corrupción que protagonizaban los gobiernos en turno, por lo que se encaminó a gozar de la simpatía y confianza de gran parte de la ciudadanía en su proyecto político, lo que derivaría en asumirse como la Esperanza de México, *slogan* publicitario que enarboló este movimiento.

Obviamente, el plan de gobierno de López Obrador tenía como estandar-te principal el acabar con la corrupción y, aunque se reconoce a este presidente como una persona que no es deshonesto, no es posible afirmar que se haya logrado ya que, si bien es cierto, al presidente directamente no se le ha podido relacionar con actos de corrupción, casi con seguridad podría afirmarse que es operador intelectual de las prácticas corruptas en las cuales han incurrido sus más cercanos colaboradores quienes, en muchos casos, lo han acompañado en su lucha por obtener el poder político.

López Obrador reiteradamente ha expresado su combate a la corrupción, sin embargo, no ha puntualizado en cómo lo va a realizar y aunque ha habido pequeños avances (Diego, 2021, p. 68) aún existe mucha resistencia de parte de quie-

nes no aceptan los cambios impuestos por el nuevo régimen de la llamada Cuarta Transformación.

Pese a que constantemente se hace énfasis en la lucha contra la corrupción, aún no se vislumbran mecanismos palpables que hagan de ello una realidad, hasta ahora solo se ha quedado en palabras y buenas intenciones por parte de los gobernantes de esta nación. Por lo que, a modo de conclusión, Óscar Diego (2021) señala: “Es necesario educar, formar, contar con instrumentos para impulsar y fortalecer la ética pública” (Diego, 2021, p. 75). Afirmación que ofrece una vía de solución frente al fenómeno de la corrupción, que podría dar frutos a largo plazo.

No obstante, pese a que México en su devenir histórico ha estado acompañado por la corrupción, se han hecho importantes esfuerzos para su combate, y aunque en su mayoría han sido controles externos y sancionatorios, hablemos de los controles internos, un ejemplo alentador para ello siempre será el conocimiento y la aplicación de la ética en la práctica del quehacer público y en la toma de decisiones.

Al perpetrarse actos de corrupción en la función pública, se pierde la brújula que encamina hacia los intereses colectivos, ya que al obtenerse beneficios privados se deja de lado uno de los principales fines que persigue el Estado, que es la satisfacción de los intereses y necesidades comunes. La corrupción vela por los privilegios individuales, lo que se entiende que es un hecho originado desde el poder económico, que desvirtúa el sentido de lo público, que genera desigualdad, entre otros males sociales.

Al respecto, María José Fariñas (2020) vincula directamente la corrupción con la desigualdad social, en virtud de que el desinterés por la colectividad conlleva a la “pérdida de la cultura de lo común” (Fariñas, 2020, p. 1) que desorienta las prioridades del servicio público, al privilegiar los intereses individuales por encima de los intereses comunes o colectivos. Al convertir lo público en privado se altera el auténtico espíritu de servir a la sociedad, por lo que la corrupción, al velar por intereses particulares, desvirtúa el sentido de lo público y produce desigualdad social.

En este sentido, el problema de la corrupción representa un gran obstáculo hacia la movilidad social, toda vez que cuando los recursos públicos se encauzan a la obtención de beneficios particulares y son destinados a fines distintos a los ya asignados, perjudica los medios de ascenso (la educación, por ejemplo) acentuando de esta manera la desigualdad en la sociedad (Fariñas, 2020, p. 9).

Fariñas sostiene que la corrupción económica se adueña del Estado, al traducirse en abuso del poder, y surge precisamente como resultado del desigual y jerarquizado acceso a los bienes materiales y recursos financieros. Las clases dominantes conjugan sus propios intereses con los del Estado, guiando estos intereses hacia el aumento de sus riquezas, situación que conlleva a una profunda desigualdad

social, por lo que es necesario recuperar la cultura de la colectividad, de las necesidades comunes (Farinas, 2020, p. 10).

Susan Rose-Ackerman (2010) de igual manera refiere que la desigualdad y la pobreza se encuentran asociadas con los altos niveles de corrupción y una asignación distorsionada de los fondos públicos y privados, estos elementos podrían ser vistos como consecuencias de la corrupción, o bien, podrían ser considerados como sus causas (Ackerman, 2010, p. 143). Esta distinción de la autora nos da una aproximación a los componentes que se perciben como las causas y las consecuencias de la corrupción, a partir de una inadecuada conducción y aplicación de los recursos públicos.

En este tenor, Jeri Gloria Ramón (2014) apunta el impacto negativo de la corrupción tanto en el ámbito público como en el social, toda vez que intensifica las diferencias sociales al diezmar el papel fundamental del Estado como el intermediador de las necesidades y demandas de los distintos grupos sociales, en especial los más vulnerables.

En ocasiones, los estratos sociales más bajos se ven sometidos a un proceso de exclusión social y política, ya que la corrupción impide el acceso a sistemas formales y obliga a obtener de manera informal los medios de subsistencia (Ramón, 2014, p. 68), por lo que la ocurrencia de actos de corrupción afecta igualmente a los grupos sociales más necesitados de la población, generando que el bienestar no se distribuya equitativamente en la ciudadanía en general.

Como es sabido, para poner en marcha la maquinaria gubernamental en las instituciones públicas, se requiere la asignación de recursos que permitan la ejecución de sus funciones, sin embargo, debido a los actos de corrupción, existe una disminución en la aplicación de esos recursos asignados, se asume que impacta directamente en los derechos económicos y sociales de los individuos.

Por ello, cuando se cometen actos de corrupción al interior de las administraciones públicas, esos actos repercuten negativamente en los derechos humanos de las personas, ya que cuando los recursos asignados a la solución de una problemática social son encauzados a objetivos distintos a los programados, se impide que la sociedad en general goce y acceda a los derechos humanos consagrados en documentos internacionales y en nuestra carta magna, los cuales dignifican la calidad de vida de las personas.

La corrupción, entendida como el abuso del poder político y económico, surge precisamente como resultado del desigual y jerarquizado acceso a los bienes y recursos materiales y financieros, manteniendo la desigualdad social. La corrupción se adueña del Estado cuando los intereses particulares permean en las actividades del Estado, guiando estos intereses hacia el aumento de sus riquezas y beneficios propios, situación que conlleva al fomento de una profunda desigualdad social,

por lo que es sumamente necesario recuperar la cultura de la colectividad, de lo común, de lo público. Una alternativa para ello es incentivar la práctica en el día a día de la ética en las organizaciones públicas.

III. LA ÉTICA PÚBLICA, UNA VÍA DE SOLUCIÓN A LA CORRUPCIÓN

El vocablo *ethiké-ética*, proveniente del griego *ethos*, se refiere a “hábito”, “costumbre” o “carácter”, afirma Óscar Diego (2013). Fue en la Grecia antigua donde por primera vez se habló y se escribió del tema. El antiguo filósofo Aristóteles escribió la primera obra con esta temática: *Ética Nicomaquea o Nicomaco* (Diego, 2013, p. 84).

Diversos estudiosos de esta disciplina se han referido a ella con distintas acepciones. Para Rodríguez-Arana (2017) la ética es el conjunto de principios y criterios morales que regulan las actividades humanas de acuerdo con la recta razón; califica a la ética como un valor de primer orden (Rodríguez-Arana, 2017, p. 70). Este autor describe a la ética como una ciencia práctica, que incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos, proporcionando normas y criterios necesarios para el bien actuar.

Con base en los conceptos anteriores, podríamos decir que la ética es la disciplina que determina las formas deseables de los actos humanos regidos por la recta razón. Ahora bien, este texto pretende hacer referencia a la ética pública, es decir, a la ética puesta en práctica o aplicada a la esfera de las organizaciones de la administración pública y a las figuras que la representan, ya que finalmente son las personas servidoras públicas quienes deliberan, disciernen y toman decisiones, por lo que es fundamental que permanentemente se encuentren orientadas por esta disciplina.

La ética aplicada a la administración pública estudia el comportamiento de los funcionarios del servicio público, es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto realizados por las personas funcionarias públicas (Rodríguez-Arana, 2017, p. 75).

La anterior reflexión puntualiza concretamente el objeto de estudio de este trabajo, y aunque la definición hace referencia a la moralidad, no se debe olvidar que ética y moral etimológicamente tienen el mismo significado.

La ética no puede ser dejada de lado por los gobernantes ni desde luego por las personas servidoras públicas, ya que esta disciplina dota de sabiduría, entendimiento, prudencia, ecuanimidad, autoridad, probidad y, por supuesto, capacidad en la toma de decisiones a quienes la practican. La ética da como resultado individuos íntegros, con sólidos soportes éticos, con alto sentido de responsabilidad para los trabajos y con respeto para el cargo que se les ha encomendado. “La ética pú-

blica da al servidor un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que esta sea” (Diego, 2002, p. 10).

La ética aplicada al ámbito público demuestra que cuando se rescatan y fomentan los valores éticos en las personas servidoras públicas, éstos construyen, fortalecen, generan integridad y dignidad, produciendo una conducta orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber; es por ello que la adopción de los principios que promueve la ética pública se coloca como la “antítesis de la corrupción” (Diego, 2017, p. 77).

Ricardo Uvalle Berrones (2011) analiza las aportaciones de la ética en la formación de valor público, toda vez que la ética impulsa una buena conducta en la sociedad y en el quehacer institucional, porque promueve conductas basadas en valores como la legalidad, la responsabilidad y el sentido de identificación con la comunidad política a la que se pertenece.

Este artículo, como señala Uvalle Berrones (2011), tiene un enfoque normativo y explicativo. Subraya la importancia de la revalorización institucional del Estado y de la administración pública, dos elementos esenciales que participan en las tareas públicas; distingue el rescate de la ética como un asunto de primer orden, ya que esta disciplina perfecciona el quehacer institucional, toda vez que contribuye a disminuir o prevenir que se materialicen condiciones de opacidad, corrupción, patrimonialismo o ilegalidad (Uvalle, 2011, p. 60).

Uvalle (2011) sugiere que acudir a la ética como fuente de valores incentiva conductas ejemplares, dignas de imitarse, por lo que es posible ubicar el sentido del valor público en el buen gobierno. La producción de valor público, describe el autor, representa una labor fundamental en las organizaciones gubernamentales, porque exige cuadros administrativos inmersos en el sentido de lo público. Sostiene que el sentido de lo público tiene como eje principal el uso y aplicación de fondos públicos, a fin de destinarlos a las necesidades y demandas de la sociedad. Resalta la importancia de la utilidad normativa de la ética aplicada al servicio público, porque ofrece un conjunto de valores que al ser internalizados orientan las conductas, incluso las hacen ejemplares, dignas de ser emuladas (Uvalle, 2011, p. 69).

Sin una concepción ética en el servicio público, se incurre en despropósitos públicos, que inciden en la vida colectiva. Por lo que el sentido de lo público cobra relevancia como parte sustancial de la administración pública, ya que la sociedad constituye el punto esencial de atención del Estado. El valor público comprende, de acuerdo con el planteamiento del autor referido, la procuración y distribución de los bienes públicos para la satisfacción ciudadana. La contribución que la ética hace al valor público radica en que fortalece su contenido humano, con el objetivo de contemplar a los ciudadanos como el eje central de todo proceso público. Este

autor concluye: “la ética representa un sistema de valores que desarrollan mejores conductas en favor de la colectividad” (Uvalle, 2021, p. 77).

La ética es portadora de un amplio contenido humanista que define reglas normativas, las cuales preservan el interés público y el bienestar general; para los gobiernos la ética es una fuente de valores que se relaciona con los fines a cumplir. El valor público contiene lo público de la sociedad y del gobierno, el espacio público es el lugar común de la ciudadanía, desde este enfoque el espacio de lo público guarda relación con la ética, la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas. El valor público se allega de la ética porque esta disciplina enarbolaba valores esenciales para la consolidación de la gobernabilidad (Uvalle, 2021, p. 67).

Mauricio Merino (2010) señala a la ética como “el estudio de los actos y los juicios morales de los individuos, así como las condiciones necesarias para estudiar las decisiones de quienes dicen actuar en favor de los demás dentro de la esfera pública”. Este autor hace una importante distinción entre las esferas de lo público y lo privado. Señala a la ética pública como el antídoto para impedir que una moral privada quiera imponerse a los demás mediante el uso del poder (Merino, 2010, p. 19). Enfatiza el carácter público como el punto central de los valores, pues alude al espacio en el que cobra sentido. Y a la vez, la ética propone los límites y las fronteras que no deben ser traspasados para que “lo público” no se considere como privado (Merino, 2010, p. 45).

La ética pública ayuda a distinguir el comportamiento, las decisiones y las acciones que definitivamente corresponden con su adjetivo. La ética pública insta a no rebasar límites, no quebrantar los linderos que sirven para establecer dónde termina lo público y dónde comienzan los intereses privados. “Casi siempre descubrimos que algo ha perdido el sentido público cuando se han vulnerado los atributos que lo hacían público” (Merino, 2010, p. 20).

La ética pública sirve para identificar cuándo las decisiones y las actuaciones han dejado de ser públicas para volverse cosa privada. El adjetivo público constituye la esencia misma de la ética a la que califica. La ética pública propone límites y barreras morales, ofrece definiciones para reconocer y situar lo que ha dejado de ser público, ofrece un sentido moral al ejercicio de los poderes públicos, comprender la definición y los atributos del adjetivo “público” y sus alcances para situar los valores, para darle un sentido moral al servicio público, comprender los propósitos que persigue el método de la ética pública. Ofrece una ventana para reconocer las fronteras que ningún servidor público debería rebasar nunca (Merino, 2010, p. 16).

La administración pública se distingue de muchas maneras de la gestión privada, no cabe duda que la distinción más importante y más clara consiste en que la primera está destinada a administrar y optimizar el uso de los recursos que no pertenecen a nadie en particular, sino que son de todos, son públicos. El adjetivo pú-

blico marca una diferencia fundamental y esa diferencia tiene una connotación ética, pues nunca será moralmente responsable emplear recursos públicos como privados.

Poner en su justa dimensión los compromisos éticos que se desprenden de su uso, para trazar la diferencia entre lo público y lo privado que constituyen al mismo tiempo la primera seña de identidad de la ética pública.

De acuerdo con Merino (2011) es necesario distinguir los límites éticos de la administración pública con mayor sencillez para que lo común, lo que interesa a todos, no se convierta en cosa privada ni se ponga al servicio de la utilidad propia; para que lo que deba saberse no se oculte, ni se vuelva secreto. El adjetivo público compromete a quien lo usa con el interés colectivo, con el bien común de la comunidad a la que se pertenece y también con la autoridad que de ella emana; lo público no está al servicio del interés individual del poder (Merino, 2011, p. 19).

Los fondos públicos no pueden estar al servicio del interés privado, ni convertirse en patrimonio particular de quienes tienen la responsabilidad de utilizarlos para los fines para los que fueron destinados. Los recursos públicos lo son porque están reservados a la utilidad común.

La distinción entre lo público y lo privado cobra mayor profundidad cuando se reflexiona sobre la ligereza con que se emplean los recursos públicos. Estas prácticas vulneran la ética pública. La ética pública describe y delinea los límites de lo público y lo privado y permite al mismo tiempo reconocer cuándo estos se han rebasado.

Los valores más o menos nítidos nos ayudan a discernir lo que está bien y lo que está mal, en este sentido, la ética pública es un ejercicio analítico de las conductas realizadas, sus aportes valorativos ayudan a comprender “lo público”. La ética pública permite generar una conciencia mucho más extendida sobre la importancia de salvar lo público en sus sentidos moral y deliberativo frente a los intereses privados, rescatar los valores y combatir frontalmente la corrupción (Merino 2010, p. 31).

Al respecto, Guillén Parra (2006) desarrolla el conocimiento de la racionalidad teórica como un entendimiento que permite discernir acerca del bien y del mal, ya que sostiene que tomar buenas decisiones requiere adiestramiento y adquisición de hábitos para llevarlos a la práctica. La formación ética conduce al aprendizaje de la racionalidad teórica mediante la deliberación, el estudio y la formación de la conciencia, adquirir esa capacidad de juzgar sobre el bien y el mal de cada acto y cada decisión y obtener un juicio guiado por las leyes de la razón. La ética es precisamente eso, la expresión de la condición racional del ser humano que decide obrar bien u obrar mal (Guillén Parra, 2006, p. 73).

Es así que, de acuerdo con Guillén Parra (2006), un individuo que comúnmente decide priorizar los criterios éticos se desempeña con mayor profesionalidad y, cabe afirmar, contribuirá a la generación de confianza en los procesos de toma de decisiones y en quienes deciden; de hecho, en cada decisión que se toma en una

organización se desarrolla la construcción o destrucción de confianza, por ello la dimensión ética no puede ser obviada en ningún caso, pues siempre está presente en toda decisión humana, por lo cual es importante contar con el conocimiento de las virtudes éticas (racionalidad teórica) y llevarlas a la práctica (racionalidad práctica) (Guillén Parra, 2006, p. 78).

A todo ser humano con uso de razón, de acuerdo con Guillén Parra (2006), se le atribuye capacidad para discernir entre el bien y el mal, para realizar un juicio práctico sobre lo que es ético y lo que no lo es. La racionalidad ética supone principios universales teóricos, pero su finalidad es la conducta práctica; los pensadores clásicos describieron siempre la ética como una cuestión práctica de la persona, la ética se presenta siempre en primera persona. Formular un juicio correctamente ético y ponerlo en marcha, por supuesto, reviste de gran dificultad, por ello en el plano de la racionalidad teórica conviene siempre actuar de modo reflexivo, sin conducirse por impulsos. En la toma de decisiones es posible hablar de hábitos de conducta éticos, pues no basta con el conocimiento de los principios (racionalidad teórica), es necesario desarrollar capacidades y habilidades para llevarlos a la práctica (racionalidad práctica) (Guillén Parra, 2006, p. 82).

En efecto, el proceso de toma de decisiones conlleva un juicio, una racionalidad, interviene un discernimiento entre lo bueno y lo malo, entre optar por una decisión correcta o una decisión errónea, si la decisión se acompaña por los valores y principios que fomenta la ética en el servicio público, habrá posibilidades de tener un mayor éxito en las decisiones que atañen a lo público, a lo colectivo, a lo que es común a todos.

El desarrollo de competencias éticas en los espacios públicos ha sido planteado por Adriana Rodríguez Alba, quien afirma que las competencias éticas contribuyen de manera significativa a conformar los procesos de juicio reflexivo, a efecto de que sean puestas en marcha y no se queden solo plasmadas en papel, sino aplicadas y llevadas a la práctica. “La aplicación de la reflexión ética a la gestión pública es así un proceso complejo que involucra sistematizaciones diversas en base a los diversos niveles de reflexión ética” (Rodríguez Alba, 2021, pp. 3 y 4).

Al respecto, Rodríguez Alba (2021) sostiene que no es necesario aspirar a un tipo de “ética heroica”, incluso inalcanzable, sino que es suficiente con poner énfasis en la responsabilidad moral que tienen los servidores públicos. Haciendo referencia a uno de los clásicos de la ética en la administración pública, Denhardt, considera a la disciplina ética de gran importancia en la formación de los servidores públicos ya que, por medio de ella, se da una deliberación que desarrolla la capacidad para enfrentarse a dilemas que permitan el desarrollo de competencias de juicio moral (Rodríguez Alba, 2021, p. 6).

Los planteamientos teóricos expuestos anteriormente nos ayudan a comprender y destacar la relevancia que tiene la ética en el proceso de toma de decisiones

aplicadas a la función pública, ante todo es importante priorizar el juicio y la reflexión de carácter moral y ético, a fin de que se refleje tanto en el comportamiento individual y colectivo de las personas servidoras públicas y, a su vez, en el adecuado funcionamiento del aparato público, para propiciar una deliberación a partir de la ética y los principios y valores que promueve.

José Vargas Arévalo (2009) señala que las personas servidoras públicas son agentes morales, el funcionario público es un agente moral, toda vez que ejercen una actividad encaminada de manera permanente a satisfacer las necesidades públicas. “El gobernante es responsable cuando da fundamentos de sus actos y muestra por qué son deseables. Esto es la reflexión ética y no sólo el pensar técnico o burocrático. Razonar en el plano de los valores significa utilizar premisas y no sólo hechos” (Vargas Arévalo, 2009, p. 213).

La ausencia ética en los gobiernos o en sus funcionarios se ve manifestada en sus decisiones. Cuando se eligen alternativas pensando en los beneficios de los grupos de interés, la falta de ética se ostenta por un desvío de recursos públicos que se percibe como actos injustos que incrementan la desigualdad en la sociedad (Vargas Arévalo, 2009, p. 214), como se expuso en líneas anteriores.

Martha Laura Bolívar Meza (2019) puntualiza la importancia de reconsiderar los valores en la ética contemporánea como un tema actual, vigente, toda vez que los valores deben ser interiorizados en una convicción, sin que sea necesario recurrir a la coacción, en virtud de ello, la autora afirma que las personas servidoras públicas idealmente deberían despojarse de excesos, vanidad, corrupción e interiorizar una formación ética en lo social antes que en lo individual. Propone la visión ética para que, a partir de ella, se vuelva a dirigir la economía y la política, de esta manera llevar a cabo una revalorización de la visión clásica en el ejercicio del poder. Por último, enfatiza que el remedio a la crisis moral que atraviesa el mundo moderno se centra en la restauración de la confianza que se debe tener en aquellos que asumen la conducción de las acciones del Estado (Bolívar Meza, 2019, p. 33).

Una vez realizada la anterior revisión bibliográfica de diversos autores, estudiosos de los temas de corrupción y ética pública, retomaremos el estudio de importantes especialistas que han trabajado ampliamente el tema de la ética pública, a fin de acentuar su relevancia como un instrumento fundamental al cual acudir cuando se emprende la lucha contra la corrupción y su prevención.

Óscar Diego (2011) puntualiza que uno de los principales reclamos de la sociedad contra los gobiernos en los últimos años son los escándalos de corrupción que han salido a la luz pública, que tanto han deteriorado la imagen de los funcionarios como de las instituciones públicas, que han tenido como consecuencia la pérdida de la confianza de la ciudadanía.

Dicho autor señala que los actuales instrumentos de los servidores públicos no han sido suficientes para contener los actos de corrupción cometidos, porque se ha descuidado una cuestión esencial: todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, sus valores, sus convicciones y el autocontrol, esto último solo puede ser posible si existe una verdadera internalización de los valores, proporcionados por la ética.

Conviene recordar que la ética es precisamente la disciplina del conocimiento que se encarga del estudio de los hábitos, costumbres y actitudes del ser humano, agrupándolas en buenas o malas, debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el individuo y su entorno social, puntualizando cuáles son dignas de emular. Cuando la ética es puesta en práctica en el ámbito público se denomina ética pública (Diego, 2011, p. 12).

La ética instruye a todo ser humano a ser dueño de sí mismo, al autodomínio, tanto la virtud como el vicio están en nuestro interior, está en nuestro poder el hacer como el no hacer, está en nuestro poder actuar de una forma íntegra o vergonzosa; la ética pública brinda por tanto al servidor público un consejo que le permite resolver dilemas y actuar correctamente en cada situación por difícil que ésta se presente (Diego, 2011, p. 13).

El estudio de la ética pública es de primer orden, toda vez que esta disciplina orienta respecto a lo conveniente o nocivo para la colectividad. Resultado del descuido que se ha tenido respecto de la ética, hoy en día es posible afirmar que la corrupción es un fenómeno mundial. La corrupción es la conducta deshonesta del representante público y se da única y exclusivamente porque el individuo toma la decisión indebida de realizar la acción determinada. Es por ello que la ética aplicada a la escena pública es de vital importancia, porque tiene como punto central la idea de servicio, en otras palabras, el bien común.

Diego (2011) menciona que, según una máxima de la cultura oriental, el hombre es lo que piensa, lo que realiza es el resultado de su pensamiento, por lo que es fundamental diseñar e implementar estrategias para aleccionar sobre los principios éticos en la mente y el corazón de los servidores públicos, a efecto de que sus actos se rijan bajo la rectitud y la razón (Diego, 2011, p. 18). Es por ello la insistencia en la imperiosa necesidad de implementar la ética pública como un área del saber que debe ser inherente a la función pública, a fin de orientar la conducta de las personas servidoras públicas en apego a estos valores y desempeñarlos en la práctica cotidiana, en el ejercicio de las labores encomendadas en favor de la sociedad a la que sirven.

Rodríguez-Arana (2013) puntualiza que la existencia de comportamientos y conductas que se separan del ideal ético en la esfera pública alejan a los servidores públicos de lo que puede considerarse como ejemplaridad pública. En efecto, las per-

sonas que desempeñan funciones públicas deben desarrollar con ejemplaridad sus quehaceres públicos. Por ello, este autor destaca que actualmente la dimensión ética ha tenido un papel protagónico, por lo que cobra especial relevancia su conocimiento y práctica, lo que exige contar con perfiles formativos e iniciativas acerca de la ética en la función pública (Rodríguez-Arana, 2013, p. 9) Al respecto, es esencial considerar la ejemplaridad en el ejercicio de la función pública; quienes detentan un cargo en ella tendrían que representar ejemplos deseables de ser imitados y no individuos que por sus actos desprestigien las organizaciones del sector público.

La ética como ciencia promulga una serie de componentes emanados de la recta razón, que perfeccionan la conducta y el mejor comportamiento de las personas. “La Ética parte de la dignidad de la persona y aspira a vivir una vida auténticamente humana” (Rodríguez-Arana, 2013, p. 11). La ética contribuye a comprender la distinción entre lo que se “puede hacer” y lo que “se debe hacer”, toda vez que no todo lo que se puede hacer es ético, no todo lo que es posible hacer, se debe hacer (Rodríguez-Arana, 2013, p. 13). La ética se presenta como una disciplina que ayuda a dirimir determinados dilemas o disyuntivas de carácter ético o moral, lo cual propiciará en todo momento el bien actuar.

En esta tesitura, la ética en las administraciones públicas tiene hoy una importancia fundamental, pues en sí misma la función pública es una actividad ética, por la sencilla razón de que se encuentra al servicio de objetivos generales, colectivos. Las tareas públicas deben estar inmersas en esta lógica de servicio al interés de todos y cada uno de los miembros de la comunidad (Rodríguez-Arana, 2013, p. 25). Porque no se puede olvidar que la razón de ser del servicio público es precisamente ofrecer un servicio al alcance de toda la sociedad.

Por ello se insiste en la necesidad del fortalecimiento de la ética para quienes les son encargados los asuntos públicos. El fomento de la ética en las personas servidoras públicas es un componente de primer orden, encaminado a generar excelencia en la calidad y gestión de los intereses comunes, privilegiando el espíritu de servicio en favor de la colectividad.

El comportamiento ético de las personas servidoras públicas es una condición esencial para que exista una eficiente administración. Asimismo, la ética pública es un elemento indispensable para fungir como una suerte de contrapeso, no solo a la corrupción, sino a las distintas conductas antiéticas, al inyectar un compendio de principios y valores, que por un lado revitalizan a las organizaciones públicas y por otro a quienes detentan el poder público. “La ética es el ingrediente adicional para hacer más sólido el dique que contenga el mar de corrupción” (Ramón, 2014, p. 62).

Incorporar el componente ético en la cosa pública se traduce en herramientas administrativas de apoyo para enfrentar al mismo tiempo los problemas de inefi-

ciencia, corrupción y desconfianza que padecen los gobiernos y administraciones públicas del mundo, a fin de lograr el desarrollo de una cultura política, administrativa y, desde luego, con dimensión ética, que apoye las acciones de gobernantes y personas servidoras públicas. “Cualquier gobierno estará legitimado en la medida en que defienda una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio y atención al ciudadano” (Ramón, 2014, p. 62).

La ética aplicada al servicio público desarrolla un conjunto de conocimientos que deben convertirse en una forma habitual de comportamiento y actitud para las personas funcionarias públicas, no se trata solo de transmitir ideas y principios deseables, dignos de imitarse, sino que es imperante que la labor pública esté permanentemente acompañada por un compendio de valores relacionados a la idea de servicio y el sentido de lo público. El tema del interés general es crucial en la ética pública, en la medida que las acciones gubernamentales se orienten hacia asuntos supraindividuales, colectivos, comunitarios o públicos (Ramón, 2014, p. 39).

Jeri Gloria Ramón (2014) asocia directamente el fenómeno de la corrupción con la idea de ética pública. Afirma que todo estudio que busque las causas y el impacto de la corrupción debe identificar primero la ética pública, su importancia y su necesidad, así como el identificar las acciones existentes para su fomento. Esta tarea no se presenta como un reto sencillo de cumplirse, pues el concepto de ética ha sido discutido profundamente por diferentes corrientes y desde distintas perspectivas.

En términos generales, la ética o disciplina moral tiene por objeto ofrecer una explicación de los llamados “hechos morales”. De ese modo, estudia las actitudes y costumbres del ser humano y las identifica en virtudes y vicios, en acciones debidas e indebidas, convenientes y nocivas, con el fin de formar el carácter y mostrar aquellos hábitos dignos de imitar. La ética forja el carácter, lo que lleva a considerar que los seres humanos nacen con un temperamento innato, con un conjunto de sentimientos que resulta difícil modificar, pero que puede encauzarse a lo largo de su vida, por lo que es posible ir adquiriendo un nuevo carácter. El individuo tiene que ir perfeccionándose a sí mismo al elegir unas posibilidades vitales y rechazar otras (Ramón, 2014, p. 61). Esta idea refleja que, si bien el ser humano nace con determinadas circunstancias, es posible ir modificando conductas y actitudes; la ética ofrece esa posibilidad de mejorar el interior del ser humano mediante prácticas virtuosas en favor de sí mismo y del entorno al que pertenece.

Así como existe la incesante preocupación por los aspectos económicos y materiales, se debería tener igualmente esta inquietud por los aspectos éticos, ya que comúnmente se pone cuidado en la preservación de los recursos económicos, vigilando su buen uso y aplicación, sin embargo, no se debe descuidar el capital humano, figura principal de las instituciones públicas. Es esencial poner el centro

de atención en el desarrollo moral de los individuos que encarnan las instituciones públicas, a fin de que se contribuya a su excelencia humana y por ende al mejoramiento de la función pública para, de esta manera, reivindicar la deteriorada imagen del servicio público (Diego, 2011, p. 15).

Un sólido avance hacia la prevención y lucha contra la corrupción sería que las administraciones públicas actuales retomaran experiencias de las culturas antiguas: recordemos que el *retor* era una figura que asesoraba a futuros gobernantes en materia de ética, a fin de que no se corrompieran ni tuvieran malas prácticas que los separaran de la finalidad de la política y del servicio público, el bien común y el interés general. Si los políticos, gobernantes y funcionarios públicos contaran con un agente ético o *retor* se enaltecería sin duda el desempeño de la función pública.

IV. REFLEXIONES FINALES

Es posible afirmar que en México, pese a existir diversos mecanismos y estrategias de control contra la corrupción, el problema no solo prevalece, sino que cotidianamente se ha incrementado. A lo largo de la historia de México, diversos escándalos relacionados con la corrupción han indignado a la opinión pública. Académicos y expertos han desarrollado y planteado iniciativas y alternativas novedosas bajo el enfoque de la ética pública. Merecería la pena hacer una revisión de las diversas iniciativas, ponerlas en marcha y priorizar sobre todo el carácter preventivo que distingue a la ética pública.

Es importante destacar que se han logrado importantes avances en la promoción y el fomento de la ética en las administraciones públicas actuales; se ha hecho una revalorización de esta disciplina del conocimiento y ha sido considerada por diversos académicos y estudiosos del fenómeno de la corrupción como un contrapeso sólido para la prevención y control de este mal; sin embargo, quedan pendientes importantes retos para su real interiorización en el actuar cotidiano de las personas servidoras públicas. Sin duda, a base de insistir en estos temas, se lograrán avances relevantes y palpables, por ello hablar de ética en el ejercicio público nunca estará de más.

Asimismo, sería esencial realizar una capacitación en materia de ética pública para las personas servidoras públicas de los tres ámbitos de gobierno, a efecto de que en su quehacer cotidiano sus decisiones se encuentren conducidas por esta disciplina y sea practicada y aplicada diariamente en favor de la vida colectiva.

V. BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, S. R. (2010). Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas. En M. Merino (Comp.), *Ética pública*. Siglo Veintiuno Editores.

- Arellano D. y Castillo M. (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bolívar, M. L. (2019). Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replantando el papel de la ética pública. *Polis* 15(1).
- Casar, M. A. (2020). *Anatomía de la corrupción*. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- Diego, O. (2021). *Quinientos años de corrupción en México*. Universidad Autónoma del Estado de México-Tirant Lo Blanch.
- Diego, O. (2017). *Ética para gobernar sin corrupción*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Diego, O. (2013). *De la ética a la ética pública*. *Revista de IAPEM* (85).
- Diego, O. (2011). *Necesidad de la ética pública*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Diego, O. (2006). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Universidad Internacional de Andalucía.
- Diego, O. (2002). “La ética en el marco de las administraciones públicas. Medidas para fomentar la ética en los servidores públicos”, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 oct.
- Fariñas, M. J. (1996). Corrupción y desigualdad social: sendas de la antidemocracia, Universidad Carlos III. <https://www.unilim.fr/trahs/2495>
- Guillén, M. (2006). *Ética en las organizaciones construyendo confianza*, Pearson Prentice Hall.
- Merino, M. (2010). *Ética pública*. Siglo Veintiuno Editores.
- Morris, S. D. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo Veintiuno Editores.
- Ramón, J. G. (2014). Corrupción, ética y función pública en el Perú. *Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, 22(41).
- Rodríguez A. J. (2021). Conflictos en la gestión pública. Aproximación desde el paradigma del juicio. En A. Vercellone (Comp.), *Ética y función pública. Estudios sobre democracia, transparencia y responsabilidad*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Rodríguez-Arana, J. (2013). *La dimensión ética de la función pública*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez-Arana, J. (2017). La ética pública constitucional y la buena administración. *Instituto Nacional de Administración Pública* 144, LII(3).
- Sánchez, J. J. (2012). *La corrupción administrativa en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Uvalle, R. (2014). La importancia de la ética en la formación de valor público. *Estudios Políticos* (32).
- Vargas, J. (2009). Ética, corrupción y burocracia. *Perspectivas* (24).



La ética de la virtud en el servicio público para garantizar los derechos humanos¹

The ethics of virtue in public service to guarantee human rights

CESIAH ELI MUÑOZ PÉREZ

[Licenciada en Derecho con especialidad en Derechos Humanos
por la Universidad Autónoma del Estado de México]

A pesar de que existen registros del establecimiento de diversos mecanismos para salvaguardar a la persona, que datan de por lo menos cuatro siglos a.C., la realidad es que el reconocimiento de la dignidad humana como una cualidad inalienable del ser humano y fuente de todos sus derechos es un ideal del mundo moderno, que se materializa con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, los documentos y normas jurídicas han resultado insuficientes para la salvaguarda de la dignidad humana. La libertad es la cualidad por excelencia del ser humano, y dentro del servicio público existe cuando las personas que pertenecen a él toman la decisión de poner todos sus esfuerzos en pro de la sociedad, priorizando las máximas éticas que posee su labor. La búsqueda del bien interno del servicio público es lo que debe motivar la acción humana, actuando con la convicción de que su esfuerzo contribuye al bien común.

Although there are records of the establishment of various mechanisms to safeguard the individual dating back at least four centuries B.C., the reality is that the recognition of human dignity as an inalienable quality of human beings and the source of all their rights is an ideal of the modern world, which materialized with the Universal Declaration of Human Rights. However, legal documents and norms have proved insufficient to safeguard human dignity. Freedom is the quality par excellence of the human being, and within the public service it exists when the people who belong to it make the decision to put all their efforts for the benefit of society, prioritizing the ethical maxims that their work possesses. The search for the internal good of public service is what should motivate human action, acting with the conviction that their efforts contribute to the common good.

1 Dedico este trabajo a un muy querido amigo que sabiamente opta por el anonimato y de quien admiro su curiosidad y deseos de aprender.

PALABRAS CLAVE: *dignidad, derechos humanos, libertad, ética de la virtud, servicio público.*

KEYWORDS: dignity, human rights, freedom, ethics of virtue, public service.

SUMARIO: I. Breves consideraciones sobre la dignidad. II. Libertad, cumbre de la dignidad. III. La dimensión ética de los derechos humanos. IV. Ética de la virtud para garantizar los derechos humanos. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA DIGNIDAD

Dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), se establece que la dignidad es el cimiento de la libertad, la justicia y la paz. Se reconoce como la fuente de la que emanan los derechos humanos (Naciones Unidas, 2021). En la actualidad es muy común escuchar sobre la dignidad humana, sobre todo cuando se trata de establecer condiciones de justicia en las sociedades. La dignidad se entiende como la piedra en la que se sostienen los derechos humanos y cuya protección es el deber máximo de la humanidad en su conjunto. Es imposible imaginar un mundo en donde la protección de la dignidad no sea una prioridad en la agenda internacional, sin embargo, el concepto es moderno y en consecuencia su entendimiento aún tiene un largo camino por recorrer.

Cicerón, desde el inicio de la era cristiana, refiere que la dignidad se trata de un estado superior que tienen los seres humanos sobre los animales, por ello la persona está obligada a tener un comportamiento superior al de las bestias (Garibay, 2021, pp. 119-121). Cicerón considera que la dignidad debe ser tomada no solo como una ventaja, sino como una cualidad a la que el ser humano, por obligación, le debe respeto y cumplimiento. La razón es porque se trata de una de las características que elevan al ser humano al nivel de los dioses, en donde se percata de sí mismo y del mundo que lo rodea.

El cristianismo aportó una concepción universal sobre la dignidad con la doctrina *Imago Dei*.² El fundamento último de la dignidad humana de la persona se encuentra en su elevación a la categoría de hijo de Dios. El ser humano ha sido creado a imagen de Dios en el sentido de que es libre y capaz de amarlo, por tanto el hombre, en cuanto a que es creado a semejanza de Dios, tiene la dignidad de persona (Zanotti, 1985). La dignidad se asemeja al acercamiento que tiene el ser humano con Dios, pero no un acercamiento que se tiene a partir de una elección o como resultado de un razonamiento sobre su misma existencia, sino al acercamiento

2 Término teológico aplicado igualmente a todos los seres humanos, el cual simbólicamente denota la relación entre Dios y la humanidad. Imagen de Dios. Perteneció al judaísmo y al cristianismo y es la base de sus filosofías, señalando que el ser humano ha sido creado a imagen y semejanza de Dios. A lo largo de la historia el concepto ha sido interpretado tanto alegóricamente como literalmente.



natural que tiene al ser una creación divina (Romero, 2009, p. 195). Por tanto, la persona es el ente que tiene bondad ontológica³ y a la que no se le agregan características porque nace con ellas, es Dios quien le otorga las cualidades que han de regir su existencia. El ser humano, al ser una manifestación de un fenómeno infinito, es parte de un todo universal sin principio y sin fin.

Santo Tomás de Aquino describe que es preciso considerar la especial razón de la providencia en las creaciones intelectuales y racionales sobre las demás criaturas; las primeras superan a las segundas en perfección de naturaleza y en dignidad de fin, en perfección porque sólo la criatura racional tiene dominio y libertad de su acto, y en su dignidad porque sólo la criatura intelectual puede llegar a conocer a Dios (Ayala, 2017). La concepción de dignidad se relaciona con la capacidad racional con la que cuenta la persona. La dignidad de la persona es lo que la identifica como tal, es la esencia de su existencia.

Tomas de Aquino también argumenta que la persona puede perder su dignidad al convertirse en un pecadora, ya que al pecar se renuncia por voluntad a la razón. La razón es inherente a la persona pero no subsiste por sí sola, es necesario fomentarla. El ser humano es digno en tanto tiene la capacidad para regir su vida lo más apegado a lo que dictan las leyes morales con las que ha nacido, ejerciendo control sobre sus actos y pensamientos y por ello la dignidad puede perderse cuando el ser humano abandona su razón y permite influenciar sus actos por factores o personas externas (Díaz, 2011). El valor de una persona debe medirse, entonces, por su capacidad para desarrollar la “virtualidad”, cuyo resultado se obtiene a partir de una operación mental.

En 1486 el italiano Pico Della Mirandola, con su obra *Discurso sobre la dignidad del hombre*, establece que la persona es insuperable porque Dios la ha creado como un ser indeterminado, carente de *modus vivendi* o función fija, otorgándole con ello la posibilidad, según a su juicio y preferencia, de tener la forma de vida, función y fin que desee. El resto de las criaturas que habitan la tierra está dotado de una naturaleza fija y limitada que determina su existencia, en cambio, la persona, al contar con libre elección y dignidad, puede llegar a ser y alcanzar cualquier cosa.

que el hombre, familiar de las criaturas superiores y soberano de las inferiores, es el vínculo entre ellas; que por la agudeza de los sentidos, por el poder indagador de la razón y

3 Rama de la filosofía que reflexiona sobre los modos esenciales de existencia de las cosas. Busca identificar y aclarar las condiciones esenciales que determinan la identidad y la existencia de las cosas. Por ejemplo, la identidad de un triángulo se construye a través de que posee tres ángulos. Ontológicamente un triángulo es un triángulo, no porque se encuentre hecho de un material en específico o porque se utiliza para delimitar áreas, sino porque está conformado de tres ángulos. La ciencia ontológica estudia a la persona como ser, trata de explicar cuáles son las características esenciales que le definen como tal.

por la luz del intelecto, es intérprete de la naturaleza; que, intermediario entre el tiempo y la eternidad es (como dicen los persas) cópula, y también connubio de todos los seres del mundo y, según testimonio de David, poco inferior a los ángeles. [...] Oh Adán, no te he dado ni un lugar determinado, ni un aspecto propio, ni una prerrogativa peculiar con el fin de que poseas el lugar, el aspecto y la prerrogativa que conscientemente elijas y que de acuerdo con tu intención obtengas y conserves. La naturaleza definida de los otros seres está constreñida por las precisas leyes por mí prescriptas. Tú, en cambio, no constreñido por estrechez alguna, te la determinarás según el arbitrio a cuyo poder te he consignado. Te he puesto en el centro del mundo para que más cómodamente observes cuanto en él existe. No te he hecho ni celeste ni terreno, ni mortal ni inmortal, con el fin de que tú, como árbitro y soberano artífice de ti mismo, te informases y plasmasen en la obra que prefirieses. Podrás degenerar en los seres inferiores que son las bestias, podrás regenerarte, según tu ánimo, en las realidades superiores que son divinas. ¡Oh suma libertad de Dios padre, oh suma y admirable suerte del hombre al cual le ha sido concedido el obtener lo que desee, ser lo que quiere! (della Mirandola, 1972, pp. 41-43) (Michellini, 2010)

El ser humano es un ser en potencia, su naturaleza le brinda la oportunidad de desarrollar sus capacidades como mejor le parezca y ésta es la gran diferencia que tiene con el resto de las criaturas que, al tener el poder de autodeterminarse, tiene el potencial tanto de elevarse hacia los espíritus de excelencia, como de descender hacia los niveles más bajos de la existencia y realizar actos bestiales. René Descartes aseguró que la dignidad se fundamenta en la libertad que tiene la persona para usar sus facultades en la medida en que se deje orientar por la razón (Alponte, 2012). No es de extrañar que su planeamiento filosófico más famoso, *cogito ergo sum*,⁴ sea una referencia directa al anterior concepto de dignidad.

David Hume habla de la dignidad como un tema que divide a los filósofos entre aquellos que imaginan al ser humano como un ser divino y aquellos que consideran que su única diferencia con los animales se encuentra en su vanidad (Mercado, 2012). Es cierto que la persona, gracias al uso de la razón, es capaz de indignarse ante aquello que va en contra de sus principios, pero también es cierto que esa conformidad o inconformidad es influida por los conceptos de bien o mal que otorgan las leyes o reglas morales de una sociedad.

La filosofía kantiana considera que la dignidad es una de las formas en las que el hombre puede trascender. Immanuel Kant dicta que ninguna persona puede ser utilizada para lograr un descenlace. La persona es un fin y nunca un medio

4 Aforismo acuñado en 1637 por René Descartes como un primer paso en la demostración de la posibilidad de alcanzar un conocimiento cierto. Es la única declaración de sobrevivir a la prueba de la duda metódica: Pienso, luego existo.



o instrumento, la vida de cada persona es única e irrepetible y por tanto está dotada de dignidad. El ser humano debe usar su razón para autodeterminarse y ver humanidad no sólo en sí mismo, sino en todos y cada uno de los otros. Lo anterior como se estipula en el siguiente imperativo categórico:⁵ “Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio” (Michellini, 2010, pp. 43).

En tal sentido, nadie debe interferir en el libre desarrollo de la persona, en virtud de que se asume que al estar dotada de autonomía, cuenta con la capacidad para comprender y ejercer sus derechos, lo que la hará a su vez respetar los derechos ajenos. Para sustentar esta idea, Kant declara que solo dos cosas llenan su ánimo de admiración y respeto; “el cielo estrellado sobre mí y la ley moral dentro de mí” (Kant, 2005). El cielo en su inmensidad permite vislumbrar el lugar que ocupa la persona en el infinito, que es en realidad un ser pequeño e insignificante si se compara con todo lo que compone el universo, pero la ley moral interna es la cualidad que se tiene para convertirse en un ser infinito, tan grande y fuerte como su conciencia se lo permita. Mientras que el cielo estrellado suprime la trascendencia del ser humano como un ente orgánico, la ley moral multiplica el valor de la persona, la convierte en un ser de posibilidades ilimitadas, la eleva a la divinidad.⁶

Johann Gottlieb Fichte defiende que la dignidad es una manifestación de la libertad que posee el ser humano, en tanto que tiene la capacidad de regular sus instintos y que en consecuencia le obliga a llevar una vida activa. Mantener una actitud de pasividad ante el mundo que rodea a la persona implica que está renunciando a su propio destino, lo que viene a ser, de forma contradictoria pero no opuesta, precisamente que no tiene un destino determinado. Asimismo, el filósofo alemán resalta el vínculo que la persona posee con los demás y asegura que solo podrá desarrollar todas sus capacidades a través de la comunidad (Ugarte, 2019).

El pensamiento de Fichte viene a sumar a la filosofía política de Aristóteles en cuanto a la característica por excelencia que le concede al ser humano, que se trata de un ser social por naturaleza (Ugarte, 2019). Es posible que una persona sobreviva en un ambiente completamente aislado, pero solo en una comunidad será

5 En la filosofía de Kant, el imperativo categórico significa un mandato moral interno, incondicional; la aspiración hacia la conducta moral, inherente a la naturaleza humana por toda eternidad y que guía la actuación de los hombres. Según las exigencias del imperativo categórico, el hombre debe proceder de manera que la norma de su conducta (es decir, el principio supremo de su impulso interno) pueda ser considerada como una ley universal (Rosental y Iudin, 1946).

6 Entiéndase divinidad, para los efectos del presente trabajo, como una forma de referirse a las cualidades de excelencia que puede desarrollar el ser humano. La fuerza y trascendencia de su espíritu en función del buen carácter que se forja.

capaz de prosperar. La libertad será completa en la medida en que el sujeto tenga la capacidad de restringir sus deseos por el bien de una comunidad.

Por otra parte, Friedrich Schiller en su obra *De la gracia y de la dignidad*, atribuye al ser humano la característica de la belleza para referirse a su dignidad (Ugarte, 2019). Se puede decir que Schiller considera a la belleza como el equilibrio que tiene la persona entre su instinto y lo que la ley moral le dicta. Para alcanzar la armonía entre ambos, se requiere que el amor por la libertad sea lo que predomine en la persona, de este modo la morada de la libertad se encuentra en la conciencia. Cuando la persona ha alcanzado la consonancia entre su razón y su moralidad, es cuando se está en presencia de una belleza verdadera.

El ser humano es el único que por su naturaleza funge como el protagonista de su existencia, tiene la capacidad de reprimir los instintos que lo acercan al mundo animal y dar paso a una elevación espiritual. Esto es lo que se entiende por dignidad, la facultad que se tiene para vencer los impulsos del dominio de uno mismo, orientando la conducta hacia todo lo que resulta deseable para el alma.⁷

El dominio de los instintos mediante la fuerza moral es la libertad del espíritu y la expresión de la libertad del espíritu es el fenómeno que se llama dignidad. En el animal y en la planta la naturaleza no sólo fija el destino, sino que, además, lo ejecuta ella sola. Pero al hombre no hace sino señalarle su destino y le confía a él mismo su cumplimiento. [...] la gracia es la expresión de un alma bella, la dignidad lo es de un carácter sublime. [...] La dignidad surge por sí misma en la virtud, ya que por su contenido presupone el dominio del hombre sobre los instintos [...] es expresión de la resistencia que el espíritu autónomo ofrece al instinto natural. (Schiller, 1962, pp. 45-75)

La dimensión racional ofrece una perspectiva individual y social, si la persona reconoce su dignidad reconocerá la de los otros, y de ahí que la dignidad se convierta en un término jurídico político. El ser humano es capaz de entender la justicia y por lo tanto crea leyes que la protejan.

Un principio constitucional portador de los valores sociales y de los derechos de defensa de los hombres, que prohíbe consiguientemente, que la persona sea un mero obje-

7 En la obra *Ética nicomáquea*, Aristóteles define a la ética como la ciencia para ser feliz. Para referirse a ello, utiliza la palabra griega *eudaimonía*, que significa vivir en el espíritu correcto, también podría traducirse como la virtud. De este modo, es importante actuar conforme a la ética, no porque algo se encuentre en el terreno del bien o del mal, sino porque conduce o no a la plenitud. Para Aristóteles, la libertad solo existe para dos cosas, para elegir el camino del vicio o para elegir el camino de la virtud. El vicio se entiende como la repetición de malos hábitos y la virtud como la repetición de buenos hábitos. La virtud es la máxima deseable porque libera a la persona, al contrario de lo que hace el vicio, que es esclavizar. Si una persona elige el camino del vicio, está eligiendo la esclavitud y renuncia a su cualidad principal, que es la libertad.



to del poder del Estado o se le dé un tratamiento peligroso a la cuestión principal de su cualidad subjetiva; que afirma las relaciones y las obligaciones sociales de los hombres, así como también su autonomía. (Peter Haberle, citado por Landa, 2006, p. 17)

Cada una de las visiones sobre la dignidad abre el panorama hacia un concepto más concreto. La primera asegura que el ser humano es digno por su propia naturaleza de ser, su mera existencia representa su divinidad que le enviste de dignidad, todos los seres humanos la tienen por igual y no puede perderse o quitarse y la segunda, que la persona es digna porque posee la capacidad de razonar sobre sí misma, reflexionando su existencia propia para así, alcanzar la divinidad y por lo tanto convertirse en un ser digno, dándose el valor que ella misma ha elegido.

La dignidad es el valor que posee la persona por el sólo hecho de ser, gracias a ella es libre de tomar decisiones y elegir su manera de actuar, con lo que determina el lugar o nivel que ocupará en el universo. La dignidad es, por tanto, la cualidad del ser humano como ser indeterminado. La dignidad se puede reforzar mediante el raciocinio, pero de ningún modo puede ser arrancada de la persona, será poseedora de ella hasta el último momento de su existencia. La dignidad deviene del interior de la persona, es la naturaleza del ser y lo que le proporciona las características esenciales de la existencia. Una vida humana posee dignidad porque es inigualable, es única, tiene un valor absoluto e irremplazable

Reconocer la dignidad humana es el primer paso hacia la construcción de una sociedad armoniosa y cercana a lo que Aristóteles llamaba como “amistad cívica”.⁸ La persona debe usar su razón para autodeterminarse y ver humanidad no sólo en sí misma, sino en todas y cada una de las personas, lo que se traduce en un autodomínio para desenvolverse de una forma tal que no afecte a su entorno; esto no es privativo de la libertad, es, en realidad, una de las formas en que ésta se manifiesta.⁹

8 También conocida como “amistad política”, es un concepto utilizado por el filósofo griego Aristóteles en su obra *Ética nicomáquea*, donde la define como: “La amistad y lo justo tratan de los mismos objetos y envuelven a las mismas personas [...] la amistad está presente hasta el punto de que los hombres comparten algo en común, pues tal es también el grado en que comparten una visión de lo que es justo”. Aristóteles señala que la idea de justicia es una concordancia social y por ello las personas que pertenecen a una misma comunidad comparten estatutos de convivencia que priorizan el bien común.

9 En la ciencia moderna y en específico en el campo de la neurociencia, surgió el cuestionamiento sobre la existencia del libre albedrío. Esto con motivo de los resultados obtenidos en el experimento realizado por Benjamín Libet en 1983, y que bautizó como “potencial de preparación”. El experimento consistía en colocar a una persona frente a un reloj con una manecilla y pedirle que detuviera el movimiento de la manecilla en el momento que así lo deseara, asimismo se le solicitaba que recordara la posición en la que se encontraba la manecilla cuando tomó la decisión de detenerla. En los resultados del experimento se descubrió que el cuerpo del individuo se preparaba para detener la manecilla del reloj antes de que este hubiera tomado la decisión de hacerlo, es decir, el potencial de preparación existía antes de la voluntad, unos milisegundos únicamente, pero suficientes para cues-

II. LIBERTAD: CUMBRE DE LA DIGNIDAD

En 1819 Benjamin Constant pronunció el célebre discurso titulado “La libertad de los antiguos frente a la de los modernos”,¹⁰ en él propone la existencia de dos tipos de libertad: la de los antiguos y la de los modernos. En la primera acepción, la libertad se relaciona con lo público, con la condición social del ser humano y que le obliga a seguir ciertos parámetros de conducta para la sana convivencia. La libertad de los antiguos se caracterizaba por romper las ataduras que el ser humano tenía con las autoridades. En contraste, la libertad de los modernos vio a la persona como un ser de infinitas posibilidades y le reconoció su individualidad. Busca eliminar las ataduras internas del ser humano para impulsarlo hacia la plenitud de su desarrollo.

De lo anterior se puede inferir que existen dos medios para ejercer la libertad. Uno es a través de la sujeción que se realiza ante las leyes, son los deberes que tiene toda persona como parte de una sociedad, es decir, en su dimensión ciudadana; y otro es la subordinación a las leyes autoimpuestas, que dentro del contexto moderno y contemporáneo es la forma máxima de libertad. De hecho, los derechos humanos están contruidos a partir de la interpretación moderna de libertad, porque la vislumbran como un derecho y no solo con deberes ciudadanos, como lo plantea la libertad de los antiguos.¹¹

La libertad implica el deber de reconocer la dignidad propia y respetar la del otro, significa poseer una responsabilidad de tipo política, social y moral. No se debe olvidar que el principal acompañante de la libertad es la responsabilidad, no es posible la existencia de una sin la otra, de lo contrario se cae en el vicio del libertinaje y en el de no afrontar las consecuencias de lo que se realiza, por no considerarlo propio. La obediencia, tanto de las normas externas como las internas, es la reflexión que realiza la persona sobre sí misma y el rol que desempeña dentro de

tionar la visión clásica occidental de la libertad. Libet, presionado por los grupos que lo acusaron de poner en duda los cimientos sobre los que se construían los ideales sociales, políticos y de libertad en Estado Unidos, trató de explicar sus resultados de una manera filosófica, planteó que si bien existe una preparación neuronal que ocurre antes de la voluntad de acción, la libertad humana se materializa al momento de evitar este impulso, lo que podría traducirse como el autodomínio de los instintos.

10 Se trata de una conferencia dada por el pensador suizo-francés Benjamin Constant en 1819, en el Ateneo de París. Constant, en su conferencia, contrasta dos concepciones de libertad, una practicada por los “antiguos” (principalmente, los ciudadanos de la antigua Grecia), y otra por los “modernos”, del siglo XVIII y la Ilustración. Su título en francés es *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*.

11 La concepción actual de libertad como el derecho humano por excelencia ha sido resultado de una serie de esfuerzos filosóficos por comprender la esencia del ser en su esfera metafísica. Renier Castellanos Meneses abunda sobre esto al referir que Sócrates no fue condenado a muerte por incumplir con las leyes que tenía conferidas como ciudadano, sino por haber asumido la libertad como un derecho (Meneses, 2010).

la sociedad, esto es lo que le permite transitar de una sujeción a una subjetivación, que es como lo llama Michael Foucault¹² (García, 2017).

Los fundadores del pensamiento occidental concibieron la libertad como esa noción que se tiene de la importancia de la vida comunitaria, en específico Aristóteles defiende la justicia diciendo que el ser humano ajusta sus actos en pro de la justicia, no como un acto de sacrificio de su propio bien, sino porque sabe que perdería su propio bien en caso de rechazar las exigencias que demanda la justicia. Dentro de la naturaleza del ser humano se encuentra la conciencia de que solo puede prosperar si es parte de una colectividad.

En cumplimiento a su impulso más profundo, el ser humano buscará la conquista de su propia libertad, sobre esto Jean Paul Sartre enuncia que es el ser humano quien tiene las riendas de su vida, así como que no es necesario tener una libertad absoluta para construir la propia vida. Puesto que la libertad es inherente a la persona, someter la voluntad hacia algo o alguien puede condicionar la libertad, pero no la anula. En el recorrido que el ser humano realiza para conocerse, se descubre como un ser que está llamado a la manada, que sabe que su prosperidad se encuentra siempre y cuando pueda compartir con otros.

De tal modo que la segunda característica esencial de la persona es la de desenvolverse en la vida política, por ello estará dispuesta a someterse a normas sociales. En la toma de conciencia de la propia libertad se despierta en la persona una convicción por defender lo que es bueno y justo. La conciencia de la libertad personal reconoce que, así como el espíritu propio es libre, el de los demás también lo es y, por lo tanto, coexiste con la libertad colectiva, y que solo por medio del ejercicio de principios universales es posible lograr una convivencia armónica en la que todas las personas puedan tener una vida digna. Solo en la medida en la que los otros tengan la posibilidad de vivir plenamente, el individuo también podrá hacerlo.

La libertad es la facultad de sujetarse a las reglas que moran en el interior de la persona, ser libre implica también poseer disciplina. Porque todo lo que habita en el mundo está sujeto a reglas, al igual que la naturaleza se sujeta a leyes cuya existencia y respeto hacen posible la vida, el ser humano posee leyes internas que le permiten cohabitar en armonía. Porque incluso si se viviera en un estado natural completamente liberal, se tendría que conocer y respetar las leyes de la naturaleza o morir desobedeciéndolas. La comunidad tiene la obligación y el deber de acatar las normas sociales para asegurar la coexistencia y el bien común.

Sobre esto, José Rubén Sanabria refiere muy atinadamente:

12 Para Michael Foucault: "La libertad es la condición ontológica de la ética. Pero la ética es la forma reflexiva que adopta la libertad". La libertad, en este sentido, es una práctica reflexiva que es en sí misma ética, una libertad en virtud de la cual el sujeto se conduce éticamente en las relaciones consigo mismo y con los otros.

La libertad es necesaria para la autorrealización personal. Pero no basta porque el hombre es esencialmente social: necesitamos de la convivencia y de la colaboración de los demás. De ahí la necesidad de la estructura llamada Estado que no es más que la sociedad política, es decir, la comunidad humana en orden a la realización del bien común total. Para que la sociedad esté bien ordenada debe tener los medios necesarios para ello. Así la sociedad política está por encima de los individuos y tiene poder soberano o de gobierno y sus miembros deben obedecerla. El estado, por tanto, tiene la facultad de limitar los derechos de los individuos en vistas del bien común. Pero como su fin es procurar el bien común, jamás puede impedir totalmente la libertad, pero tampoco puede permitir que cada individuo haga lo que le venga en gana porque una libertad total —en el sentido salvaje de hacer lo que me da la gana— se convierte en subversión y anarquía. (Sanabria, 2004, p. 67)

Se puede decir que la libertad es completa cuando el individuo busca su felicidad de manera particular, pero sin impedir que otros también la alcancen. La razón permite a cada ser humano ser guiado para salvaguardarse y prosperar de la manera que mejor le plazca, sin interferir en el camino que los otros se han trazado para cumplir el mismo fin. Teófilo Olea y Leyva sostiene que el Estado puede regular sólo de forma indirecta la vida que concierne únicamente a la persona, esto es, su fuero interno (Leyva, 2018). Dentro de sí, es la persona quien domina su libertad, y quien decide sujetarse o no a leyes supremas. Es esta decisión la que permite al individuo vivirse como una persona humana.¹³

Es a través de la razón que la persona se descubre como el ser infinito que refería Kant y que, como tal, debe hacer honor a su condición de ser intelectual, ocupándose en dar forma a su carácter.¹⁴ La operación mental que realiza una persona para decidir acatar normas morales es la siguiente: “mi naturaleza como ser humano es que soy un ser social, inteligente y libre, mi felicidad depende de que se cumplan los tres, por ello lo más inteligente es elegir sujetarme a las normas que permiten una convivencia social armónica”. La persona inteligente¹⁵ optará

13 “La persona humana tiene una naturaleza corpóreo-espiritual y está dotada de una razón abierta al conocimiento y al reconocimiento de su propia dignidad en sentido pleno (inscrita en la misma naturaleza), de los valores que debe realizar y de las normas para obtenerlos. Es el juicio práctico de la razón el que constituye la conciencia moral. La estructura de la persona, o la naturaleza humana personalizada, mediante la reflexión racional consigue la conciencia de sí y la conciencia de la urgencia moral de seguir su propio bien y de buscar en sus acciones la realización del bien propio y de toda persona” (Sgreccia, 2013).

14 Dentro del campo de la ética, el carácter se interpreta como el conjunto de virtudes y disposiciones que conducen al ser humano a actuar en concordancia a los más altos estándares de comportamiento para alcanzar el bien, es decir, a la excelencia. El carácter es lo que le da la fuerza al ser humano para ejercer su libertad con responsabilidad.

15 Dentro de la filosofía, “idiota” se le llama a la persona que se desentiende de los asuntos de la comunidad, bien porque no participa de la política o bien porque, desinteresada, vela por sus propios intereses. Persona que está ensimismada.



por escuchar a su conciencia, guiando su actuar en cumplimiento de deberes y virtudes, es por esto por lo que la ética se conoce como una filosofía práctica, porque obliga a materializar los deberes en actos tangibles. La ética se proyecta más allá del mundo de las ideas¹⁶ y se convierte en el pacto que realizan las personas libres.

Es el reconocimiento de que la libertad es la virtud sobre la que descansan todas las potencialidades humanas, que su conquista se ha convertido en el estándar de las sociedades democráticas modernas. La libertad, en diferentes acepciones, pero siempre priorizando la dignidad de la persona, ha inspirado un sinnúmero de movimientos sociales, donde el más representativo sería la Revolución francesa en 1789, y cuyo lema sigue resonando en los foros internacionales de derechos humanos: “libertad, igualdad y fraternidad”.

La libertad es la condición mínima, suprema y necesaria para que el ser humano se pueda vivir a sí mismo. Es cierto que la libertad existe en primer lugar siempre y cuando la persona se reconozca como tal, pero también lo es que requiere tener los mayores medios posibles para desplegar todas sus potencialidades. Ésta es una tarea que le corresponde al Estado, la de reconocer la dignidad de cada una de las personas y establecer mecanismos que garanticen su vivencia. Esto es lo que da origen a los derechos humanos.

III. LA DIMENSIÓN ÉTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Si hay algo que hasta este punto está claro, es que existen numerosas ideologías para comprender la dignidad, pero en lo que todas convergen es que se trata del reconocimiento de la importancia que tiene el ser humano. Esto se debe entender como una máxima universal, es decir, aun cuando existe una pluralidad de culturas en el mundo y con ello, interpretaciones quizás diversas sobre los alcances de la dignidad, lo cierto es que todas deben encontrarse en concordancia con la idea de la relevancia del ser humano dentro de la sociedad.

Javier Martínez Contreras, investigador y profesor de ética en la Universidad de Deusto en España, refiere que los derechos humanos son gramáticas de la dignidad humana, lo que significa que establecen las reglas de las que tal vez se puedan decir muchas cosas diferentes, pero no se pueden decir de cualquier manera. Trasladado a la dignidad humana, se tiene que puede ser vivida de muchas formas diferentes, pero no de cualquier manera (Universidad de Deusto, 2021).

La tarea primordial de los derechos humanos es hacer el intento de trazar un camino que tenga como meta el respeto y garantía de la dignidad del ser hu-

16 En la filosofía platónica se le llama “mundo de las ideas” a aquel que es inteligible y eterno, en el que se encuentran los objetos de la comprensión racional. La forma de acceder a este mundo es a través del intelecto.

mano. Es por el reconocimiento de que cada vida humana es única e irremplazable que se establecen las condiciones mínimas y necesarias para que la persona pueda desarrollarse en plenitud. Con esto se construye un panorama de justicia social, que para subsistir requiere que se amplíe la dimensión de los derechos humanos, hacia la política (Universidad de Deusto, 2021).

Al hablar de los derechos humanos es imposible no hacer referencia a la Revolución francesa, pero lo que coloca el último clavo es la capacidad humana de infringir sufrimiento en los demás, lo cual se vio materializado en las dos guerras mundiales que azotaron a la humanidad, particularmente la segunda. Las barbaries cometidas por los nazis sacudieron las conciencias y obligaron a los Estados a entender que se necesitaba un ordenamiento internacional en materia de derechos humanos, con el objetivo de brindar una protección efectiva a la dignidad humana. Es incluso una preocupación compartida el que eventos de esa magnitud negativa no se repitan nunca más.

Si bien la DUDH *per se* no es un documento vinculante jurídicamente, sí conlleva una exigencia ética de cumplimiento, y es por ello su relevancia como evento histórico y como normativa supranacional. Se trata de un conjunto de principios que inspiran leyes y del primer ordenamiento internacional en el que se habla específicamente de dignidad humana.

No obstante, a pesar de que existe un documento de índole internacional que reconoce los derechos humanos mínimos y de que la mayoría de las naciones se encuentran comprometidas con su cumplimiento, el texto se contrapone a la realidad, esto en virtud de que los seres humanos no están a la altura de sus declaraciones. Una persona promedio sabe y puede definir más o menos lo que se entiende por virtudes universales, es decir, entiende el concepto de justicia, el de igualdad o el de respeto, pero al momento de llevarlas a la práctica es cuando falla.

Lo anterior queda evidenciado con el Índice de Estado de derecho que cada año realiza la asociación civil internacional World Justice Project (WJP). En el estudio se analizan las condiciones de 142 países para garantizar el Estado de derecho, utilizando factores de medición como: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, derechos fundamentales y justicia civil y penal. En el último reporte publicado, correspondiente a 2022-2023, se concluyó que existe una disminución en cuanto a los derechos humanos en tres de cuatro países desde 2016 (World Justice Project [WJP], 2023), destacando que ninguna nación obtuvo una calificación perfecta, lo que significa que las prerrogativas son violadas en todo el mundo y completamente satisfechas en ningún lado.

La traducción jurídica de la DUDH es una tarea obligatoria para los gobiernos que busquen crear una justicia social en la que cada individuo pueda moldear su vida de la mejor manera posible. Es precisamente por ello que, en el artículo



28 de la DUDH, se lee lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que se hagan plenamente efectivos los derechos contenidos en esta declaración” (Naciones Unidas, 2021).

Cabe recalcar que la interpretación legal de los derechos humanos conlleva una reflexión ética de los mismos. Esta reflexión es la que permite justificar y entender la forma en la que se construye el marco normativo, por ejemplo, se establecen reglas tributarias en las que todas las personas son partícipes, sin embargo, se realizan con una idea de justicia distributiva en la que cada una aporte conforme a sus posibilidades (Universidad de Deusto, 2021), esto da pie a un debate de tipo moral.

Las tres dimensiones de los derechos humanos: ética, política y jurídica, amplían la forma en la que se vislumbran. Se entiende que no solo son instrumentos de defensa ante los actos externos como los que realiza el Estado o una organización, sino que también se trata del pavimento de un camino que se construye para que todas personas asimilen que sus vidas están afectadas por cuestiones comunes y sobre las cuales se tiene que decir y hacer algo. Esto se traduce en la participación en un espacio de ciudadanía, que conlleva asimilar que se tiene una responsabilidad propia y compartida para establecer sociedades armónicas.

El fin último del ser humano es el de superarse a sí mismo, el de gobernar su vida de tal forma que le permita satisfacer sus pretensiones y con ello ser feliz. Es precisamente esta cualidad humana la que une y amalgama a todas las personas en un común denominador, que es la aspiración a la felicidad. Para la persona egoísta, su felicidad dependerá de los beneficios que pueda obtener para sí, en contraste con la altruista, cuya felicidad se encuentra en realizar el bien dentro de su sociedad (Gutiérrez, 2012).

En uso de su inteligencia, la persona reconoce que la única forma en la que puede desarrollarse en plenitud es a través de congregarse en grupo, es por ello por lo que decide someterse a normas de convivencia que, aunque pudieran llegar a ser restrictivas de su libertad, son necesarias para asegurar el bien común. Esto es lo que Jean-Jacques Rousseau denominó como “contrato social”.¹⁷

Se tienen dos conceptos fundamentales para entender al ser social: inteligencia y libertad. El tomar la decisión de someter sus deseos primitivos por el bienestar de la mayoría se da porque se espera que los demás se adhieran a ese pacto y se logre coexistir en una armonía democrática. Conforme a la visión del derecho natural, existen mínimos vitales, los cuales pueden ser descubiertos a través de la

17 El contrato social es un concepto perteneciente a la teoría política, que explica el origen y el propósito del Estado y de los derechos humanos. La teoría más conocida es la desarrollada por Jean-Jacques Rousseau. La esencia del término consiste en que, en un acto voluntario y libre, los seres humanos realizan un pacto de convivencia en el que acuerdan renunciar a algunas libertades que obtendrían en un estado natural, pero adquieren derechos que solo el Estado puede garantizar. Esto con la finalidad de vivir en una sociedad armónica.

razón, sin embargo, el que se tenga noción de ellos no significa que sean efectivamente ejercidos.

Es a través de las normas jurídicas que el Estado garantiza que todas y cada una de las personas que forman parte de él, tendrán las posibilidades de llevar a cabo el plan de vida sin limitaciones, más que la que conlleva el derecho del otro. Es por ello que el ser humano se une a una sociedad, porque sabe que solo a través de la felicidad política podrá vivir su libertad individual. En palabras de Sófocles, se edifican ciudades para que éstas edifiquen a las personas (Gutiérrez, 2012).

Si bien es cierto que el derecho es la ciencia a través la cual se materializan las prerrogativas del ser humano, también lo es que se trata de una ciencia imperfecta¹⁸ y con la condena de ir siempre un paso atrás a las exigencias sociales. El objetivo del derecho es encontrarse a la altura de la dignidad humana, es decir, aportar los medios suficientes que permitan el goce y disfrute de los derechos humanos. Sin embargo, como las normas evolucionan conforme evoluciona la sociedad, pero sobre todo las demandas ciudadanas, existirán siempre situaciones en las que el derecho no tenga la respuesta ante los dilemas a lo que se enfrenta la comunidad. Éstos se conocen como derechos emergentes.¹⁹

Se entiende que uno de los limitantes de los derechos humanos termina siendo el propio condicionamiento del derecho de poder ser exigido solo si se encuentra positivizado. Si esto de este modo ¿qué pasa entonces cuando se presenta un conflicto social que no se encuentra dentro del marco jurídico? En este supuesto es evidente que la realidad supera a la normatividad y pone en riesgo la dignidad humana, porque para hablar de un Estado de justicia, es necesario que todas las personas que conforman una sociedad tengan las mismas posibilidades para desarrollarse en plenitud. En tanto existan grupos cuyas necesidades específicas no sean satisfechas por el Estado, la injusticia será el común denominador.

Regresando al cuestionamiento sobre cómo resolver un dilema social²⁰ que re-basa la esfera jurídica, lo que más se acerca al cumplimiento de los ideales de justicia sería vislumbrar al otro desde un enfoque ético. En el campo de los derechos humanos, significa que todas las personas entiendan que como parte de un colectivo, la vida de cada una se encuentra interrelacionada con la de las demás,

18 El derecho es una ciencia imperfecta porque es una creación del ser humano, que a su vez es un ente imperfecto.

19 Se trata de asociaciones que, fuera de un marco gubernamental, plantean y fomentan un nuevo entendimiento y concepción normativa de derechos humanos, basados en la participación colectiva y solidaria a partir de necesidades vigentes, algunas novedosas y otras invisibilizadas u olvidadas.

20 Los dilemas sociales, en este contexto, se equiparan con lo que en derecho internacional se conoce como “colisión de derechos”. Se presenta cuando el efecto jurídico que se produce por la protección de un derecho de un sujeto resulta incompatible con el efecto jurídico que provoca la protección del derecho de otro sujeto.



por lo que forzosamente necesitamos los unos de los otros para asegurar la propia felicidad.

Ante la reflexión sobre qué es más fuerte, si la norma jurídica o la moral, el debate puede ser infinito en virtud de que, para los positivistas, la moral es insuficiente para asegurar el cumplimiento de los principios humanos. La idea del principio de igualdad no resulta suficiente para garantizar que todos los seres humanos gozan de ella, es la norma jurídica lo que vuelve efectivo el principio, sin embargo, como se ha expresado en párrafos anteriores, también resulta verdadero que la ley no siempre se encuentra a la altura de las demandas sociales que diariamente se presentan. Ante esto, no basta con explorar el cambio de la norma jurídica, sino que se debe realizar una reflexión profunda de conciencia, que es lo que viene a ser la ética.

La finalidad del Estado es velar por el bien común, esto no debe confundirse con el bien de la mayoría, sino que debe ser entendido como el bien de todas y cada una de las personas que lo conforman. No significa que los deseos individuales y exclusivos de cada persona serán satisfechos por el Estado, sino que las condiciones que establezca dentro de su jurisdicción velarán por que cada ciudadano, dentro de sus características, condiciones y necesidades propias, pueda acceder en igualdad de circunstancias a la protección de su dignidad.

De aquí viene la importancia del ser humano como ente único y dotado de individualidad, porque si bien la persona se convierte en un gran todo que termina formando parte del concepto de humanidad, también lo es que su impulso natural será siempre el de reconocer su propia unicidad en el mundo. Es por ello que el Estado tiene la obligación de establecer las normas y los mecanismos para salvaguardar tanto a la sociedad, como al individuo en su esfera individualísima.

IV. ÉTICA DE LA VIRTUD PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

El estudio de la ética de la virtud exige iniciar con dos de las teorías éticas más influyentes del pensamiento filosófico moderno: la utilitarista y la kantiana. A pesar de que ambas pueden llegar a ser planteadas como contradictorias, lo cierto es que guardan una similitud de fondo y pueden ser catalogadas en lo que se podría llamar ética del acto (Valdés, 2007).

En lo que respecta al utilitarismo, se trata de la teoría desarrollada por John Stuart Mill en 1863 a través de su obra homónima, en ella establece que la forma para determinar si un acto humano es correcto o incorrecto es a través de los efectos que produce. De tal forma que una acción es correcta en la medida en que sea promotora de la mayor felicidad para la mayor cantidad de personas (Valdés, 2007). Este es el principio de utilidad sobre el que se basa toda su filosofía: “El credo que acepta como fundamento de la moral la Utilidad, o el Principio de mayor

Felicidad, mantiene que las acciones son correctas en la medida en que tienden a promover la felicidad, incorrectas en cuanto tienden a producir lo contrario a la felicidad. Por felicidad se entiende el placer y la ausencia de dolor; por infelicidad el dolor y la falta de placer” (Mill, 1984, p. 141).

Para el utilitarismo el objetivo de una sociedad es asegurar el bienestar general y no solo el individual. Busca ser el justo medio²¹ entre el altruismo, que es el sacrificio que se realiza por el bien del otro, y el hedonismo egoísta, en el que se busca satisfacer a toda costa los deseos propios. El utilitarismo plantea la hipótesis de coexistir en un hedonismo universal, en el que el individuo experimente la felicidad si el colectivo lo hace también.

La felicidad de Mill se puede entender desde el concepto propuesto por la filósofa Esperanza Guisán, quien lo llama “goce solidario”, ya que al ser la persona un ser social por naturaleza se encuentra predispuesta a desarrollar el principio moral de simpatía, que le permite sentir satisfacción por la felicidad y bienestar de los demás. Enalteciendo esta virtud, es que Mill establece diferencias entre dos tipos de placer, siendo deseable inclinarse por el que se eleva sobre el ser humano como ser racional, el ejercicio de su libertad para convertirse en alguien excelente o repulsivo.

Los seres humanos poseen facultades más elevadas que los apetitos animales, y una vez que son conscientes de su existencia no consideran como felicidad nada que no incluya la gratificación de aquellas facultades[...] Es mejor un ser humano insatisfecho que un cerdo satisfecho; mejor ser un Sócrates insatisfecho que un necio satisfecho. Y si el cerdo o el necio opinan de otro modo distinto es a causa de que ellos sólo conocen una cara de la cuestión. El otro miembro de la comparación conoce ambas caras [...] [Y] de entre dos placeres, si hay uno al que todos, o casi todos los que han experimentado ambos, conceden una decidida preferencia, independientemente de todo sentimiento de obligación moral para preferirlo, ese es el placer más deseable. (Mill, 1994, p. 142)

Cabe señalar que en la filosofía de Mill el Estado puede ejercer fuerza para obligar el cumplimiento y respeto de las normas, pero tiene como límite la esfera interna del ser humano, es decir, que no puede regular los actos que redundan únicamente sobre el actor de ellos. El autor reconoce que existe un ámbito interno del ser humano que resulta ingobernable por factores externos y que dependen

21 Según Aristóteles la virtud moral es el justo medio entre dos extremos. Por ejemplo, la valentía es el justo medio entre la cobardía y la temeridad. Ambos extremos son defectuosos y el equilibrio es la condición de la virtuosidad. Dicha tesis se apoya en su concepción de la virtud, a la que concibe como un hábito que se ha de adquirir voluntariamente a partir de una previa potencialidad, y ha de desarrollarse mediante el aprendizaje (por tanto puede enseñarse), en el caso de las virtudes intelectuales o no éticas, y por la repetición de actos buenos, en el caso de las virtudes éticas (Herder, s.f.).

única y exclusivamente del libre arbitrio de la persona, de esta forma se construyen los límites del Estado ante la individualidad del ser.²²

En contraste con el utilitarismo, que se enfoca en los actos externos, la filosofía kantiana centró su estudio en la morada interna del ser humano. Saber si un acto es bueno o malo dependerá de la intención que tuvo el agente para realizarlo; si el impulso derivó de la buena voluntad²³ entonces se está ante un acto bueno. La buena voluntad es actuar por deber, lo que se resume en el imperativo categórico. Kant reconoce como el valor supremo de la persona su libertad, y es en esto en lo que convergen ambas teorías.

Kant también coloca al ser humano en una categoría diferente en comparación con las demás criaturas, cuyo rasgo distintivo es una cualidad metafísica, el ser consciente de sí mismo y por lo tanto tener la posibilidad de forjarse a sí mismo, de autogobernarse conforme a leyes que considera supremas por su simple naturaleza.²⁴ Es la voluntad libre, el impulso para llevar a cabo acciones buenas. Si la persona se reconoce como un ser racional e inteligente, entonces guiará sus actos hacia la belleza, como refería Schiller, porque así se está comportando como lo demanda su naturaleza. El verse a uno mismo como un ser libre e inteligente y por lo tanto valioso transmuta hacia el tercero y se le reconoce también como valioso por su propia existencia, y por ende se reprimen los propios deseos para privilegiar el bien de los otros.

Como se ha referido, el punto de encuentro de ambas teorías es la importancia que le otorgan a la libertad, la virtud universal suprema. Podría decirse que el utilitarismo brinda una concepción práctica para entender la libertad y ejercerla de un modo que resulte beneficioso para la mayoría y la filosofía kantiana sería una interpretación elevada sobre la libertad. En la primera, la libertad se ejerce en cuanto se elige la felicidad en un sentido amplio y no individualista y en la segunda la libertad se materializa siempre y cuando se realice lo bueno por convicción. Dicho de otro modo, en el utilitarismo se actúa correctamente porque es lo que conviene y en la filosofía kantiana, simplemente porque es lo correcto y esto basta para que se considere una ley universal e irrenunciable.

22 El principio del daño suele entenderse como un postulado liberal, que impide al Estado prohibir comportamientos que carezcan de consecuencias lesivas para terceros, con el fin de garantizar a los ciudadanos un ámbito de autonomía (Rusca, 2020). Es un término fundamental para la filosofía política del liberalismo, que valora los derechos individuales y la libertad personal. Según el filósofo John Stuart Mill, “el único propósito por el cual se puede ejercer legítimamente el poder sobre cualquier miembro de una comunidad civilizada, en contra de su voluntad, es para prevenir daño a otros”.

23 Para Kant la buena voluntad no es buena por los efectos de sus acciones o por “su adecuación para alcanzar algún fin que nos hayamos propuesto [sino] sólo por el querer, es decir, buena en sí misma” (Kant, 1999).

24 Dentro de la ética de la virtud, existe una escuela filosófica fundada por Zenón de Citio en el siglo III a. C. En esta escuela se postula que las características ontológicas del ser humano son que es un ser racional y social.

Rescatando la filosofía aristotélica sobre la repetición de hábitos para llegar a la virtud, Alasdair MacIntyre señala que el ser humano es un ente conformado por dos elementos; uno es su vertiente biológica como ser orgánico y el segundo es su cualidad intelectual-moral. Se necesita tanto el desarrollo del cuerpo como el de la mente, refiriéndose al segundo como florecimiento. En su obra *Tras la virtud* define a la vida humana como una narración del florecimiento individual.

El florecimiento de MacIntyre toma muchas consideraciones del término “eudemonía” que Aristóteles emplea para explicar la felicidad. Para el filósofo escocés, el ser humano da forma a su vida ordinaria a través de la práctica de diversas técnicas externas que lo van definiendo, por ejemplo: una persona se puede desenvolver como progenitora, profesionista o ciudadana (Valdés, 2007). De este modo, define la práctica como: “Cualquier forma coherente y compleja de actividad humana cooperativa, establecida socialmente mediante la cual se realizan los bienes inherentes a la misma mientras se intenta lograr los modelos de excelencia que le son apropiados a esa forma de actividad y la definen parcialmente” (MacIntyre, 2004, p. 233).

Las prácticas tienen como propósito engrandecer las facultades humanas en un sentido comunitario, son las que vuelven útiles a las personas dentro de una sociedad. Sin embargo, existe otra dimensión sobre la cual la persona se va construyendo en su individualidad. Esto es lo que termina siendo el florecimiento, la modelación que hace la persona sobre sí misma, no sobre un rol social, sino como un ser indeterminado que se encuentra en una constante búsqueda de su identidad y del lugar que ocupa en el mundo.

La filosofía macintyreana se caracteriza por el desarrollo de los conceptos de práctica y florecimiento. Dentro de esta filosofía la virtud es la cualidad fundamental para entender y materializar las normas, tanto en el ámbito práctico, que es el externo, como en el del florecimiento, que es la parte interna del ser humano y que, como lo estipulaba Mill, donde el Estado no tiene injerencia.

MacIntyre distingue tres concepciones con las cuales se puede entender el razonamiento práctico. La primera se basa en actuar realizando una ponderación de los costos, beneficios y consecuencias de los actos (utilitarismo), la segunda en conducirse en armonía con los límites que dicta el sentido común y a los que es capaz de llegar cualquier persona racional (filosofía kantiana), y la tercera en el que el actuar se guía inspirado por el bien último y verdadero del ser humano. Evidentemente es la tercera consideración la que para el autor debe rescatarse. Actuar conforme a máximas supremas requiere que la persona realice una proyección fuera de sí misma de una manera amplia y que abarque, no solo a las personas con las que comparte un tiempo y espacio, sino que debe expandirse hacia lo que se desea para la humanidad como especie (Valdés, 2007).



Lo anterior se logra a través de la virtud que define como la cualidad humana adquirida, cuya posesión y ejercicio tiende a hacernos capaces de lograr aquellos bienes que son internos a las prácticas y cuya carencia impide efectivamente el lograr cualquiera de tales bienes. MacIntyre apunta que la característica principal de la virtud es que, para producir los bienes internos, que vienen a ser su recompensa, debe ser ejercida de manera categórica sin importar las consecuencias.

El pensamiento de MacIntyre se ha caracterizado por la crítica que realiza a filosofías morales modernas, en las que se enaltecen el yo y la individualidad, por lo que propone entender al ser humano desde su característica como ser narrativo. Entiende que el ser humano construye su identidad a través de la búsqueda de una historia de éxito o fracaso para sí mismo, y que es esta búsqueda la que amalgama en una unidad (Valdés, 2007).

Las virtudes han de entenderse como aquellas disposiciones que, no sólo mantienen las prácticas y nos permiten alcanzar los bienes internos a las prácticas, sino que nos sostendrán también en el tipo pertinente de búsqueda de lo bueno, ayudándonos a vencer los riesgos, peligros, tentaciones y distracciones que encontremos y procurándonos creciente autoconocimiento y creciente conocimiento del bien. El catálogo de las virtudes incluirá, por tanto, las necesarias para mantener familias y comunidades políticas tales que hombres y mujeres pueden buscar juntos el bien y las virtudes necesarias para la indagación filosófica acerca del carácter de lo bueno. (MacIntyre citado por Valdés, 2007, pp. 119-120)

La tercera y última característica de la virtud para MacIntyre es el contexto en el que se vive, las costumbres que se encuentran vigentes y sobre las cuales se basa la progresividad de los derechos humanos. Es por esto que MacIntyre rechaza la idea de virtudes universales, porque deben considerarse todas las variables que rodean a una persona en un punto determinado de la historia, aunado a que la sociedad es un ente vivo que se encuentra en constante evolución y que por lo mismo obliga a sus habitantes a adaptarse a ella.

Las virtudes encuentran su fin y propósito, no sólo en mantener las relaciones necesarias para que se logre la multiplicidad de bienes internos a las prácticas, y no sólo en sostener la forma de vida individual en donde el individuo puede buscar su bien en tanto que bien de la vida entera, sino también en mantener aquellas tradiciones que proporcionan, tanto a las prácticas como a las vidas individuales, su contexto histórico necesario. (MacIntyre citado por Valdés, 2007, p. 120)

MacIntyre sostiene que toda práctica posee tanto bienes externos como internos. Los primeros son inciertos y no dependen del individuo, éstos pueden ser la fama o el dinero, que en realidad es el común denominador de todas las prácticas, es decir, una persona puede acceder a los bienes externos desenvolviéndose en cualquier práctica. Los bienes internos, al contrario, se obtienen a través de realizar prácticas específicas, requieren de un compromiso por parte del individuo con la práctica que haya elegido para acceder a los bienes internos. Por ejemplo, la satisfacción que se encuentra en realizar una actividad simple como jugar ajedrez se obtendrá únicamente si se lleva a cabo esa actividad, no hay forma de acceder a ella de otra forma.

Siguiendo esta lógica, se puede inferir que el servicio público es la práctica por excelencia del ser humano, cuyo bien interno es el bienestar de la sociedad. El servicio público es la manifestación de la libertad en el momento en que se construye a partir de que un grupo de personas decide que es mucho más conveniente ajustar su libertad a un conjunto de normas que permitan la sana convivencia, que vivir en un estado de naturaleza y aislamiento.

Dice Adolfo Lugo Verduzco que la dignidad de un acto humano es tan grande como grande es su fin (1997, p. 225). Actuar en pro de la ciudadanía significa un reconocimiento hacia los valores supremos universales, es encontrar un valor infinito a la persona, tanto en su aspecto individual como en el colectivo. Es entender lo que significa la dignidad y por qué como parte de una comunidad, el ser humano debe poner todo su esfuerzo en aportar algo positivo a ella.

V. CONCLUSIONES

La ética de la virtud dentro del servicio público significa reconocer que su fin es establecer las condiciones necesarias para que la ciudadanía alcance la felicidad, por lo que su bien interno se traduce en poseer un espíritu de servicio. Este principio es la actitud de la persona que busca colaborar para el bien común, como un deseo de contribuir a la sociedad de la que forma parte, por lo que no considera que se trata de un sometimiento, realiza sus labores guiada por la convicción de su carácter.

Rescatando el pensamiento kantiano, las leyes prescriben actos o conductas, pero no convicciones, por lo que la vocación de servicio no es un principio propiamente jurídico, sino que se encuentra en el campo de la ética. Uno de los argumentos más poderosos de los positivistas es el de que la tutela jurídica de los derechos humanos es necesaria porque se tratan de derechos morales cuya exigencia ética no basta para su cumplimiento.

Es cierto que las leyes se conciben para establecer un orden social y garantizar el cumplimiento de los deberes, tanto de la ciudadanía como del gobierno, pero



no dejan de ser mecanismos externos. Asimismo, la complejidad de la sociedad como fenómeno mutante exige adaptabilidad y una mirada tolerante para brindar soluciones a las problemáticas actuales. Resulta imperante que las personas que pertenecen al servicio público posean una verdadera vocación para servir a la ciudadanía y velar por el cumplimiento de su propósito.

No se debe olvidar que el respeto de los derechos humanos es una tarea que le compete a todas y cada una de las personas que pertenecen a cualquier ámbito del gobierno. Cada una desempeñará una labor diferente y con diversos niveles de responsabilidad, pero todas cumplen con una de las características ontológicas del servicio público, que es la de prestar los servicios, capacidades y habilidades en bien de la sociedad.

Cuando en el servicio público se encuentran personas que conocen la importancia de su labor, que se ven a sí mismas como integrantes de la sociedad, actúan con una verdadera voluntad de cumplir con los más altos estándares éticos que su práctica demanda. Porque saben que ésta es la única manera en que se construyen la armonía y la felicidad de la sociedad, que son los bienes supremos del Estado y, en el caso de enfrentarse a situaciones en donde la norma jurídica no otorgue respuesta, utilizará su conciencia para deliberar y optar por el camino que más le convenga a la comunidad.

De esta forma, ser parte del servicio público es una de las más grandes manifestaciones de la libertad humana, porque si el elegir sujetarse a normas sociales por el bien propio y comunal ya significa un ejercicio que realiza la persona libre, el que se extiende más allá de la sujeción para convertirse en promotor y defensor de estas normas quiere decir que se cree en ellas y, por lo tanto, se busca que se observen lo mejor posible.

La persona servidora pública con ética guiará su actuar para cumplir con las exigencias morales que demandan no solo los medios externos, como las leyes, el reproche social o la reputación, sino también las que habitan en su interior, los principios que rigen su conciencia y que no pueden ser traicionados. Ésta es la verdadera fortaleza de una persona, el saber cuál es el significado de la humanidad, que cada ser humano posee una naturaleza infinita y por ello una dignidad que salvaguardar. La ética de la virtud en el servicio público es educar el carácter de la persona que se encuentra al servicio de los demás, para que distinga lo correcto de lo que no es, el valor supremo de su labor y que no lo confunda con las banalidades.

Cuando se propone elevar la ética para garantizar el respeto a la dignidad y por ende de los derechos humanos, no se está negando que contar con normas jurídicas es irrenunciable para el establecimiento de un orden social, sino que éstas no son suficientes para cumplir con la tarea. Los derechos humanos, como ya se ha explicado, son demandas morales que se desprenden del valor que tiene la persona

dentro de su indeterminada existencia. La ciencia jurídica es un medio para exigir los derechos, pero sobre todo para asegurar que, derivado de su violación, existirá una sanción, pero esto no les da la fuerza suficiente para convertirse en el común denominador dentro de la sociedad.

Que los derechos permeen en las mentes y almas de las personas depende del impulso ético que se les dé; de que exista un descubrimiento de ellos más allá de las normas que pretenden ser y se vislumbren como los principios de la humanidad, sin los cuales es imposible encontrar un Estado de bienestar. Tener conciencia de que el Estado no crea las prerrogativas, sino que las reconoce y les otorga un alcance jurídico, pero su origen responde a un proceso civilizatorio que acerca a la humanidad a ser, precisamente, humanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Alponte, J. M. (2012). *Lecturas filosóficas (la lucha por los derechos humanos y el Estado de derecho)*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Amnistía Internacional (2021). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/universal-declaration-of-human-rights/>
- Arroyo, L. (2006). *Constitución y fuentes del derecho*. Palestra Editores.
- Díaz, E. (2011). La filosofía jurídica-política de Joaquín Ruiz Giménez. *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos* (24), 15-24.
- Enciclopedia Herder. *Justo medio*. Herder.
- García, V. G. (2017). Sobre la libertad y la verdad en Michel Foucault. *Revista de Humanidades*, 32, 11-23.
- Garibay, G. J. M. (2021). Dignidad humana como concepto jurídico y filosófico de los derechos humanos. *Las reformas constitucionales de amparo y derechos humanos de junio de 2011*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.
- Gutiérrez, R. L. B. (2012). Filosofía y pensamiento en derechos humanos. *Los derechos humanos en el momento actual*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila.
- Kant, I. (2005). *Crítica de la razón práctica*. Fondo de Cultura Económica.
- Kant, I. (1999). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (6a. ed.). Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Leyva, T. O. (2018). *La socialización del derecho. Ensayo de una teoría general de las funciones* (2a. ed.). Secretaría General de Gobierno.
- MacIntyre, A. (1987). *Tras la virtud*. Crítica.
- Meneses, R. C. (2010). Ética y libertad: la inmanencia de los límites. *Escritos*, 18, 389-412.
- Mercado, J. A. (2012). *Bien, utilidad y conciencia: aspectos fundamentales de la ética en ter-*



- cera persona de David Hume. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-66492012000100009&lng=es&tlng=es
- Michellini, D. J. (2010). *Dignidad humana en Kant y Habermas*. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-94902010000100003&lng=es&tlng=es
- Mill, S. (1984). *Sobre la libertad*. s.n.
- Mill, S. (1994). *Utilitarismo*. Altaya.
- Naciones Unidas (2021). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Pico della Mirandola, G. (1972). *Discurso sobre la dignidad del hombre*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras.
- Reinhardt, Elisabeth, La dignidad del hombre en cuanto imagen de Dios. Tomás de Aquino ante sus fuentes. *Revista Española de Filosofía Medieval* 12, 302-303
- Romero, J. D. (2009). El principio de la dignidad humana y su repercusión en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. *El juez constitucional en el siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Romero, J. D. (2012). *La dignidad humana*, s.e.
- Rosental, M. M. y Iudin, P. F. (1946). *Diccionario filosófico marxista*. s.e.
- Rusca, B. (2020). En defensa de una interpretación consecuencialista del principio del daño. *Política Criminal*, 15(30), 811-839. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992020000200811
- Sanabria, J. R. (2004). *Ética*. Porrúa.
- Schiller, F. (1962). *De la gracia y la dignidad*. Nova.
- Sgreccia, E. (2013). Persona humana y personalismo. *Cuadernos de Bioética*, xxiv(1), 115-123.
- Ugarte, J. V. A. C. (2019). Los entresijos de la dignidad humana. *Vox Juris*, 37(2), 69-93.
- Universidad de Deusto (2021). *Ética y derechos humanos*. s.e.
- Valdés, D. H. (2007). Ética de la virtud: alcances y límites. *Discusiones Filosóficas*, 8(11), 109-127.
- World Justice Project (WJP). (2023). *Global Press Release*. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2023%20ROLI%20global%20press%20release%20-%20Spanish.pdf>.
- Zanotti, G. J. (1985). El libre albedrío y sus implicaciones lógicas. *Revista Libertas*, 2.



Defensorías municipales de derechos humanos, su eficacia, eficiencia en la administración pública municipal. Caso concreto: la aplicación de la cultura de la paz como directriz ética y su exclusión como meta cuantificable

Municipal human rights offices, their effectiveness and efficiency in the municipal public administration. Specific case: the application of the culture of peace as an ethical guideline and its exclusion as a quantifiable goal

GONZALO LEVI OBREGÓN SALINAS

[Doctor en Derecho por la FES-Acatlán-UNAM, con Mención Honorífica, defensor municipal de derechos humanos de Cuautitlán Izcalli, candidato a investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores]

La defensoría municipal de derechos humanos mediante la cultura de la paz, la justicia alternativa, la mediación y la conciliación, ¿puede disminuir el número de quejas y en correspondencia, con esa baja reparar el manto social? Con ello se podría identificar que la medición actual de obtención de resultados lejos de dar una postura objetiva y ética en realidad fomenta o desarrolla de manera autopoiética el desconocimiento del cumplimiento de las necesidades de la sociedad, como su grado de satisfacción, y da la facultad ilegítima de considerar un incumplimiento por cumplir una meta que no se encuentra identificada.

Can the Municipal Human Rights Ombudsman's Office, through the culture of peace, alternative justice, mediation and conciliation, ¿reduce the number of complaints and, correspondingly, with this decrease, repair the social mantle? With this, it could be identified that the measurement of current of obtaining results, far from giving an objective and ethical position, in reality it encourages or develops in an autopoietic way the lack of knowledge of the fulfillment of the needs of society, such as its degree of satisfaction, and gives the illegitimate power to consider a failure to fulfill a goal. that is not identified.

PALABRAS CLAVE: *derechos humanos, defensoría municipal de derechos humanos, presupuesto, cultura de paz, administración pública*

KEYWORDS: human rights, municipal human rights ombudsman, budget, culture of peace, public administration

SUMARIO: I. La institucionalización en la administración pública como predisposición de la práctica formalista. II. La defensoría municipal de derechos humanos y su coordinación con la Comisión Estatal de Derechos Humanos. III. De la eficacia, eficiencia, meta y progresividad de los derechos humanos. IV. El presupuesto de una defensoría de derechos humanos y la ética en su ejercicio. V. La aplicación de la cultura de la paz, como directriz ética y su exclusión como meta cuantificable. VI. Fuentes consultadas.

Matías: la aplicación de la ética sirve para forjar nuestro carácter con los pensamientos y las emociones que nosotros elegimos, hay que preferir sólo aquellos que nos hagan felices no una ocasión, sino siempre.

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PREDISPOSICIÓN DE LA PRÁCTICA FORMALISTA

Desde la postura positivista del derecho se ha generado una visión en cuanto al culto de la norma jurídica, así como las distintas maneras de actos que generan el reforzamiento de los modos tradicionales, por no decir ortodoxos del comportamiento de la población en general, como puede ser sociedad civil, personas y servidores públicos. Estamos más enfocados en observar que la causa y la consecuencia son en todos los casos una sanción o bien un acto de coercitividad. Ejemplo constituido de la formalidad de un proceso que forzosamente tiene que generar una consecuencia de restricción o sanción de un derecho.

Es importante generar este contexto debido a que todas las instituciones, así como las estructuras sociales se han impactado e impregnado en una postura formalista del comportamiento, lo que durante muchos años se ha pensado que para cada situación es necesario una sanción, es decir, la transgresión de una persona, sin duda, lleva a la vía tradicional de exponer los hechos y que se determinen las consecuencias legales; del derecho que aplica la norma desde un punto de vista hermético, sin que exista otra opción tanto de actuación como de composición, con lo cual aquella norma que no sanciona incluso dentro de la teoría clásica del derecho se le llama norma imperfecta, como si su perfección sólo radicara en el castigo o en la sanción.



En este contexto es en el que las instituciones de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran en la actualidad, con una mayor fuerza de la necesidad de que el otro ante el posible incumplimiento sea sancionado: lo que buscamos en la mayoría de las ocasiones es que se observe que se incumplió y ante esa situación sea planteado un elemento coercitivo de la norma jurídica para considerar que el derecho es perfecto, y que existió justicia, pues la norma castiga al que incumplió algún supuesto o incluso se aprecie que así fue.

En este contexto formalista nacen las instituciones o comisiones de derechos humanos ya sean nacional y estatal, pero hay una institución local que es llamada defensoría municipal de derechos humanos, la cual al igual que las otras dos anteriores no se salva de considerar que su eficacia y eficiencia se obtiene si y sólo si existe una sanción, si homologamos estas instituciones a la norma jurídica se tendría que las instituciones de derechos humanos mencionadas no son perfectas debido a que no existe algún tipo de sanción cuando determina sus resoluciones, ya que éstas no señalan sanción alguna como multa, responsabilidad administrativa, exclusión del servicio público, es decir, lo que se conoce como no vinculantes. Pensamiento heredado por la visión del positivismo jurídico que busca en la tercera ley de Newton: en toda acción recae una reacción, en este caso una sanción.

He escuchado desde profesores, académicos, investigadores, abogados, autoridades en los diferentes órganos de gobierno, ¿para qué sirven esas instituciones que no sancionan cuando encuentran un hecho que puede generar una transgresión? ¿No tiene ninguna repercusión debido a que no son obligatorias sus recomendaciones? Preguntas como estas son la evidencia de que en tantos años se mostrara que la única reacción ante el incumplimiento de una norma jurídica es la sanción, y no que existan situaciones alternas que pudieran resolver un conflicto. Más aún que sólo a través de la sanción se puede generar justicia.

Sin duda, para las tres instituciones con autonomía en cuanto a derechos humanos se refiere tanto nacional, estatal o municipal, ha sido el estigma que al no imponer multas o algún otro tipo de sanción de manera directa no tiene sentido su existencia, así como en algunas ocasiones uno que otro servidor público cuyo nombre y función no quiero recordar, con base en la tradición positivista del derecho me ha comentado muy seguro de sí mismo: “por más años que estoy en la administración pública municipal encuentro menos, ¿para qué sirven los derechos humanos, si las autoridades que los aplican no generan ninguna sanción a quien los transgrede?”.

Ejemplo como éste da a pensar que una institución de derechos humanos al no sancionar no tiene ninguna funcionalidad y es una muestra de la predisposición que se genera de las instituciones y que se crean valores contrarios a la ética. En este caso se podría concluir que no existe ninguna eficacia o eficiencia debido

a que pensamos que debemos generar una sanción para que se pueda observar la eficacia o eficiencia de las acciones que existen dentro de una defensoría municipal de los derechos humanos.

Consideramos que debe existir un replanteamiento en la predisposición de comportamientos no éticos dentro de las instituciones públicas para distinguir la importante labor no sólo desde el punto de vista de sus facultades, ya sean regladas o discrecionales, sino desde el impacto que tiene en las necesidades de la ciudadanía, así como del desarrollo integral de la personalidad, bajo cualquier circunstancia. Por ello, creemos que existe un área de estudio cuando se relaciona la estructura municipal como gobierno y su ética como un aparato del Estado. Por lo cual, las instituciones con independencia de las personas, a lo largo de los años de manera individual, han generado una predisposición del funcionamiento, aunque los individuos que lleguen a la administración pública municipal no compartan los mismos valores que se han institucionalizado desde el tiempo de su creación. Así Cortina (1994) señala que

En efecto cada organización tiene una meta por la que cobra todo su sentido; de ahí que sea más importante averiguar cuál es su meta, su finalidad, y que sus miembros se esfuercen por alcanzarla, que diseñar un conjunto de reglamentos y normas: el sentido de las actividades de sus fines y las reglas sólo pueden fijarse teniendo en cuenta los fines.

El fin de las organizaciones es sin duda un fin social, porque toda organización se crea para proporcionar a la sociedad unos bienes, en virtud de los cuales queda legitimada su existencia social ante la sociedad [...] A diferencia de las personas, cuya existencia no necesita legitimación, las organizaciones han de proporcionar unos bienes a la sociedad para ser aceptados por ella. Y lógicamente, en el caso de que no los produzcan, la sociedad tiene derecho a reclamárselos, y, por último, a deslegitimarlas. (p. 22)

En cuanto a organización gubernamental es claro que se tiene un principio relacionado con el bienestar social, que ubica con mayor jerarquía sobre las reglas en relación al servicio público, con ello, desde una perspectiva social las estructuras gubernamentales son legitimadas en relación a la sociedad, derivado de su cumplimiento, la misma población legitima desde su creación hasta la eficacia o eficiencia del servicio que se le otorgue a la sociedad, aplicando la ambivalencia de un organismo estatal que al paso del tiempo forma a los servidores públicos que lo conforman, se transmiten prácticas propias de una institución pública a las personas, que le atribuiremos el concepto de institucionalización a los servidores públicos que adoptan prácticas o forjan su carácter y actúan como la misma institución que lo realiza desde hace algunos años.



Una de las cuestiones que genera el derecho es la posibilidad de volver atemporal tanto las disposiciones jurídicas, las resoluciones, las jurisprudencias, así como las instituciones públicas, esto quiere decir que pasa el tiempo y el espacio de manera diferente en relación a los seres humanos, tenemos una percepción distinta a la de una institución pública, ya que aun cuando las sociedades cambian, las instituciones arraigan valores, son realizados por las personas que han ocupado el servicio de la administración pública, con ello, se vuelve un elemento de imposición de valores, característica que le atribuimos a la institucionalización.

Una situación complicada existe cuando los valores de esa institución son contrarios a las necesidades de la sociedad, porque buscan corromper el buen funcionamiento público, lo cual es posible debido a la percepción que se tiene de esa institución u organismo debido a las prácticas incorrectas que se han realizado en años que van enfocadas en no cumplir los valores ni mucho menos los principios que toda la población requiere. Lo anterior se obtiene por el ejercicio de los funcionarios que a lo largo de los años han ocupado un cargo público y han permitido ser institucionalizados con esas directrices incorrectas, con ello se ha generado de manera lamentable una costumbre por el hábito repetitivo que le formó el carácter a esa institución, aun cuando éticamente sea incorrecto, ilegítimo o ilegal.

¿Qué pasa cuando llegan nuevos servidores públicos a esa institución que se encuentra estructurada con principios y valores no éticos? Sin duda, se vuelve más difícil ejercer un comportamiento correcto que vaya relacionado con el buen actuar, ya que se dificultará realizar un cambio, las instituciones que son contrarias a la ética instruyen a las personas para comportarse como la institución pública con los procedimientos que proscriben la ética y las personas son institucionalizadas de forma autopoiética.

Incluso esa persona al incorporarse a una institución que no tiene ética, todas las otras partes de la administración pública se encuentran de manera sistemática reproduciendo la información que se ha emitido por años, lo cual, en caso de que se tenga una idea o programa para ser ético y cumplir las necesidades de la población, le costará mucho trabajo debido a que los planteamientos se tienen que modificar, lo cual de no tener éxito el nuevo funcionario público podría abandonar su ética así como valores e institucionalizarse con lo ya establecido.

También existe la opción del comportamiento, así como el ser de la persona que se adentra en la administración pública bajo la idea de una situación que se excluye de la ética y no cumple con el comportamiento que se espera como resultado de la institucionalización autopoiética carente de ética, puede al no cumplir los estándares poco éticos de la institución ser proscrito por querer cambiar los malos manejos o comportamientos incorrectos. La misma institución es la que genera la imposibilidad de aplicar el nuevo esquema de principios y de valores.

Con lo cual todos los actos deben buscar un comportamiento ético bajo el principio de primacía de la veracidad, debemos observar la justificación para lo que es creada cada institución pública, así como definida de manera legal, en cuanto al objetivo que determina su creación en relación al funcionamiento que debe tener una institución en relación con las necesidades de una sociedad, se debe identificar el nivel de satisfacción de una sociedad en su conjunto en cuanto al cumplimiento de sus necesidades con un impacto positivo en la reparación del manto social.

Para ello la legislación dentro del Estado de México, así como la de 125 municipios establecen ciertos lineamientos para medir su eficiencia y eficacia, en relación a las necesidades que tenga la población según las funciones que se realizan para cumplir el objeto que tenga como justificación de su creación, uno de los modelos que existe para considerar de manera global la mediación de manera un tanto cuantitativa es el Programa Anual de Metas de Actividad por Proyecto (PbRM), el cual genera una aplicación específica en relación a las defensorías de derechos humanos municipales, como veremos más adelante parte de una postura formalista, no mide de manera esencial los cambios cualitativos de una sociedad.

Ya que hablamos de una figura como son los derechos humanos, en este caso tiene una función de protección, promoción y divulgación, de acuerdo con el presupuesto que se les puede atribuir, el cumplimiento de las necesidades de la sociedad, así como su desarrollo, consideramos que existe una posibilidad en relación al impacto positivo que se puede aplicar, incluso en la visión que se tiene de las defensorías de derechos humanos, como entes que sólo reciben quejas.

Para tener mayor precisión del planteamiento del problema en el presente trabajo nos encontramos con dos fenómenos que son importantes analizar debido a que existe una identificación de la predisposición institucional, como es el caso de la defensoría municipal de derechos humanos y la creencia de que una sociedad en la cual aumenta el número de quejas es una sociedad informada, esto quiere decir que se toma como positivo que el número de quejas en un municipio incrementa, lo cual consideramos para efectos de este trabajo que es un planteamiento bajo el principio de racionalidad, es decir, tiene una explicación lógica desde la perspectiva formal no así razonable. Podemos ver que en ese planteamiento no existe una relación de dos o más razones que sumen y se conecten bajo el principio de razonabilidad.

Por lo que pensar que una sociedad en la que el incremento de quejas es inversamente proporcional al conocimiento de sus derechos humanos no existen parámetros cuantificables para generar tal afirmación, por tanto, pensamos que esa es una predisposición institucional dentro de la administración pública municipal, porque incrementa el malestar dentro de una sociedad, separa a la población de los servidores públicos, olvida el objetivo del principio de cumplimiento de las necesi-



dades de las personas en la administración pública, ya que los usuarios del servicio público no se levantan diciendo “hoy voy a presentar quejas en contra de los servidores municipales ante la defensoría municipal de derechos humanos”; ese no es su objetivo, ellos querían realizar un trámite, no irse a quejar.

Otro ejemplo de la predisposición que institucionaliza a los servidores públicos, genera una postura frente a la defensoría municipal de derechos humanos, es considerar que sobrepasar las metas es igual al incumplimiento de una programación anual de labores dentro de su programa de trabajo. Vamos a tratar de explicarlo de manera más profunda. Existe la razón dentro de la administración pública, de que sobrepasar las metas, genera una mala planeación, el famoso dogma “tan malo es hacer de menos, como hacer demás”, principio o directriz que dirige una postura relacionada con sobrepasar la cantidad de las metas programadas dentro de un proyecto de trabajo, lo que conlleva a pensar que no cumplir el número es malo o incorrecto y que pone a la institución en el mismo supuesto de incumplimiento.

En la administración pública también existe una predisposición en relación a que dentro de las metas se miden cantidades, no así grado de armonía o cumplimiento sustancial que se vea reflejado en la mejora de la sociedad, con lo cual se genera un meta lenguaje de las necesidades de las personas, al pensar de manera formal que cumplir diez actividades generará un desarrollo social, pero no se valora el resultado real: ¿verdaderamente se repara el manto social? ¿Existe una satisfacción reflejada con esa medición? Para esos resultados no existen estadísticas ni mucho menos muestras que así lo señalen, por lo cual pensamos que ese tipo de medición es una predisposición no ética institucional para identificar la eficacia o eficiencia dentro del nivel de satisfacción de la necesidad al no generar un parámetro cualitativo.

Consideramos que con estas cuatro predisposiciones poco éticas podemos tener un margen de trabajo en la presente investigación, para ello es que planteamos un problema que se realizará en relación con la manera de medir los resultados que se pueden tener, como lo es ¿qué pasa si los números o cantidades planteadas dentro de un PBRM se sobrepasan? ¿Existe un incumplimiento a las metas por sobrepasar las cantidades previamente establecidas? ¿Existe alguna manera de medir la cohesión social y la reparación del manto mediante los programas de la defensoría de derechos humanos? ¿El aumento de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México es una variable que puede medir el grado de insatisfacción social del municipio de Cuautitlán Izcalli? ¿La reducción de quejas es posible con la aplicación de la cultura de la paz por parte de la defensoría municipal de derechos humanos? ¿Se puede medir el grado de satisfacción y reparación del manto social con la disminución de quejas?

Las preguntas anteriores servirán para desarrollar el presente trabajo, el cual tiene como objetivo general conocer la existencia de las predisposiciones que existen en la administración pública municipal de la defensoría de derechos humanos, bajo la visión formalista, y de manera específica, si existe una aplicación de eficacia y eficiencia al no generar sanciones directas, la disminución de quejas se puede asociar a la reparación del manto social, y si existe una transgresión al cumplimiento de los programas anuales o proyectos de trabajo (PbRM), al realizar bajo el principio de progresividad de los derechos humanos un mayor cumplimiento de cantidades, así como saber si los derechos humanos y la aplicación programática tienen una correspondencia con la reparación del manto social o bien si existe una relación en el cumplimiento sustancial de las necesidades de la sociedad, tomando como muestra dos atribuciones de la Defensoría de Derechos Humanos de Cuautitlán Izcalli, la recepción de quejas y utilizar la justicia alternativa mediante la aplicación de la cultura de la paz.

Lo que conlleva a la justificación del presente trabajo: la defensoría municipal de derechos humanos mediante la cultura de la paz, la justicia alternativa, la mediación y conciliación: ¿puede disminuir el número de quejas y en correspondencia, con esa baja reparar el manto social? Con ello se podría identificar que la medición actual de obtención de resultados lejos de dar una postura objetiva y ética, en realidad fomenta o desarrolla de manera autopoietica el desconocimiento del cumplimiento de las necesidades de la sociedad, como su grado de satisfacción y da la facultad ilegítima de considerar un incumplimiento por cumplir una meta que no se encuentra identificada.

II. LA DEFENSORÍA MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU COORDINACIÓN CON LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

La defensoría tiene que cumplir los objetivos relacionados con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), en relación a las actividades que considere necesaria la propia CODHEM mediante sus áreas determinadas. La defensoría debe promover en todo momento las capacitaciones, así como actividades que realicen y sean propuestas por la Secretaría General de la CODHEM, más aún, la defensoría tiene la obligación de realizar un informe anual de las actividades a desarrollar, así como rendir informes que le permitan evaluar el avance y cumplimiento de los programas de trabajo.

La defensoría debe realizar sus actividades bajo los programas de la Secretaría General, como lo es el caso del Domo de Derechos Humanos, pláticas, reuniones, capacitaciones, talleres y demás actividades que se realicen conforme al programa de dicha Secretaría, el cual esta defensoría no tiene la facultad para desobedecer,



incumplir o solicitar con anterioridad el cambio del programa de trabajo de la Secretaría General, así como la calendarización de las actividades determinadas por parte de su Secretaría General.

Aspecto importante a destacar, ya que la defensoría debe promover las actividades de la CODHEM independientemente de la cantidad de las metas anuales planteadas, puesto que, como se ha mencionado, la defensoría depende de la instauración de las actividades así como tener disposición de la asignación de tareas de manera directa por parte de la CODHEM y, sobre todo, de la comunidad a la que van dirigidas, como lo es la administración pública y la población en general, ello para que puedan acceder a tales actividades.

Ahora bien, en relación con la evaluación del desempeño de la defensoría, ésta la realizará la Secretaría General de la CODHEM, trimestral como anualmente. Esto quiere decir que los objetivos son determinados en relación con las actividades que realice el defensor en coordinación con la mencionada Secretaría, lo que deviene en un trabajo en conjunto que tendrá que ser evaluado por la misma CODHEM, por medio de su Secretaría General, ello conforme lo estipulado por las fracciones II, VIII, IX y X, del artículo 9o., así como por los artículos 12, 13, 14 y 20, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos:

Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos.

Artículo 9. Las Defensorías Municipales, además de las establecidas en la Ley Orgánica, tienen las atribuciones siguientes:

II. Presentar a la Comisión, a través de la Secretaría General el informe anual sobre las actividades desarrolladas durante el periodo inmediato anterior;

[...]

VIII. Rendir los informes y estadísticas en los términos y con la periodicidad que determine la Comisión, que permitan evaluar el avance y cumplimiento de sus planes y programas de trabajo;

[...]

IX. Capacitar a las y los servidores públicos y población del municipio correspondiente, así como llevar a cabo la promoción, en materia de derechos humanos, de conformidad con los programas de la Secretaría General;

X. Difundir, previa aprobación de la Comisión, los servicios que ofrecen tanto la Comisión como las Defensorías Municipales;

[...]

Artículo 12. Para garantizar el control de las actividades desarrolladas por las Defensorías Municipales, éstas recabarán los datos que se precisan en los formatos elaborados y proporcionados por la Comisión.

Artículo 13. Las Defensorías Municipales deben establecer enlace y vinculación permanente con la Secretaría General en el desarrollo de programas y acciones encaminadas a promover los derechos humanos; así como para contar con información actualizada sobre las nuevas disposiciones que en la materia se emitán.

Artículo 14. Las Defensorías Municipales, en coordinación con la Secretaría General, deben realizar cursos, talleres, seminarios, conferencias y demás actividades encaminadas a la difusión de los derechos humanos, en los sectores del municipio que corresponda.

Artículo 20. La Secretaría General debe revisar los informes trimestrales de las Defensorías Municipales, capturados en el SIDEMUN, con el objeto de verificar el cumplimiento de su Plan Anual de Trabajo.

Para efectos de lo anterior podrá solicitar la información y documentación soporte que considere necesaria.¹

Como se puede ver, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México de manera sustancial coordina y dirige las actividades que realiza, permite cumplir en gran parte con su apoyo a la defensoría municipal de derechos humanos, las metas cuantitativas y cualitativas, que la misma defensoría tenga como planes dentro de sus metas de manera autónoma en sus decisiones, lo cual consideramos que es un gran apoyo para la realización de su trabajo y generar una institucionalización de la ética en los funcionarios de una defensoría municipal de derechos humanos.

III. DE LA EFICACIA, EFICIENCIA, META Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos en relación a los funcionarios públicos implican una obligación de hacer para la protección de las personas, es decir, las facultades regladas de todas las autoridades van encaminadas a la protección de los derechos humanos, con ello, existe la imposición normativa constitucional de que en todo momento deben ser su prioridad tanto en su protección como en su aplicación.

Por tanto, su cumplimiento es obligatorio (sin necesidad de ponderar cualquier cantidad determinada o determinable bajo el principio de progresividad), ya que está dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población para lograr una sociedad igualitaria, ello mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privadas, para ello consideramos importantes tres variables para el objetivo de una defensoría

1 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf>



de derechos humanos, en relación para el cumplimiento a la Planeación Municipal conforme a los PbRM:

1) El primero se encuentra relacionado con el planteamiento del concepto de meta, eficacia, eficiencia y progresividad de los derechos humanos.

2) El segundo es relativo a la función intrínseca de la defensoría con relación al presupuesto a los supuestos o variables, determinadas para el cumplimiento o incumplimiento de metas.

3) El tercero se refiere a que las actividades que se encuentran realizando son efectuadas por la comunidad, ciudadanía en general, a favor de la cultura de la paz, y buscan la disminución de quejas, identificadas como un indicador de malestar y rompimiento del manto social. Con ello analizaremos los conceptos debido a que el lenguaje es una composición de signos y símbolos, por lo cual es importante determinar lo que se entiende por “metas”, en relación con la palabra “adecuado”, y relacionarlo con el “incumplimiento”, se pretende analizar si una institución que tenga como objeto el cumplimiento de las necesidades de derechos humanos, en caso de que sobrepase una cantidad planteada, se puede considerar como incumplimiento, y más aún sólo la variable cantidad se puede concluir que es una meta.

Por otro lado, los resultados palpables dentro de una sociedad desde una perspectiva como lo es la cultura de la paz, su integración y reparación del manto social, no son medibles, lo que es excluido como meta, si se aplica una dialéctica negativa tendríamos que medir los números en relación con el día a día dentro de la sociedad, no así, bajo los números, para ser más específico tendríamos que verificar el cumplimiento de las cantidades establecidas en cuanto a la reparación del manto social, así como mayor integración de la población independiente del grupo que se encuentre, aun así, bajo la temática que nos encontramos actualmente para medir las metas tendremos que analizar las palabras que se utilizan para medir ese desempeño.

Razón por la cual debemos observar la palabra incumplimiento, a la luz de las necesidades de las personas, es decir, ¿cuándo existirá incumplimiento de las necesidades de la población desde el objeto de la defensoría municipal de derechos humanos? Para ello, la Real Academia Española define la palabra incumplimiento como falta de cumplimiento. Como se puede observar la divide en dos palabras, es necesario relacionarla con la palabra falta: “defecto o privación de algo necesario o útil”.² Ahora bien en relación con cumplimiento se puede ver *icto oculi* que se define como “remediar a alguien y proveerle de lo que le falta”.³

2 Disponible en: <https://dle.rae.es/autopoietico%20?m=form>

3 *Idem*.

Con el planteamiento de las definiciones con la utilización del lenguaje natural es evidente pensar que el único momento que una defensoría municipal de derechos humanos (DMDH) incumple en el remediar o proveer la necesidad relacionada con su objeto, es cuando se niega a realizar su función u objeto, esto es importante mencionar debido a que depende de la decisión ciudadana querer acceder a los servicios que otorga, más aún se debería tener como incumplidas las necesidades de una población en caso de que falten por parte de la DMDH, la promoción, divulgación, estudio y colaboración en la defensa de los derechos humanos en el municipio en cuestión.

Con una DMDH se deben tener presentes las necesidades del municipio en relación con las recomendaciones que el ayuntamiento reconoció ante la CODHEM, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ya que pensamos que el actuar en ese contexto es buscar cumplirlas, aun y cuando existan áreas de oportunidad en el presupuesto o las metas no lo establezcan como algo que puede ser cuantificado, lo cual hace imperioso difundir con mayor dinamismo los derechos humanos, y no tratar de limitarlos en cuanto a la cantidad que se puede corroborar con el concepto de metas.

Por ello, la DMDH debe buscar cumplir con las necesidades de las personas, tanto población en tránsito como la que reside en su municipio, los derechos humanos son conceptos indeterminados y nomodinámicos, con lo cual las necesidades son cambiantes en relación a la persona, así como para su grupo.

Cada persona tiene necesidades de cumplimiento diferentes en cuanto a grupos sociales, por ello, no se puede considerar que existe un incumplimiento si se ha buscado en todo momento tratar de realizar la satisfacción de las necesidades de las personas. Existen actividades, programas y servicios que la defensoría otorga y que no se encuentran cuantificados dentro de los PBrM, como podemos ver la cultura de la paz, la justicia alternativa y la integración de la sociedad, teniendo como referente la disminución de metas.

Por tanto, en el caso de que una defensoría sobrepase la cantidad marcada dentro de los PBrM no podría conllevar a la existencia de un incumplimiento debido a que un mayor número de personas logró acceder a la satisfacción de sus necesidades; no se puede considerar que mientras un mayor porcentaje de satisfacción exista para la sociedad en materia de derechos humanos, es un incumplimiento en relación con las metas (cantidad), lo cual consideramos que es una antinomia, así como un lenguaje patológico desde la visión del acto del habla, el objetivo y meta de toda institución y, más aún, de la DMDH es la progresividad de derechos humanos en relación al incremento de las necesidades de la población.

Para lo anterior analizaremos lo que es una meta, desde la perspectiva del lenguaje natural considerando la perspectiva del *Diccionario de la Lengua Española*, mismo que señala lo siguiente: “1. Fin a que se dirigen las acciones o deseos de alguien”.⁴

4 *Idem*.

El concepto meta no lo mimetiza a cantidad, de igual manera, es menester referirnos a criterios especializados para acercarnos a una concepción de la palabra, tomando como base a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMM), concretamente lo estipulado por el artículo 10 de dicho ordenamiento legal, mismo que legalmente estipula: “Artículo 10. Para efectos de esta Ley se entienden por: Meta. Dimensionamiento del objetivo que se pretende alcanzar en términos de cantidad, tiempo y espacio determinados, con los recursos necesarios. Las metas deben estar orientadas a mejorar de forma significativa los resultados del desempeño institucional (el subrayado es nuestro)”.⁵

Es posible observar cómo desde el lenguaje natural, así como en el especializado en la legislación comentada se busca el cumplimiento de las necesidades de la sociedad, en el cual se relaciona, intrínsecamente y *a contrario sensu*, el incumplimiento se refiere a tener insatisfecho en menor cantidad de las necesidades de la población, así como no generar la progresividad de los derechos humanos, objeto de la DMDH.

Lo cual tendría como resultado el establecimiento de acciones con el objetivo *sine qua non* de mejorar los resultados del desempeño institucional, obteniéndose un mejor impacto en la sociedad a la que están destinados todos los esfuerzos, en este caso, los derechos humanos, es decir, con ellas se busca en todo momento cumplir con las necesidades de la sociedad, impacto que se ha realizado en la disminución más que considerable de las quejas, el menor número de quejas de derechos humanos dentro de un municipio es inversamente proporcional al mayor cumplimiento de las necesidades de los derechos humanos impactando la disminución de quejas, asimismo, mayor integración del manto social, como lo menciona el artículo 6o., de la LPEMM:

Artículo 6. La planeación democrática para el desarrollo, como proceso permanente, debe ser el medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y municipios, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población para lograr una sociedad igualitaria, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados.⁶

En relación con el artículo 6o. del citado ordenamiento legal se busca en todo momento cumplir las necesidades de la sociedad, con ello, se mide el indicador de una meta, es decir, a mejorar la satisfacción del cumplimiento de las necesidades

5 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>

6 *Idem*.

en relación con el desempeño institucional y al programa. El artículo 10 lo define como: “Para efectos de esta Ley se entiende por: Instrumento de los planes que ordena y vincula, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar una meta, que contribuirá a lograr los objetivos de los planes de desarrollo”.⁷

Por lo que la meta, de manera esencial, va relacionada con el cumplimiento de necesidades (no así de sólo cantidades), mismo que existe en el caso de cumplir la cantidad programada y que se ve reflejado con el cumplimiento de dichas necesidades, con ello, se entiende de manera inexacta que una meta se basa sólo en un número, por lo cual, se estaría concluyendo que dentro de los PbRM “el número es igual a una meta”, si sólo el número es igual o sinónimo de meta y se excluye el objeto de la defensoría así como mayor incremento en las necesidades cumplidas.

Lo anterior quiere decir que la función de las DMDH es buscar la progresividad de derechos humanos, más aún, cuando se relaciona al cumplimiento de una necesidad, por ello, una meta está destinada a cumplir las necesidades de la población a la cual se encuentra dirigido el servicio. En el caso de que a una defensoría se le solicite más servicio del que estaba planeado en cantidad, en ningún momento puede existir incumplimiento a su objeto, ya que se habla de una mayor eficiencia y eficacia, lo que hace concluir que dentro del carácter de la institución se encuentra desarrollándose de manera más ética.

Por tanto, considerar que existe un incumplimiento a los PbRM por cumplir las necesidades con una mayor intensidad de la sociedad es del todo inexacto, además la LPEMM en su artículo 10 considera como variable el concepto de “dimensionamiento”, así consideramos necesarios buscar el significado, signifiante y significación de esa palabra para entenderla con mayor profundidad; de conformidad con lo establecido por el *Diccionario de la lengua española* se define como: “dar mayor dimensión o importancia a algo, generalmente inmaterial”.⁸

Es este contexto, nos lleva a generar la primera conclusión: no debe entenderse que sobrepasar la cantidad es un incumplimiento de la meta (no cantidad), como se observa, una meta se conforma de diferentes elementos a los que la propia legislación les llama “dimensionamiento”, tenemos que observar el espacio-tiempo en relación a lo relativo que puede ser una meta (no cantidad).

De la simple interpretación literal se refiere a que derivado del incumplimiento de cuantificación de una cantidad en tiempo y espacio se presume no se cumplió una necesidad, pero dimensionado el concepto de meta se tendrá que ver si ese

7 *Idem.*

8 Disponible en: <https://dle.rae.es/autopoietico%20?m=form>



cumplimiento o no satisface las necesidades de la sociedad, así como el desempeño institucional.

Por tanto, considerar que existe un incumplimiento en las metas y en el desempeño institucional por sobrepasar las mismas se considera que dicho razonamiento es inexacto, debido a que, como observamos respecto al concepto de “dimensionar”, es importante destacar que todos los elementos como cantidad, tiempo y espacio se cumplen en el caso que se sobrepase la cantidad determinada de la DMDH; por lo que se logrará un mayor desarrollo de sus actividades dando como resultado un mayor cumplimiento a la dignidad de la sociedad, es decir, la cantidad en los PBrM, en las metas en cuestión se cumplieron cuando éstas se sobrepasan, así como el tiempo y el espacio, lo que genera mayor cumplimiento de las necesidades básicas en relación proporcional al tiempo programado.

Para ello es necesario citar el concepto de las evaluaciones, los elementos o variables que se toman en cuenta para determinar si existe o no un mejor desarrollo del desempeño institucional, así como mayor cumplimiento de las necesidades de las personas.

Lo que se puede corroborar en los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Presupuestarios Municipales, donde se establece el concepto de evaluación, pues realiza la dimensión de búsqueda del cumplimiento de necesidades de la población, la manera correcta de medir las metas (no sólo concluir que son cantidad), mismo que menciona lo siguiente:

Evaluación. Al proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia, eficiencia, calidad, resultados e impacto con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la identificación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas, de conformidad con lo señalado en el artículo 10 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.⁹

En relación con el dimensionar y la aplicación del concepto de evaluación se refiere al grado de eficacia, eficiencia, calidad, resultados e impacto, lo que conlleva necesariamente a considerar los conceptos de los signos, que así lo establece el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México: “los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados (el subrayado es nuestro)”.¹⁰

9 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2022/octubre/oct1f>

10 Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>

Ahora bien, en el *Diccionario de la lengua española* se define el concepto de eficiencia como: “capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos”.¹¹ Entonces, la evaluación para el cumplimiento de una meta en relación con dimensionar se establece como el cumplimiento de los resultados deseados con el mínimo de recursos posibles, por lo tanto, se tendría que evaluar si se cumplieron los resultados deseados a partir del mínimo de recursos posibles y no estar basado en el hecho de sobrepasar los resultados, por lo cual la DMDH al cumplirlo será más eficiente. Por cuanto hace al concepto de eficacia, el *Diccionario de la lengua española* indica: “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”.¹²

Luego, para ello, tenemos que verificar tanto la función de la defensoría de derechos humanos como el objeto de su creación, lo cual puede encontrarse estipulado en el artículo 2o. del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos, mismo que indica:

Artículo 2. Las Defensorías Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México, son órganos creados por los ayuntamientos de la entidad, con autonomía en sus decisiones y en el ejercicio presupuestal, que en el cumplimiento de sus atribuciones deben coordinarse con la Comisión de Derechos Humanos del Estado; y tienen por objeto la promoción, divulgación, estudio y colaboración en la defensa de los derechos humanos en el municipio que les corresponda, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y demás disposiciones aplicables [subrayado es nuestro].¹³

El grado de eficacia es proporcional con el cumplimiento del objeto que tiene este órgano, creado para la promoción, la divulgación, el estudio y la colaboración en la defensa de los derechos humanos del municipio que corresponda, por lo tanto, tenemos que la defensoría municipal de derechos humanos generará mayor eficacia en su objeto, así como en sus funciones.

Consideramos con base en la legislación previamente citada que es inexacto concluir que engrandecer o sobrepasar las cantidades establecidas es un incumplimiento, es así como se puede concluir que lograr el mayor cumplimiento del objeto para lo cual fue creada la defensoría de derechos humanos no puede ser visto como un incumplimiento de metas, cuando lo que se realiza fuera alcanzar un mayor número en relación al mismo tiempo y espacio, cumpliendo con las necesidades

11 Disponible en: <https://dle.rae.es/autopoietico%20?m=form>

12 *Idem*.

13 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf>



de promoción, divulgación, estudio y colaboración en la defensa de los derechos humanos.

Es impreciso concluir un incumplimiento si existe un mayor desempeño institucional, ya que se genera mayor satisfacción de las necesidades de la población, llegar a esa conclusión sería pensar que el funcionario público tiene en sus manos la posibilidad de negar los servicios que la sociedad requiere y que, por mandato legal, se establecen en las normas jurídicas aplicables, por tanto, es importante aplicar el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, en su artículo 6o., inciso c), que indica:

Artículo 6. Los siguientes principios son de observancia general para en el desempeño de su empleo, cargo o comisión:

[...]

C) Lealtad. Corresponder a la confianza que el Estado les ha conferido, con una vocación absoluta de servicio a la sociedad y satisfaciendo el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.¹⁴

Lo que conlleva a que existe un interés superior de las necesidades colectivas en relación con lo ajeno del bienestar de la población, tenemos que ante cualquier situación de duda, sobre todo en la determinación de conductas, se tiene que tener como base el principio de interés superior de las necesidades colectivas en el caso de la defensoría municipal de derechos humanos, porque en los PbRM se determina un número que cumplir pero no por ello se refiere a que ese número una vez cumplido no se prestará más el servicio que corresponde al objeto de la defensoría.

Pensar que existe un incumplimiento generará una predisposición para institucionalizar un comportamiento no ético dentro de la administración pública, lo cual llevaría a que los funcionarios públicos no fueran leales a su servicio público institucional, éstos al concluir con un incumplimiento a las metas considerarán en desincentivar el principio de interés superior de las necesidades colectivas, función que no es para los que servimos a nuestro municipio.

En relación con lo anterior, el inciso c), del artículo 7o. del Código en comento menciona lo siguiente:

Artículo 7. Los valores que todas las personas servidoras públicas deben anteponer en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, son los siguientes:

[...]

14 Disponible en: https://salud.edomex.gob.mx/isem/docs/comite_etica/base_normativa/codigoEtica.pdf

c) Respeto a los Derechos Humanos: Respetar los derechos humanos, en el ámbito de su competencia y atribuciones, garantizándolos, promoviéndolos y protegiéndolos, entendiendo que son inherentes a la persona humana, por el hecho de serlo.¹⁵

Por ello, con la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos se establecen las metas, como el parámetro que plantea la DMDH, con base en los recursos económicos, el salario de los funcionarios públicos, con lo cual sus trabajadores deben responder a sus obligaciones con el salario que es asignado. La progresividad de los derechos humanos se debe entender desde la perspectiva de eficiencia y eficacia, siempre en constante evolución y bajo ninguna circunstancia el retroceso a su protección.

Lo anterior si se piensa que existe un incumplimiento debido a que existe un mayor número de beneficiados, incluso además de inexacto, va en contra del principio de progresividad de los derechos humanos, porque genera valores en la institución pública de predisposiciones no éticas, así como un límite de servicio y trabajo donde el funcionario público, al concluir sus metas u objetos, ha culminado sus responsabilidades con una transgresión a los derechos humanos de la sociedad, así como una imposición de irrumpir, trabar e impedir la constante evolución de los derechos humanos.

Razón que comparte el artículo 2o. de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, pues en el mismo se establece el respeto irrestricto a los derechos humanos de la forma siguiente:

Artículo 2. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México y los ayuntamientos de los municipios de la entidad, se coordinarán para participar en la organización del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México, con objetividad y transparencia, con la participación responsable y consciente de los habitantes y de los diversos grupos y organizaciones sociales y privados, en el que se recogerán sus aspiraciones y demandas para incorporarlas a la estrategia de desarrollo.

Es responsabilidad del titular del Ejecutivo Estatal conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, y al interior de los municipios dicha responsabilidad recaerá en los Presidentes Municipales, quienes lo harán con base en las disposiciones legales y en ejercicio de sus atribuciones con respeto irrestricto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y autónomo.¹⁶

15 *Idem*.

16 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/leyvig/leyvig087.pdf> / https://salud.edomex.gob.mx/sem/docs/comite_etica/base_normativa/codigoEtica.pdf

Lo cual lleva a realizar un estudio relacionado con los derechos humanos desde la perspectiva de la Constitución federal, así como de la Constitución local, para ello es necesario incorporar el artículo 1o. constitucional y compararlo con lo establecido en el artículo 5o. de la Constitución local, conforme al cuadro siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ¹⁷	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México ¹⁸
Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. <i>Párrafo reformado DOF 10-06-2011</i> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. <i>Párrafo adicionado DOF 10-06-2011</i> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.	Artículo 5o. En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

17 Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

18 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover los derechos humanos, en cualquier caso bajo cualquier circunstancia se debe cumplimentar la necesidad de las personas en el campo del órgano autónomo en sus decisiones como lo es la defensoría.

Otras autoridades deberán contar con esta obligación, ello desde el desarrollo de sus facultades tanto regladas como discrecionales y el ejercicio de la garantía de hacer; lo que conlleva a que cualquier determinación, así como razón o procedimiento no debe interponerse en el desarrollo progresivo de las metas enfocadas en el cumplimiento de derechos humanos; estas decisiones deben estar relacionadas con el cumplimiento de su progresividad, para determinar posturas de no obstrucción al mejor desarrollo de las necesidades de las personas, inclusive interpretar la norma jurídica contrario a ello.

No debe olvidarse de que se trata de un mandato constitucional y no pueden restringirse ni suspenderse, al realizar interpretaciones relacionadas con la eficacia y la eficiencia en el desarrollo del objeto de la DMDH se puede interpretar como una restricción o suspensión, puesto que ninguna autoridad puede considerar que se disminuya la protección, lo que *a contrario sensu*, sería que se debe considerar como positivo toda aquella medida que no debe restringirse ni suspenderse; concluir lo contrario sería obstaculizar el cumplimiento de tales mandatos constitucionales, relacionados con la garantía de hacer.

Por lo que concluir que al sobrepasar la cantidad de servicios establecidos, por la DMDH, con el hecho de que no cumplen sus metas, se genera una directriz de restricción de los derechos humanos, es decir, se impide la función de un órgano que pretende su desarrollo para la ciudadanía, así como para la población que así lo requiera. No es posible concluir que se incumplen sus metas cuando se presenta el sobreesfuerzo, con los mismos recursos económicos establecidos, así como el mismo personal.

IV. EL PRESUPUESTO DE UNA DEFENSORÍA DE DERECHOS HUMANOS, Y LA ÉTICA EN SU EJERCICIO

Las necesidades en un municipio en relación al respeto, protección, desarrollo, difusión, capacitación e integración de sus ciudadanos de acuerdo con la DMDH y por cuanto hace a todas las autoridades de la administración pública municipal deberán asegurarse mediante la disposición de los recursos humanos, materiales, financieros, naturales y tecnológicos necesarios para alcanzar los objetivos y metas de la estrategia de desarrollo, considerando en su asignación y su uso, la optimización y la disponibilidad que de ellos exista en los distintos grupos y organizaciones sociales, privados y órdenes de gobierno.



Por ello, existen diferentes áreas del ayuntamiento que deben colaborar a la satisfacción de las necesidades de la población, contribuyendo a las funciones y los órganos más afines a este objetivo. La manera en que garantizan lo anterior es sin la restricción de los derechos humanos y con la aportación de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y las metas, de lo contrario se encontrarán al arbitrio en su ejecución de recursos económicos.

Más aún, cuando la defensoría no administra ni destina sus recursos económicos, pues son las áreas especializadas del ayuntamiento las que se encargan de cumplir con la función de asignar y administrar los recursos materiales, humanos y económicos para la atención de la ciudadanía. Es importante destacar que la defensoría no maneja de manera directa sus recursos económicos, como lo es la partida mil, que consiste en la gran mayoría del presupuesto de la defensoría u otras en caso de que sean asignadas y ejecutadas.

Con ello, en todo momento aun cuando el ayuntamiento asigne el presupuesto y en su caso se otorguen o no los bienes para su funcionamiento esencial como sillas, mesas, computadoras, lonas, pancartas, vehículos, gasolina y mantenimiento de las oficinas públicas para que la ciudadanía pueda tener una atención digna, situación con la cual ante los procesos económicos internos, la atención al público así como sus necesidades no pueden esperar. Un funcionario público debe buscar la satisfacción del interés superior de las necesidades y bienestar de la población.

Con ello se efectúa una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño en sus funciones, al fin de alcanzar las metas institucionales, en relación con las facultades determinadas por la legislación, como lo es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Reglamento de las Defensorías Municipales, con el fin de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la constituciones federal y local, así como en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Una vez establecida la tarea sistemática del cumplimiento de las necesidades básicas por cada área, en este caso las DMDH, es importante mencionar para observar el cumplimiento con los recursos destinados, como en la mayoría partida mil y tener una correcta evaluación debemos aplicar los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Presupuestarios Municipales, ordenamiento que en su octava regla indica lo siguiente:

OCTAVA. Los sujetos evaluados, deberán proponer a través de la UIPPE o del área encargada de llevar a cabo dichas funciones, las mejoras a la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario identificadas, derivado del proceso de evaluación, atendiendo lo establecido en la Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), las cuales deberán ser sometidas

a consenso en la Comisión Temática que coordina el IHAEM, en el marco del Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México y municipios.

La MIR deberá contener, al menos, con la información siguiente: “4) Supuestos: Descripción de los factores externos que no son controlables por las instancias responsables del Programa presupuestario, cuya ocurrencia es necesaria para el cumplimiento de objetivos del programa”.¹⁹

Es importante mencionar debido a que los mismos lineamientos tienen factores, llamados supuestos, que no dependen directamente de la DMDH, son factores que no son controlables por las instancias responsables del programa de presupuestos y se encuentran condicionados para su funcionamiento. Para ello tienen su desarrollo y ampliación en la Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN) (p. 219) la cual menciona lo siguiente:

En apego a la reforma del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan respectivamente.

Asimismo, la propia metodología señala como ventajas (p. 234):

Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias no controlables por el gestor del Programa presupuestario y que pueden afectar el desarrollo eficaz del mismo.

La matriz organiza los objetivos, indicadores, los medios de verificación y supuestos de donde se desprenden las metas vinculadas al Programa presupuestario, considerando esto, incluso aunque existan varias dependencias y organismos municipales operando un mismo programa, sólo deberá existir una MIR por Pp en donde estén incluidos todos los ejecutores.

De lo anterior se puede observar que la Metodología va relacionada con el concepto “Supuestos”, lo que también es considerado como factor o variable dependiente para el cumplimiento, se realizará la aclaración de los puntos relacionados con lo que se clasifica como sobrepasado en relación a los siguientes números, para lo cual se hará una interpretación sistemática de las disposiciones normativas y el presupuesto y la planeación.

19 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2022/octubre/oct101/oct101e.pdf>



Asimismo, se tomarán en cuenta aquellas normas jurídicas que se encuentran relacionadas con los derechos humanos y los objetivos que se plasman, como lo es el principio *pro persona*, por ello es importante mencionar que en las variables o el concepto supuesto se aplica el principio *pro persona*, es decir, ante cualquier contingencia o riesgo se deben satisfacer tales situaciones al interés de la persona con base en la progresividad de los derechos humanos.

Con ello, las funciones de la defensoría en la mayoría de los casos dependen de la solicitud de los servicios del personal que la integra como en el caso de el número de:

- Capacitaciones o investigaciones.
- Pláticas a personas de los grupos vulnerables ciudadanía *izcallense* y personas en tránsito.
- Capacitaciones al servicio público en materia de derechos humanos.
- Publicaciones en materia de derechos humanos.

De las cuales es importante mencionar que para efectuar los pasos previos, primero debe existir un grupo ya sea ciudadano o de servidores públicos que solicite o quiera ser capacitado y ante tales solicitudes la defensoría no puede negarse tanto por su obligación constitucional como por el cumplimiento pleno de su objeto.

Se puede observar en la legislación anteriormente citada que existe el supuesto en que los funcionarios públicos soliciten o puedan ejercer la oferta de capacitaciones en relación con el número de personal que domine los temas, además de cumplir con las funciones inherentes que se encuentran dentro de los proyectos que contiene la identificación del programa.

Por último, que exista una necesidad desde la perspectiva de conciencia que requiera la capacitación, asimismo, el lugar donde se pueda destinar: sillas, mesas, sistema de audio, micrófonos, así como un equipo de protocolo para la organización del evento, recursos económicos para transporte, gasolina, gastos básicos, agua, baño, alimentos, costo de los honorarios del capacitador, entre otros servicios.

Derivado de lo anterior, la planeación se hace con base y a la espera de que sean ejecutados los recursos económicos que otorgó el ayuntamiento por las áreas correspondientes con la contingencia de que sean otorgados o no. Ello aun y cuando la ciudadanía tiene la necesidad de la promoción, la difusión y la protección de los derechos humanos, solventando la defensoría dicha necesidad con o sin el otorgamiento de tales recursos. Por tanto, las defensorías tendrán que atender las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y la conformación armónica aun y cuando se sobrepase la cantidad de servicios considerados en sus metas, pero sobre todo existirá una transgresión a los derechos humanos cuando los recursos otorgados no son ejecutados por la autoridad competente.

V. LA APLICACIÓN DE LA CULTURA DE LA PAZ COMO DIRECTRIZ ÉTICA Y SU EXCLUSIÓN COMO META CUANTIFICABLE

Se debe entender la cultura de la paz como la reparación del manto social, en donde la misma población participa de manera activa para el desarrollo de la sociedad en general y, además, considerar a las autoridades de la administración pública como un facilitador, para que exista esa integración de la misma sociedad, evitando escenarios violentos y violatorios de derechos humanos. Como ejemplo municipal de la cultura de la paz lo tenemos plasmado en el artículo 41 del Bando Municipal, desde 2023, el cual menciona lo siguiente:

Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli.

Artículo 41. El Ayuntamiento contará con un órgano autónomo denominado Defensoría Municipal de Derechos Humanos, cuya integración, atribuciones y organización será conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones que le normen y reglamenten. Aunado a ello, deberá promover y desarrollar la Cultura de la Paz Municipal, para ello podrá utilizar cualquier medio alternativo para la solución de conflictos entre los particulares con autoridades municipales, para una mejor protección de los derechos humanos.²⁰

No resulta ocioso recordar los orígenes del concepto de la cultura de la paz, de acuerdo con Pérez Esquivel (2001):

Los pueblos vienen soportando situaciones de violencia cotidiana y estructural que ponen en riesgo su vida y desarrollo. A pesar de esa grave situación los pueblos buscan la paz, no como ausencia de conflicto, sino como el establecimiento de relaciones nuevas, más justas y humanas. El camino para lograrla es la construcción de espacios de libertad, de relaciones democráticas entre las personas y pueblos, en las cuales los derechos humanos deben ser la base fundamental. Democracia comprendida como derecho e igualdad para todos. Son espacios a construir, donde se pueda alcanzar la justicia, son al cual no puede lograrse la paz. (p. 99)

Por lo tanto, se trata de un mandato legal tanto constitucional como en relación al bando municipal, debido a que se debe tomar en cuenta la población para exponer, pero también para participar y contribuir a la paz en su comunidad, ello, es básico para un Estado que respeta los derechos humanos. Es importante mencionar que la cultura de la paz no tiene un señalamiento dentro de los PbRM, ni un

20 Disponible en: <https://cuautitlanizcalli.gob.mx/bando-municipal/>

cumplimiento como objetivo, ya que no existe un recurso destinado directamente a la cultura de la paz.

No obstante, resulta importante reconocerlo como trabajo en conjunto desde una perspectiva normativa, así como de unificación e integración, igualmente, desde el punto de vista de la ética pública, el reconocimiento a los participantes es el cumplimiento a sus necesidades, donde se generen espacios, máxime cuando la misma legislación como lo es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 147 K, fracción IX, indica la facultad de: “son atributos del Defensor Municipal de Derechos Humanos los siguientes:... IX. Desarrollar programas y acciones tendentes a promover los derechos humanos”.²¹

Asimismo, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos, en su artículo 9o., fracciones III y XI, así como en el diverso numeral 10, menciona lo siguiente:

Artículo 9. Las Defensorías Municipales, además de las establecidas en la Ley Orgánica, tienen las atribuciones siguientes:

[...]

III. Fomentar la participación ciudadana en actividades encaminadas a promover el respeto de los derechos humanos en el ámbito municipal;

[...]

XI. Consultar y recibir las propuestas de la ciudadanía para integrarlas en su plan de trabajo, debiendo fundar y motivar las que no se incorporen por resultar improcedentes;

[...]

Artículo 10. Las Defensorías Municipales deben establecer los medios necesarios para garantizar que las personas participen y contribuyan, de manera efectiva, en la promoción y respeto de los derechos fundamentales.²²

En este contexto se puede observar que la DMDH desde una perspectiva de democracia sustancial en relación con el respeto de los derechos humanos, así como la integración de la población mediante la cultura de la paz, busca que exista una transición a la reparación del manto social, incluyendo a los servidores públicos municipales, situación como se encuentra realizado el PrBM no mide ese grado de integración, así como engrandecimiento de la propia institución que realiza esa función.

21 Disponible en: <http://ccc.edomex.gob.mx/sites/ccc.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Juridico/Leyes/levig022.pdf>

22 Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf>

Lo cual es claro si se considera a los derechos humanos como posturas formalistas en relación a los números para el cumplimiento de metas, más aún, no existe ese parámetro de lo intangible, que es la reparación del manto social, derivado de la disminución de quejas, con ello, entramos a un nuevo paradigma: el constitucional, con una visión de la cultura de la paz, postura teórica que deja de lado la necesidad de las instituciones de derechos humanos, de que sus decisiones sean vinculantes, pues no hay ganadores ni perdedores, sino una comunidad integrada y funcional.

La idea es que se dé un interés superior del bienestar social mediante la cultura de la paz, en donde no hay ganadores ni vencedores, sino la comunidad tiene un beneficio a partir de la reparación de su integración, por ello, se encuentra ahora más que nunca evidente que en estas instituciones, como lo es la defensoría, una comisión, ya sea nacional o estatal, no es necesario que exista una resolución vinculante, ya que busca establecer mediante principios éticos el funcionamiento correcto de la función pública, así como la sociedad. El solo hecho de ir en contra de un postulado que salvaguarde estos principios éticos se observaría la exclusión total de la ética gubernamental.

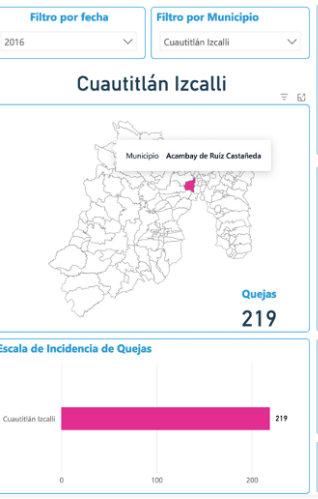
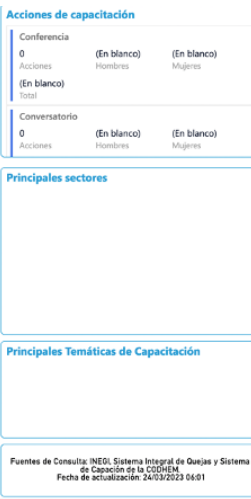
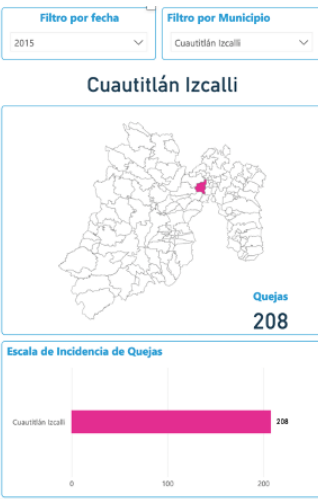
Una muestra de mejor integración entre la sociedad y la administración pública municipal es en Cuautitlán Izcalli, uno de los pilares de la DMDH es impactar la baja de las quejas con la aplicación de la cultura de la paz, mediante la labor conciliadora con base en las atribuciones del bando municipal, así como las intervenciones que ha realizado la defensoría de Cuautitlán Izcalli, en aras de satisfacer las necesidades de la ciudadanía a través de la resolución de fondo de sus problemas para evitar desgastes innecesarios tanto para el ciudadano como para las instancias municipales en un procedimiento administrativo: el trámite de la queja.

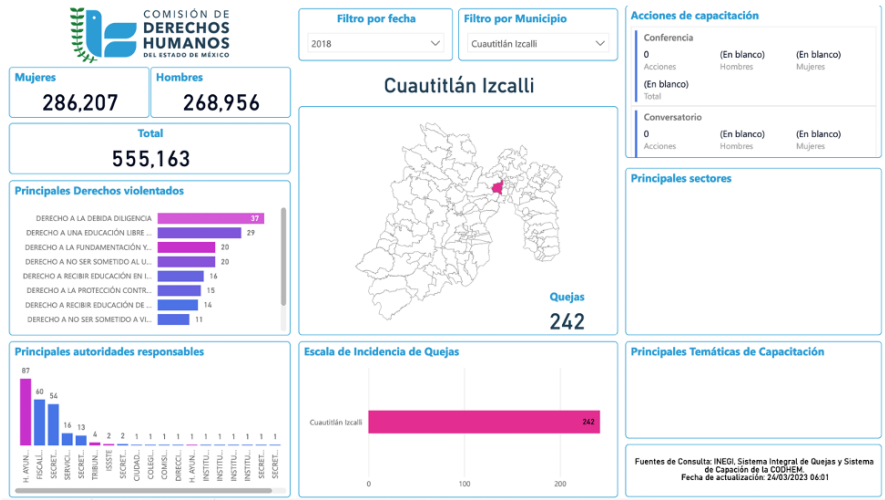
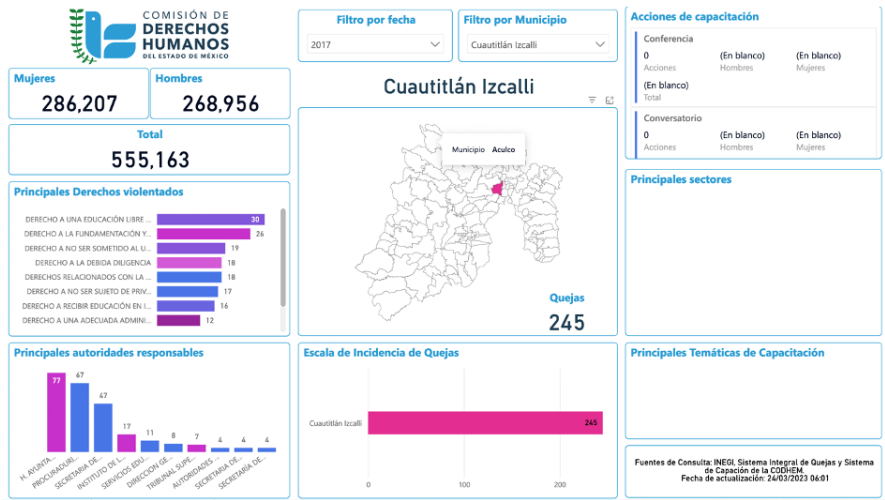
Dicha afirmación se puede sustentar si aplicamos un modelo metodológico que tenga como enfoque la cultura de la paz. Desde esa perspectiva tenemos que el planteamiento del problema sería: el aumento de quejas ante la CODHEM por insatisfacción de la población desde el 2015-2021, en el municipio de Cuautitlán Izcalli, mediante la hipótesis: la solución que se propone es aplicar la cultura de la paz, en 2022, 2023 y 2024, por medio de la justicia alternativa, la intervención y la mediación para la reparación del manto social de la población que se encuentre en el municipio, y que tenga como impacto la disminución de quejas, para ello, presentamos los resultados²³ obtenidos de las cifras oficiales de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en el caso de Cuautitlán Izcalli.

En esta tesitura, se realizó un estudio para probar la hipótesis planteada, cuyos resultados se comparten a continuación:²⁴

23 Disponible en: <https://www.codhem.org.mx/transparencia-proactiva/>

24 *Idem*.







**COMISIÓN DE
DERECHOS
HUMANOS**
DEL ESTADO DE MÉXICO

Filtro por fecha

2020

Filtro por Municipio

Cuatitlán Izcalli

Acciones de capacitación

Plática	75	158
6 Acciones	Hombres	Mujeres
233 Total		

Conferencia

0	(En blanco)	(En blanco)
Acciones	Hombres	Mujeres

Principales sectores



Principales Temáticas de Capacitación

- Violencia Escolar
- Fundamentación jurídica en materia de educación en el...
- Derecho a la igualdad y trato digno
- Convivencia familiar basada en el respeto a los derecho...
- Consejería jurídica*

Fuentes de Consulta: INEGI. Sistema Integral de Quejas y Sistema de Capacitación de la CODHIM

Fecha de actualización: 24/03/2023 06:01

Cuatitlán Izcalli



Quejas

266

Escala de Incidencia de Quejas

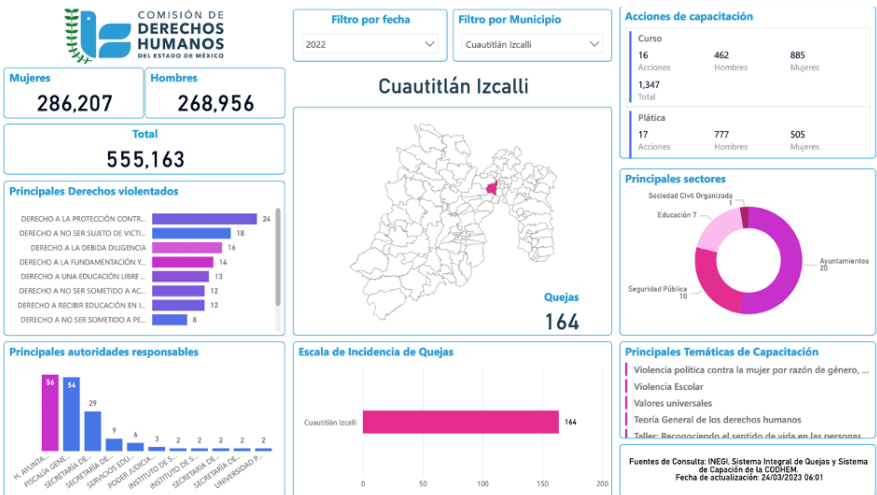
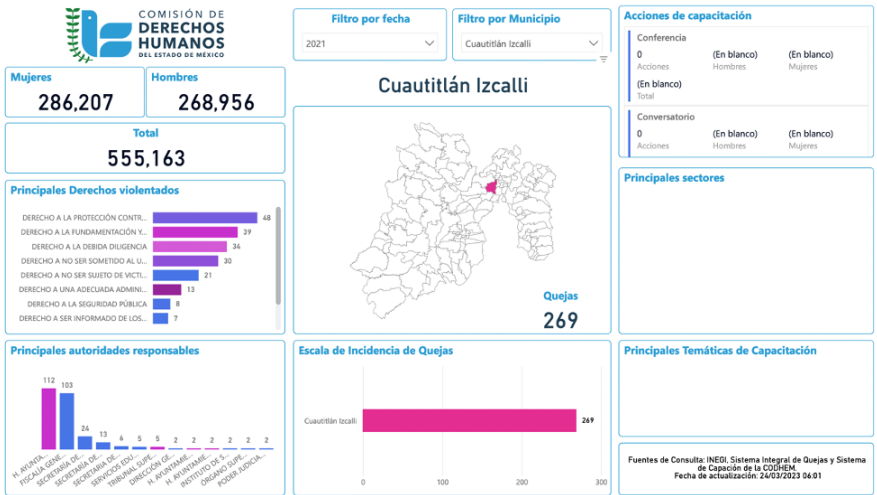


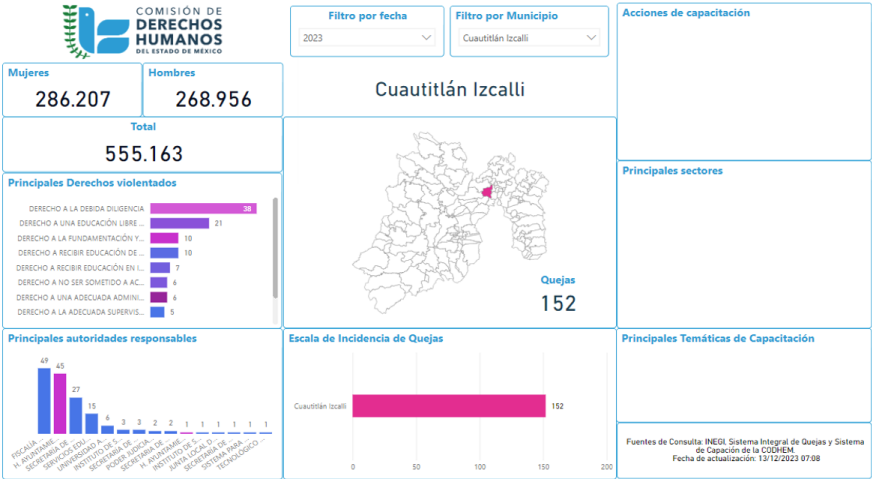
Principales Derechos violentados



Principales autoridades responsables







Para responder a las preguntas que en un inicio se plantearon, podemos tener un referente objetivo en el índice de quejas del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, cuantificado por la comisión estatal de derechos humanos, con ello se demuestra que una institución puede cambiar su perspectiva ética pensando en la integración social y reparación de sus relaciones humanas entre la población en general y los servidores públicos municipales, en este caso los de Cuautitlán Izcalli, para ello se pueden establecer como principios: la progresividad de derechos humanos, el interés superior de las necesidades de la sociedad, la primacía de la veracidad, ya que la idea de la aplicación de la ética se encuentra relacionada con generar instituciones sólidas que puedan programar el funcionamiento de toda una administración pública, con el cuadro comparativo:²⁵

Año	Queja
2015	208
2016	219
2017	245
2018	242
2019	275
2020	266
2021	269
2022	164
2023	152

25 Disponible en: https://servicios.codhem.org.mx/estadistica/#informe_quejas, 29 de febrero de 2024, toda la información se obtuvo de la página oficial de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México.

Concluimos que se acredita la hipótesis utilizando la cultura de la paz. Con la aplicación de la mediación entre la población civil y la administración pública se puede disminuir no sólo el número de quejas, sino también la reparación del manto social, esto es así debido a que con los datos duros se pone como evidencia que la mayor eficacia, eficiencia para la sociedad es la justicia alternativa, utilizando la mediación, derivado de dos directrices importantes. En la primera se evitó el conflicto entre las partes (administración pública municipal y sociedad civil), la población civil, así como la administración pública, resolvieron su conflicto, y en la segunda, la mediación ayudó a la reparación del manto social.

Por tanto, como observamos desde un planteamiento progresivo de los derechos humanos, tampoco se genera una medición del impacto social que tienen las cifras, cantidades o datos arrojados, los cuales pueden ser medidos con una visión de democracia sustancial, así como abierta que genera una institucionalización de la administración pública municipal de predisposiciones no éticas en el funcionamiento de las instituciones públicas, con ello se puede tener un impacto negativo en desincentivar la aplicación del interés superior de la necesidad de la sociedad como valor.

VI. FUENTES CONSULTADAS

- Aristóteles. *Ética Nicomaquea*, Política. Versión española e introducción de Antonio Gómez Robledo. Porrúa.
- Cortina, A. (1994). *Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial*. Trotta.
- Obregón Salinas, G.L. (2018). *Lo teórico y lo práctico de los derechos humanos*. Thomson Reuters.
- Sánchez Hernández, F.X. (2012). *La justicia una respuesta a la verdad del otro en la filosofía de Emmanuel Levinas*. SCJN.
- Pérez Esquivel, A. (2001). Cultura de paz y lucha contra la impunidad: el papel de la sociedad civil. En Méndez, J.E., Abregú, M. y Mariezcurrena, J. (Eds.). *Verdad y justicia: homenaje a Emilio F. Mignone*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Cibergrafía

<https://dle.rae.es/autopoietico%20?m=form>
<https://www.codhem.org.mx/transparencia-proactiva/>

Legisgrafía

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf>
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2022/octubre/oct101/oct101e.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatat/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf>

https://salud.edomex.gob.mx/isem/docs/comite_etica/base_normativa/codigoEtica.pdf

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/levvig001.pdf>

<https://cuautitlanizcalli.gob.mx/bando-municipal/>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5787/10.pdf>

<http://ccc.edomex.gob.mx/sites/ccc.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Juridico/Leyes/levvig022.pdf>



Ética del comportamiento: una alternativa en la prevención de la corrupción

Behavioural ethics: An alternative to preventing corruption

LUIS MIGUEL REYES FERNÁNDEZ

[Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México.]

Esta propuesta se centra en una vía alterna para prevenir la corrupción en el servicio público; parte de brindarle mayor jerarquía al enfoque de la ética del comportamiento que al enfoque tradicional de la ética, dado que la perspectiva del primero basa su premisa en el contexto en el que se encuentran las personas, lo que puede abonar a entender el porqué las personas actúan o no con principios y valores en circunstancias específicas, y así poder anticipar su conducta, por otra parte la perspectiva del segundo tiene que ver con la filosofía y el desarrollo de un pensamiento crítico, que desde luego se considera relevante en el fomento de una cultura de integridad, sin embargo, desde este planteamiento se cree que debe ser fortalecida con el primer enfoque referido.

This proposal focuses on an alternative way to prevent corruption in the public service; it's core is giving greater hierarchy to the approach to behavioral ethics than to the traditional approach to ethics, given that the perspective of the first bases its premise on the context in which people find themselves, which can help to understand why people act or not with principles and values in specific circumstances, and thus be able to anticipate their behavior. On the other hand, the perspective of the second has to do with philosophy and the development of critical thinking, which of course is considered relevant in the promotion of a culture of integrity; however, from this approach it must be strengthened with the first approach referred to.

PALABRAS CLAVE: *ética conductual, corrupción, ética pública.*

KEYWORDS: Behavioral ethics, corruption prevention, public ethics.

SUMARIO: I. Introducción. II. Ética del comportamiento. III. Cuestiones básicas de la ética del comportamiento. IV. Corrupción. V. Ética del comportamiento en la prevención de la corrupción. VI. Implementación. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente una de las mayores preocupaciones a nivel internacional es, sin lugar a duda, la corrupción. Esta malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad en todos los ámbitos, alimenta el descontento de la población y disminuye la confianza en las instituciones.

Dentro de los objetivos de desarrollo sostenible (objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas, establecidos en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para ser alcanzados en 2030), uno en particular resulta sumamente relevante, para que sea posible que estos objetivos puedan alcanzarse: el objetivo 16, con el rubro “Paz, Justicia, e Instituciones Sólidas”, dado que su meta 16.5 establece: “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”, lo que nos lleva a reflexionar que si se reduce la corrupción los recursos pueden ser administrados de una mejor manera, la desigualdad disminuiría, la población estaría más satisfecha y por ende aumentaría la confianza en las instituciones, que, por consecuencia, representaría calidad de vida. Todas las personas, ya sea que pertenezcamos a la administración pública, la iniciativa privada, la organización civil organizada o simplemente seamos ciudadanas o ciudadanos, debemos contribuir a tratar de alcanzar estos objetivos.

En el ámbito público, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) emite una recomendación a los Estados miembros en la que ofrece a los responsables políticos una visión estratégica de la integridad pública. En la que deben utilizarse estrategias con un enfoque conductual y de gestión de riesgos, haciendo énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad. Como parte de estas estrategias se encuentran las siguientes: 1. Demostrar el compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión dentro del sector público y reforzar la integridad pública, reduciendo la corrupción, 2. Clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública, 3. Desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública, 4. Fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos, 5. Promover una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad colaborando con el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas, 6. Invertir en liderazgo íntegro con el fin de demostrar el compromiso con la integridad de una entidad del sector público, 7. Promover un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público, 8. Ofrecer a los funcionarios públicos la información, formación, orientación y asesoramiento oportunos para que estos apliquen las normas de

integridad pública en el centro de trabajo, 9. Favorecer una cultura organizativa de la transparencia dentro del sector público que responda a las preocupaciones relacionadas con la integridad, 10. Implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público, 11. Garantizar que los mecanismos de ejecución ofrezcan respuestas apropiadas a todas las sospechas de infracciones de las normas de integridad pública por parte de los funcionarios públicos y de todas las demás personas o entidades implicadas en las infracciones, 12. Reforzar el papel de la supervisión y control externos en el sistema de integridad del sector público, y 13. Fomentar la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las fases del proceso político y del ciclo de elaboración de políticas públicas al objeto de promover la rendición de cuentas y el interés general.

El presente trabajo tiene como finalidad proponer una alternativa eficaz en la prevención de la corrupción, que de forma enunciativa, mas no limitativa, pudiera estar en sintonía con la Recomendación en materia de ética pública que emite la OCDE, específicamente con el rubro 3 “Desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública”; dicha propuesta se enfocará en el análisis de cómo la ética del comportamiento puede contribuir a identificar el porqué las personas servidoras públicas actúan de cierta manera y así actuar en consecuencia. De lo anterior, resulta relevante conocer y entender el contexto en el que se encuentran las personas en determinadas circunstancias, sin la intención de formular juicios de valor, sino con la de poder anticipar la conducta y desarrollar alternativas y escenarios propicios para conducir el comportamiento a uno basado en principios y valores éticos.

Lo anterior no pretende dejar de considerar la perspectiva tradicional de la ética, que principalmente se basa en creer que las personas son por lo general racionales y reflexionan sobre sus acciones. Busca tener mayor claridad y datos sobre las conductas que pueden considerarse como éticas y las que no, el porqué las personas bienintencionadas actúan de manera no ética, con la finalidad de crear las condiciones necesarias al momento de la toma de decisiones.

II. ÉTICA DEL COMPORTAMIENTO

Lo primero que se debe abordar es ¿qué se entiende por ética del comportamiento? En este contexto, la ética del comportamiento es el estudio de porqué las personas toman las decisiones que toman, independientemente si son éticas o no. Es una ética descriptiva, con un enfoque distinto, basada principalmente en entender las motivaciones de la conducta humana.

III. CUESTIONES BÁSICAS DE LA ÉTICA DEL COMPORTAMIENTO

Aristóteles afirmaba que: “las personas no somos totalmente racionales, pues también nos mueven las pasiones, que no podemos pasar por alto ni eliminar por completo[...]”. Y es que las emociones son una parte fundamental de la experiencia humana. Nuestras decisiones están influenciadas por nuestros sentimientos, deseos, miedos y alegrías; nuestras emociones tienen un gran impacto en nuestra conducta.

De hecho, la mayor parte de nuestras decisiones éticas se toman de acuerdo a la intuición, tomando en cuenta solo sentimientos o emociones, y no aspectos racionales. La decisión ética, según Jonathan Haidt es el resultado de intuiciones rápidas y automáticas que realizamos sobre los hechos que tenemos que decidir. Menciona también que las emociones y las interacciones sociales son importantes para llegar a tomar decisiones éticas. Incluso rechaza la visión tradicional de que el razonamiento moral es el motor esencial, la máxima autoridad, de los juicios y comportamientos morales. Afirma que no es tan influyente como se llegó a pensar. Este autor resalta la importancia de las emociones y los procesos afectivos en la toma de decisiones éticas. Haidt toca un punto muy interesante, pues menciona que el contexto y la cultura son relevantes, ya que el pensamiento moral es un proceso individual y colectivo. Los juicios y el comportamiento ético están influenciados por las normas sociales, los valores y las instituciones.

Precisamente por esto, las personas, incluso con buenas intenciones, pueden llegar a tomar decisiones poco éticas. Entonces se puede deducir que lograr que una persona se conduzca con principios y valores es todo un reto, ya que no basta con que el individuo conozca lo que es correcto; por supuesto que es importante, pero lamentablemente no es suficiente. Se tiene que reconocer que abordar la ética desde un enfoque tradicional no necesariamente hará que las personas actúen éticamente.

Mary Gentile, profesora de ética en la Universidad de Virginia, en su libro *Giving Voice to Values*, afirma que la formación tradicional sobre ética, centrada en la discusión de dilemas complejos que utilizan modelos de razonamiento ético, ha llevado a una especie de “fatiga ética” entre los ejecutivos, que tienden a ver estos debates intelectuales como ejercicios tediosos. Aportación que nos hace pensar que probablemente haya otras alternativas de implementar mecanismos en favor de la integridad.

Las personas se comportan de acuerdo con valores y principios cuando son movidas no solo por la razón, sino por la intuición, la emoción y la empatía. Se debe analizar el impacto de sus procesos psicológicos, presiones contextuales y dinámicas temporales, lo que puede propiciar la creación de entornos en los que la conducta ética sea fácil, automática, y habitual.

Un aspecto relevante es que la gente cree que el comportamiento ético es producto de creencias y cuestiones personales, sin embargo, el contexto ejerce una influencia sorprendentemente poderosa sobre el comportamiento.

Por otra parte, de acuerdo con las ciencias del comportamiento, hay dos aspectos en la toma de decisiones que a menudo no se toman en cuenta como debería ser: el primero está relacionado con la forma en que los individuos toman decisiones morales: los atajos psicológicos, las percepciones erróneas y las tentaciones suelen desviar cualquier buena intención; el segundo está relacionado con la manera en que la dinámica social afecta el comportamiento individual. Nuestra moral está influenciada por el contexto en el que nos encontramos, no solo por el tipo de persona que somos.

La mayoría de las decisiones suelen estar motivadas por razones sociales, como la lealtad, la confianza, la devolución de favores o ayudar alguien a salir de una situación complicada. Las razones sociales pueden inclinarse a favor o en contra de decisiones éticas. Por lo general quien toma las decisiones se preocupa por las opiniones de los demás; a veces las personas actúan de forma egoísta, pero al mismo tiempo les gusta dar la impresión de que son personas morales.

El comportamiento ético puede verse afectado si cambia el contexto en el que las personas deben tomar decisiones y actuar. En este sentido, lo ideal es modificar las condiciones de cómo se toman las decisiones. Por lo que resulta oportuno fomentar que el comportamiento deseado sea sencillo de llevar a cabo, que se proteja al personal de posibles riesgos éticos, y que exista un diseño permanente de las políticas en materia de ética e integridad.

El enfoque de la ética del comportamiento requiere comprender y explicar el comportamiento moral e inmorale de manera sistemática. Lo que implica entender los antecedentes y las consecuencias de las acciones ya sean éticas como no éticas, que de alguna manera brinda la oportunidad de que el comportamiento pueda anticiparse, es decir, la ética del comportamiento es el estudio de conductas sistemáticas y predecibles.

El enfoque de referencia también contempla las formas en que los individuos juzgan las decisiones éticas de las demás personas, y no solo sobre cómo toman sus decisiones, por lo que se consideran importante la toma de decisiones y la percepción de la toma de decisiones de terceras personas.

Un punto en particular, que resulta sumamente interesante, se relaciona con la teoría de la decisión que se define como: “el estudio de las compensaciones que hacen las personas al decidir qué elegir entre las opciones disponibles”, por ejemplo, una persona que elige qué coche comprar puede cambiar el precio bajo de un automóvil por la marca respetada del segundo coche. Las decisiones éticas comúnmente involucran compensaciones entre el bienestar del tomador de decisiones o al

menos eso es lo que se cree. Un ejemplo más cercano en materia de ética puede ser el siguiente: no arriesgarse a perder el trabajo por no dar la alarma a tiempo y perjudicar a consumidores potenciales al no detener la producción de un producto inseguro.

Bazerman y Gino (2012, p. 1150) sugieren que comprender la psicología de las personas cuando enfrentan decisiones en el dominio de la ética es fundamental para entender el porqué la gente bienintencionada a veces hace cosas malas. Lo que representa un punto de vista completamente diferente al que normalmente se ha estudiado o abordado. Se debe hacer un análisis responsable y sincero de lo que acontece en la mente de las personas que toman decisiones, lo idóneo sería que se pudiera tener cierta clasificación sobre las distintas conductas éticas y no éticas de las personas que forman parte de una institución, con la finalidad de poder prevenir conductas nocivas o contrarias a principios y valores, así como fomentar aquellas que sean éticas.

Un tema poco visibilizado y que es fundamental, es que la moralidad es dinámica y maleable, característica que puede ser favorable y contraproducente, ya que por un lado es necesario destacar que cada situación es particular y presenta distintos dilemas éticos, lo que hace suponer que no debería actuarse de igual manera en todos los escenarios; por otro lado, resulta maleable de acuerdo con nuestros intereses y sesgos, que evidentemente resulta un problema en el actuar ético. En este sentido, es recomendable interpretar a esta maleabilidad teniendo presente que todo cambia, y que la moralidad debería cambiar únicamente de acuerdo con los acontecimientos y no de acuerdo con cuestiones más subjetivas.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con el hecho de que la mayoría de los actos poco éticos que se realizan en las organizaciones y la sociedad en general es el resultado de las acciones de varios individuos que, aunque valoran la moralidad y quieren ser vistos como personas éticas, regularmente no resisten la tentación de actuar de manera deshonesto o incluso no reconocen que existe un problema moral en juego en la decisión que están tomando.

Asimismo, es importante resaltar que, desde la óptica de la ética del comportamiento, nuestro actuar generalmente es peor de lo que hubiéramos anticipado, es decir, nuestra percepción sobre nuestra conducta está completamente sesgada y esto conlleva que no podamos tener una crítica más objetiva sobre nuestro actuar. Realidad que nos lleva a pensar en qué tan importante es que tengamos una visión lo más acertada posible sobre nosotros mismos y sobre lo que realizamos y consideramos.

Previo a concluir esta parte que aborda los elementos necesarios de la ética del comportamiento, se debe recordar que el pensamiento central sobre este análisis radica en que la ética del comportamiento sea una herramienta que pueda contribuir a mejorar la conducta de quienes representan a una institución pública.

En este contexto, una vez teniendo más claro cómo los individuos se comportan de manera poco ética, ya sea intencional o no intencionalmente, se pueden ge-

nerar propuestas para diseñar instituciones que conduzcan a decisiones más éticas. Esto implica esfuerzos para implementar políticas internas y estratégicas que puedan ser evaluadas de forma constante, con la intención de que se modifiquen en caso de ser necesario.

La ética del comportamiento es un campo de investigación social interdisciplinario, entre psicología, ciencia cognitiva, neurociencia y biología evolutiva, la cual busca comprender cómo se comportan las personas cuando se enfrentan a dilemas éticos. Esta premisa proporciona elementos que pudieran resultar útiles, en caso de que las instituciones tengan un interés genuino en construir una cultura de integridad. Dado que, si se conocen los porqués de las conductas nocivas, éstas se pueden prevenir, y si se conocen los porqués de las conductas benéficas, éstas se pueden fomentar de una manera mejor.

Claro que la propuesta que se está gestando a través de este análisis es parte de una arista en el combate a la corrupción, por lo que debe existir claridad al respecto de que la ética en sí no es una solución absoluta a la corrupción. Esta requiere de otras estrategias para hacer un frente exitoso a esta lucha. Sin embargo, haciendo una reflexión sobre las medidas que sugiere la OCDE a través de su recomendación en materia de ética pública, que se mencionan en este trabajo, pudiera ser que, si se implementaran todas estas de manera exitosa, la corrupción disminuyera considerablemente. Sobre estas medidas que sugiere la OCDE, hay una en particular que se puede alinear a la presente investigación: “Desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública”. A través de la identificación y análisis de datos relevantes en la toma de decisiones éticas de las personas servidoras públicas, lo que pudiera desarrollar un tipo de brújula sobre el comportamiento en las decisiones más importantes.

IV. CORRUPCIÓN

Etimológicamente, corrupción proviene del término “corruptio”, que significa alteración, modificación o descomposición de algo ya existente. En un estudio realizado por María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción*, la autora comparte una definición que a nuestro juicio la define perfectamente: “desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano” (Casar, 2015, p. 5).

La corrupción se manifiesta tanto en países desarrollados, como en países en vías de desarrollo. Y como se mencionó anteriormente, es una de las mayores preocupaciones a nivel internacional, malgasta los recursos públicos, aumenta

la desigualdad en todos los ámbitos, alimenta el descontento de la población y disminuye la confianza en las instituciones.

En el ámbito político, el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad; en el ámbito económico, se genera un factor inflacionario, que contribuye al déficit fiscal, fuga de capitales, y evasión fiscal; en el ámbito social, acrecienta la desigualdad, hay menor rendimiento de servicios sociales, y aumento de impuestos; en el ámbito cultural, aleja los valores éticos, incorpora conductas perversas.

Con la intención de disminuir este cáncer, la OCDE recomienda que las estrategias de combate a la corrupción estén basadas en cuatro ejes rectores: 1. Prevención, 2. Investigación, 3. Educación, y 4. Castigo. La presente propuesta se centra en la prevención, que se refiere a la simplificación y depuración de los procesos y áreas en las que es más probable que sea cometido un acto de corrupción.

De manera explícita, resulta necesario definir qué hechos de corrupción se pretenden erradicar o controlar por medio de dicha propuesta, por lo que de manera enunciativa mas no limitativa a continuación se enunciarán las faltas administrativas que la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios reconoce como graves y que se relacionan con hechos de corrupción:

- Cohecho
- Peculado
- Desvío de recursos públicos
- Utilización indebida de información
- Abuso de funciones
- Cometer o tolerar conductas de hostigamiento y acoso sexual
- Actuar bajo conflicto de interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés
- Tráfico de influencias
- Encubrimiento
- Desacato
- Obstrucción de la justicia

El presente análisis toma como punto de referencia a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, únicamente con la finalidad de identificar las faltas administrativas tanto graves como no graves, haciendo mayor hincapié en las graves, derivado del impacto que éstas llegan a ocasionar, sin dejar al margen las faltas administrativas no graves, que también socavan el bien común, y ambas deben considerarse conductas corruptas, debido a que im-

plican el no realizar una función o realizarla de manera inadecuada. Lo anterior, a efecto de tener claridad de lo que se pretende contrarrestar.

Una vez identificados los hechos de corrupción a los que nos enfrentamos, resulta más fácil desarrollar estrategias para controlarlos y si es posible erradicarlos.

Previo a describir lo que es viable efectuar, es oportuno realizar una reflexión sobre las estrategias que recomienda la OCDE en materia de ética pública, y reconocer qué se está haciendo bien y qué no. En este sentido a continuación se enlistan estas estrategias y se realiza una aportación buscando ser lo más objetivamente posible:

1. Demostrar el compromiso en los más altos niveles políticos y de gestión dentro del sector público y reforzar la integridad pública, reduciendo la corrupción: Como dice Óscar Diego Bautista “[...] todo demagogo es peligroso. Con la palabra en sus manos puede engañar y colocarse incluso por encima de quien sí sabe y posee conocimientos”. (Diego Bautista, 2012, p. 20). Lamentablemente, nuestro país no puede jactarse de que realmente cuente con políticos que tengan un interés genuino en combatir la corrupción, lo cual se puede apreciar a través de diversos estudios de algunas organizaciones nacionales e internacionales, como la “Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica” realizada por parte del Vance Center for International Justice, organización no gubernamental que promueve la justicia global al involucrar a abogados para apoyar a la sociedad civil y el desarrollo de una profesión legal éticamente activa, dicho estudio tiene por objeto mapear los esfuerzos legales para prevenir y combatir la corrupción en diecisiete países, su enfoque es desde la práctica jurídica para hacer un diagnóstico de la legislación, las autoridades y la implementación para prevenir, sancionar y combatir la corrupción, desde la perspectiva de la comunidad jurídica dedicada a la práctica anticorrupción en diversos sectores. Los resultados obtenidos durante el periodo 2021-2022, son traducidos a una calificación en cada una de las categorías revisadas (legislación, autoridades e implementación), que va desde cero a diez, siendo esta última la más alta. En el caso de México su calificación general es de 5.64.

2. Clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública: sobre el particular, se puede decir que no hay cuestiones que obstaculicen la integridad pública, por lo menos desde la perspectiva del diseño, es decir sobre lo que está plasmado en la normatividad. Lo cual representa un punto favorable.

3. Desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública: actualmente no existen sistemas que trabajen en favor de disminuir los riesgos de integridad pública, y de existir no tienen un impacto considerable, ya que continúan las prácticas nocivas y contrarias a principios y valores en las ins-

tuciones públicas y no se realizan evaluaciones, encuestas y/o diagnósticos en materia de ética e integridad a las personas servidoras públicas.

4. Fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos: mucho se ha hablado y presionado para que existan normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos cuando estos no respeten el marco jurídico y se conduzcan sin valores, sin embargo, es probable que en la rigurosidad no esté la clave, sino en que realmente estas normas se cumplan. De nuevo, como se refiere anteriormente, basta con tener presente alguna noticia o algún hecho que hayamos presenciado en donde una persona servidora pública actuó de manera contraria a códigos de ética y de conducta y recordar si efectivamente tuvo alguna consecuencia jurídica para conocer lo que realmente sucede. Por supuesto es irresponsable pensar que en todos los escenarios similares no pasa nada al respecto, no obstante, pareciera una generalidad.

5. Promover una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad colaborando con el sector privado, la sociedad civil y las personas físicas: existen intentos de crear una ciudadanía y un servicio público más responsables y más éticos, desde luego, el hecho de que en varios aspectos no se haya avanzado, quizá por la inercia de años anteriores no quiere decir que no se haya hecho nada, y si, en este sentido sí se ha avanzado, en general hay más conciencia, aunque también varias áreas de oportunidad.

6. Invertir en liderazgo íntegro con el fin de demostrar el compromiso con la integridad de una entidad del sector público: lamentablemente no existe, no se ha fomentado, y el panorama no es alentador en este ámbito. Porque no se comprende el liderazgo, porque muchas veces las personas con cierto grado de responsabilidad están viciadas, y porque se cree de forma errónea que el liderazgo está limitado a mandar, cuando realmente debe ser reconocido como esa influencia positiva en aras de mejorar los entornos.

7. Promover un sector público profesional basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público: no se ha promovido, no existen los medios para llevarlo a cabo y pareciera que no hay interés en que se implemente.

8. Ofrecer a los funcionarios públicos la información, orientación, formación y asesoramiento oportunos para que estos apliquen las normas de integridad pública en el centro de trabajo: existen intentos incipientes, sin embargo, pareciera que no hay una política que lo fomente, o que lo detone para llevarlo a un nivel exitoso.

9. Favorecer una cultura organizativa de la transparencia dentro del sector público que responda a las preocupaciones relacionadas con la integridad: al respecto, hay mucho que hacer, dado que la transparencia no se ha logrado como debería ser, se sigue ocultando información que es esencial, lo que genera opacidad en la



administración pública, y aún existe el miedo generalizado de compartir la información que debe ser pública.

10. Implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público: de manera incipiente se puede percibir. Las instituciones públicas carecen de sistemas que puedan llevar eficientemente una gestión de riesgos.

11. Garantizar que los mecanismos de ejecución ofrezcan respuestas apropiadas a todas las sospechas de infracciones de las normas de integridad pública por parte de los funcionarios públicos y de todas las demás personas o entidades implicadas en las infracciones: en este rubro también hay mucho que hacer; muchas veces no se aplican de manera equitativa, objetiva y oportuna las normas de integridad pública, en los procedimientos de detección, investigación, sanción y apelación en el procedimiento administrativo y/o proceso penal, incluso en aquellos previos a los descritos, como puede ser una conciliación.

12. Reforzar el papel de la supervisión y control externos en el sistema de integridad del sector público: no se lleva a cabo de manera eficaz, incluso pareciera que las instituciones con atribuciones para realizar este tipo de supervisiones en algunas ocasiones solo ocultan las fallas en este tipo de políticas, lo que supone una oportunidad de mejora.

13. Fomentar la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las fases del proceso político y del ciclo de elaboración de políticas públicas al objeto de promover la rendición de cuentas y el interés general: de igual manera, se perciben incipientes esfuerzos para el logro de estos objetivos. Como se ha mencionado anteriormente, la transparencia representa miedo para aquellas instituciones que saben que están haciendo mal las cosas o que creen que no lo están haciendo tan bien; una institución pública debería apostar por la transparencia, y hacer de esta una aliada para mejorar la función pública.

V. ÉTICA DEL COMPORTAMIENTO EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

La pregunta obligada que debiéramos hacernos es la siguiente: ¿cómo la ética del comportamiento puede contribuir a combatir la corrupción?

La ética del comportamiento busca sumergirse en las complejidades de las motivaciones individuales que influyen en las decisiones éticas y no éticas. Este enfoque no se centra solo en la superficie de lo que es moralmente correcto o incorrecto, se interna en la psicología humana para comprender lo que impulsa nuestras elecciones.

Este ámbito de la ética busca explorar las razones detrás de las acciones. No se centra en juzgar la conducta, desafía y amplía la comprensión convencional de la ética. El análisis de las motivaciones individuales es esencial.

Nuestras conductas éticas, o no, están condicionadas por una intersección sofisticada de factores, que van desde nuestras experiencias de vida, nuestra educación, valores, principios, etcétera.

En este sentido, la ética del comportamiento analiza cómo las experiencias pueden influir en la toma de decisiones éticas en el presente y cómo los valores y principios actúan como un marco que ayuda a definir lo que es correcto y lo que no.

El contexto es clave en esta rama de la ética. Dado que las decisiones éticas no emanan de la nada, sino que están arraigadas en situaciones específicas con algoritmos únicos. Lo que permite una comprensión más completa de porqué las personas eligen ciertas acciones éticas en un escenario específico y cómo esos factores contextuales pueden influir en las decisiones éticas a lo largo del tiempo.

Desde luego que la psicología tiene un papel fundamental. Comprender la mente humana, sus procesos cognitivos y emocionales es fundamental conocer las complejidades de nuestras decisiones éticas. Por ejemplo: ¿cómo procesamos lo que consideramos ético? ¿Cómo experimentamos la culpa o la satisfacción de haber tomado decisiones éticas?

Un aspecto relevante es que la ética del comportamiento no se limita únicamente al individuo, también aborda cuestiones éticas a nivel grupal y organizacional. Examina cómo las dinámicas de grupo y las estructuras organizativas pueden influir en las decisiones éticas colectivas. ¿Cómo se propagan las normas éticas dentro de un grupo? ¿Cómo afecta la presión del grupo a la toma de decisiones éticas individuales?

Por otra parte, a través de la implementación de diagnósticos permanentes se podría estar ante la presencia de una herramienta esencial en la dinámica humana. Dado que contar con datos actualizados sobre el comportamiento ético favorece una visión más completa de la conducta individual y colectiva. Los diagnósticos permanentes buscan capturar estas variaciones a lo largo del tiempo, proporcionando así una imagen más completa y precisa del individuo o del grupo en cuestión. El enfoque no debe ser solo hacia cuestiones negativas del comportamiento, sino que también puede identificar las fortalezas y evoluciones positivas, fomentando una mayor comprensión de la psicología humana.

En el ámbito laboral, las organizaciones utilizan estos diagnósticos para mejorar la dinámica de equipo y maximizar el rendimiento individual, aunque este uso plantea desafíos éticos significativos en cuanto a la frontera entre la vida profesional y personal.

Sin embargo, a pesar de sus beneficios, la ética del comportamiento también enfrenta críticas y preocupaciones. La posibilidad de mal uso de la información recopilada, la falta de estándares claros en su implementación y la amenaza a la

libertad individual son solo algunos de los problemas que se presentan. En este contexto, la sociedad se enfrenta al desafío de desarrollar marcos éticos y legales que guíen la práctica de diagnósticos permanentes, asegurando que se utilicen de manera responsable y justa.

Asimismo, proporciona una alternativa valiosa para la creación de estrategias personalizadas. Este enfoque se distingue por su capacidad para comprender y adaptarse a las motivaciones específicas identificadas en cada caso, generando un impacto significativo en diversos ámbitos, desde el entorno profesional hasta las interacciones cotidianas.

La ética del comportamiento es una aliada para comprender cómo las personas están impulsadas por una variedad de factores, desde necesidades fundamentales hasta aspiraciones más complejas. En lugar de adoptar un enfoque generalizado, este paradigma ético abraza la diversidad de las motivaciones individuales, reconociendo que lo que motiva a una persona puede diferir considerablemente de otra.

Al construir estrategias personalizadas, se inicia un proceso que va más allá de la mera aplicación de reglas generales. La identificación precisa de las motivaciones específicas se convierte en el cimiento sobre el cual puede erigirse una estructura ética sólida. Esto implica un análisis profundo y una empatía activa para comprender no solo las acciones visibles de una persona, sino también los impulsos más profundos que la guían.

En el ámbito profesional, la ética del comportamiento desempeña un papel crucial al diseñar estrategias de liderazgo y gestión de equipos. Al comprender las motivaciones individuales de los colaboradores, los líderes pueden crear entornos que fomenten el crecimiento personal y profesional. La adaptabilidad de las estrategias éticas del comportamiento permite abordar desafíos específicos que podrían surgir en un equipo, reconociendo las diferentes formas en que los miembros pueden encontrar significado y propósito en su trabajo.

VI. IMPLEMENTACIÓN

En la búsqueda de implementar, promover y tematizar la integridad en las instituciones, es esencial adoptar un enfoque integral que abarque tanto aspectos formales como informales, diseñando reformas y/o políticas que se ajusten en diversos ámbitos institucionales y adaptadas a las especificidades de cada contexto. Además, como ya se ha mencionado, es crucial comprender las motivaciones detrás de comportamientos éticos y no éticos, así como fortalecer los incentivos emocionales para fomentar un clima ético dentro de las organizaciones (Rodríguez Alba, 2023, p. 84).

Algunas de las principales ventajas de un diseño integral en la implementación de la integridad son la coherencia y la eficacia en la aplicación de reformas o polí-

ticas. En lugar de abordar los problemas de manera fragmentada, una alternativa integral permite identificar las interconexiones entre diferentes áreas de la institución y sobre todo diseñar soluciones que aborden múltiples desafíos de manera integrada.

Además, el diseño integral puede facilitar la adaptación de las reformas o políticas a las particularidades de cada contexto institucional. Lo que funciona en una organización puede no ser adecuado para otra, por lo que es importante diseñar reformas o políticas que puedan ser personalizadas según las necesidades y características de cada institución.

Un aspecto esencial del diseño integral son los incentivos emocionales que influyen en el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones. Si bien la corrupción a menudo se asocia con una búsqueda racional de beneficios extraposicionales, como el enriquecimiento personal, también puede estar motivada por factores emocionales (Rodríguez Alba, 2023, p. 84).

Por lo tanto, fortalecer los incentivos emocionales dentro de las organizaciones puede ser una estrategia efectiva para combatir la corrupción y fomentar un clima ético. Esto implica reconocer y recompensar el comportamiento ético, así como promover una cultura organizacional que valore la integridad, la honestidad y el compromiso con el bien común.

Una forma de fortalecer los incentivos emocionales es a través del reconocimiento y la recompensa del comportamiento ético. Esto puede incluir la creación de programas de reconocimiento para destacar a aquellos empleados que actúan con integridad y cumplimiento de las normas éticas de la organización (Rodríguez Alba, 2023, p. 84).

Además, las instituciones públicas pueden establecer sistemas de incentivos que premien el cumplimiento de objetivos éticos, como la reducción de casos de corrupción o la mejora de la transparencia en la gestión de recursos. Estos incentivos pueden incluir bonificaciones económicas, ascensos profesionales o reconocimientos públicos.

La alta dirección juega un papel crucial en la promoción de una cultura ética, ya que su ejemplo y liderazgo pueden influir significativamente en el comportamiento del personal. Es importante que los líderes de la organización actúen como modelos a seguir, demostrando un compromiso firme con los valores éticos y actuando con coherencia en todas sus decisiones y acciones.

Las relaciones interpersonales juegan un papel crucial en la cultura organizacional y pueden influir en el comportamiento ético de los empleados. Cuando existe un ambiente de confianza y respeto mutuo, es más probable que los trabajadores se sientan motivados a actuar con integridad y colaboración.

Por otro lado, cuando prevalecen las relaciones tensas o conflictivas, es más probable que se produzcan comportamientos no éticos, como el sabotaje, la manipulación o la falta de cooperación.

Por lo tanto, es importante promover relaciones interpersonales saludables y constructivas dentro de la organización, fomentando el diálogo abierto, la resolución de conflictos y el trabajo en equipo.

VII. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo vertido previamente, se puede concluir que para hacer frente al fenómeno de la corrupción es necesario implementar diversas estrategias. Las estrategias actuales incluyen evidentemente el fomento de la ética en las personas servidoras públicas, lo que de alguna manera se ha implementado a través de un enfoque tradicional de la ética, es decir, a través del fomento al pensamiento crítico basado en valores y principios éticos. Sin embargo, se considera pertinente complementar este enfoque con el de la ética del comportamiento.

La ética del comportamiento se constituye como un paradigma ético que va más allá de la evaluación superficial de acciones morales. Al profundizar en las complejidades de las motivaciones individuales, este enfoque desafía las concepciones convencionales de la ética al explorar las razones detrás de nuestras elecciones.

Este campo ético reconoce la intersección sofisticada de factores que condicionan nuestras conductas éticas, desde experiencias de vida hasta valores y principios arraigados.

Los sesgos cognitivos y emocionales tienen un impacto significativo en esta arista de la ética. Estos sesgos pueden distorsionar nuestra percepción de lo correcto e incorrecto, influenciando nuestras decisiones y acciones éticas.

Por ejemplo, el sesgo de confirmación puede llevarnos a buscar información que respalde nuestras creencias preexistentes, ignorando evidencia contraria que podría cuestionar nuestra ética. La aversión a la pérdida puede hacer que tomemos decisiones éticamente cuestionables para evitar perder algo valioso, incluso si eso implica actuar de manera poco ética.

Además, las emociones pueden nublar nuestro juicio ético. Por ejemplo, la ira puede llevarnos a actuar impulsivamente y violar normas éticas, mientras que la empatía puede influir en nosotros para tomar decisiones éticas que beneficien a otros, incluso si eso implica un costo personal.

Es crucial ser conscientes de estos sesgos y emociones para tomar decisiones éticas más informadas y justas. La auto-reflexión, la educación y la práctica de la toma de decisiones éticas pueden ayudar a contrarrestar estos sesgos y promover un comportamiento ético más consistente y responsable.

La contextualización juega un papel crucial, permitiendo una comprensión más completa de porqué elegimos ciertas acciones éticas en situaciones específicas.

Sin embargo, a pesar de los beneficios que ofrece, la ética del comportamiento no está exenta de críticas, como el riesgo de mal uso de información recopilada y la falta de estándares claros. La sociedad se enfrenta al desafío de desarrollar marcos éticos y legales para guiar su práctica de manera responsable.

No obstante, la ética del comportamiento destaca por su capacidad para proporcionar estrategias personalizadas, reconociendo la diversidad de motivaciones individuales. En el ámbito profesional, desempeña un papel crucial en el diseño de estrategias de liderazgo y gestión de equipos, fomentando entornos que promueven el crecimiento personal y profesional.

Las iniciativas de capacitación, la adaptabilidad a cambios culturales, la incorporación de perspectivas psicológicas y el énfasis en la prevención son pilares que refuerzan la eficacia de la ética del comportamiento. En conjunto, este enfoque holístico y dinámico ofrece a las organizaciones la capacidad de comprender, prevenir y corregir comportamientos contrarios a la ética de manera efectiva, aspirando a establecer un cambio cultural duradero y promover valores éticos a largo plazo.

La propuesta en cuestión busca abordar de manera efectiva la problemática de la corrupción mediante la aplicación de un enfoque innovador: la ética del comportamiento. En este contexto, se destaca lo relevante de las emociones y su papel fundamental en el proceso decisional. La premisa fundamental es reconocer que las decisiones humanas no están exentas de influencias emocionales, y que comprender y gestionar estas emociones es esencial para promover comportamientos éticos.

La ética del comportamiento es más que comprender cómo las personas toman decisiones en situaciones reales. Lo relevante radica en las emociones, ya que influyen directamente en las elecciones individuales. Reconocer la importancia de estas emociones en el contexto de la corrupción es crucial, ya que muchas veces los actos corruptos están vinculados a motivaciones emocionales, como el miedo, la avaricia o la necesidad de pertenencia.

La lucha contra la corrupción implica no solo sancionar conductas indebidas, sino también conlleva moldear un entorno en el que las decisiones éticas sean la norma y no la excepción.

En conclusión, implementar la ética del comportamiento como estrategia complementaria en la lucha contra la corrupción representa una alternativa innovadora.

Por otra parte, esta arista de la ética se considera una estrategia efectiva para hacer frente a las prácticas corruptas, particularmente si se incorpora en el diseño de políticas públicas para atender las necesidades de cada dependencia.

Busca identificar los factores que llevan a una persona a cometer una conducta corrupta y desarrollar intervenciones basadas en evidencia para prevenirla. Así,

al comprender aquellos porqués (la psicología detrás de esa conducta), las políticas públicas pueden abordar y/o atacar las causas más profundas y no solo los síntomas evidentes.

Con base en lo anterior, se debería realizar un análisis detenido de las prácticas existentes, la cultura organizacional y los incentivos que puedan estar contribuyendo a comportamientos corruptos. La ética del comportamiento proporciona herramientas conceptuales y metodológicas para llevar a cabo este análisis de manera integral.

Identificación de factores de riesgo y protección: la ética del comportamiento destaca la importancia de identificar los factores de riesgo y protección que influyen en las decisiones éticas. Aplicado a entornos gubernamentales, esto implica examinar los sistemas de incentivos, las presiones organizacionales y los valores compartidos dentro de una dependencia. Al comprender estos factores, las políticas pueden ser diseñadas para fortalecer los elementos protectores y mitigar los riesgos asociados con la corrupción.

Incentivos éticos y sanciones: el diseño de políticas éticas también debe abordar los incentivos y las sanciones. La ética del comportamiento sugiere que los incentivos positivos pueden ser más efectivos que las amenazas de sanciones. Por lo tanto, las políticas deben incluir mecanismos que reconozcan y recompensen el comportamiento ético, al tiempo que establecen consecuencias claras para la conducta corrupta.

Cambio cultural y capacitación: la implementación exitosa de políticas éticas requiere un cambio cultural dentro de la institución. La ética del comportamiento destaca la importancia de la capacitación continua para sensibilizar a las personas que forman parte de las instituciones públicas sobre los dilemas éticos y proporcionar herramientas para tomar decisiones éticas. Además, fomenta la creación de una cultura organizacional que promueva la transparencia, la responsabilidad y la integridad.

Por otra parte, busca comprender y gestionar las emociones para promover comportamientos éticos. Es ese sentido, es importante destacar que para combatir la corrupción de manera efectiva es necesario abordar estas influencias de manera integral.

En primer lugar, es crucial reconocer que las emociones desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones. Desde la alegría hasta el miedo, pasando por la ira y la tristeza, nuestras emociones influyen en cómo percibimos el mundo que nos rodea y en las elecciones que hacemos en consecuencia. En el contexto de la corrupción, estas emociones pueden ser especialmente relevantes, ya sea en forma de sobornos motivados por la codicia o de complacencia frente a la injusticia.

Sin embargo, comprender y gestionar estas emociones no es una tarea sencilla; requiere un enfoque integral que abarque tanto aspectos formales como informales de la vida social. Esto implica diseñar reformas y políticas que no solo se centren en la creación de leyes y regulaciones, sino también en la promoción de una cultura ética que fomente la honestidad y la integridad en todos los ámbitos de la vida pública y privada. Es necesario crear un entorno en el que las personas se sientan incentivadas a actuar de manera ética, no solo por temor a las consecuencias legales, sino también por un sentido de deber y responsabilidad hacia la sociedad.

Además, es crucial tener en cuenta las especificidades de cada contexto en la lucha contra la corrupción. Lo que funciona en un país o comunidad puede no ser efectivo en otro, debido a diferencias culturales, históricas y sociales. Por lo tanto, cualquier estrategia para abordar la corrupción debe ser flexible y adaptable, teniendo en cuenta las particularidades y necesidades únicas de cada situación.

En este sentido, la ética del comportamiento ofrece un marco teórico valioso para comprender las motivaciones detrás de los comportamientos éticos y no éticos. Al analizar cómo las emociones influyen en nuestras decisiones, podemos identificar los factores que impulsan la corrupción y diseñar intervenciones más efectivas para prevenirla. Por ejemplo, si sabemos que el miedo a represalias es un factor importante en la decisión de denunciar actos de corrupción, podemos trabajar para crear mecanismos de protección para los denunciantes y así fortalecer los incentivos emocionales para actuar de manera ética.

Ahora bien, de acuerdo con la Recomendación de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico): desarrollar un enfoque estratégico para el sector público que se base en datos empíricos y que tenga por objeto atenuar los riesgos en materia de integridad pública puede ser una herramienta poderosa para atenuar los riesgos en materia de integridad pública y promover una gestión transparente y responsable de los recursos públicos. Este enfoque implica utilizar información cuantitativa y cualitativa para identificar áreas de riesgo, comprender las causas subyacentes de los problemas éticos y diseñar intervenciones efectivas para abordarlos. A continuación, se exploran algunas formas en que este enfoque estratégico puede ser implementado:

Análisis de datos para identificar áreas de riesgo: utilizando técnicas de análisis de datos, como el análisis estadístico y el modelado predictivo, es posible identificar patrones y tendencias que sugieran la presencia de problemas éticos en el sector público. Por ejemplo, se pueden analizar datos sobre el uso de recursos públicos, como el gasto gubernamental y las contrataciones públicas, para detectar anomalías o irregularidades que puedan indicar corrupción o malversación de fondos.

Monitoreo y evaluación de programas y políticas: implementar sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir el impacto de las políticas y programas



gubernamentales en términos de integridad pública. Esto puede implicar el seguimiento de indicadores clave de desempeño, como la transparencia en la toma de decisiones, la eficacia en el uso de recursos y la participación ciudadana en los procesos de gobierno.

Desarrollo de políticas basadas en evidencia: utilizar datos empíricos para informar el diseño y la implementación de políticas y procedimientos que promuevan la integridad pública. Esto puede incluir la adopción de medidas para fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la transparencia en la gestión de recursos y reducir las oportunidades de corrupción a través de la implementación de controles adecuados.

Desarrollar un enfoque estratégico para promover la ética del comportamiento en el sector público, basado en datos empíricos, puede ser una estrategia efectiva para mitigar los riesgos en materia de integridad pública y promover una gestión transparente y responsable de los recursos públicos. Al utilizar información cuantitativa y cualitativa para identificar áreas de riesgo, monitorear el impacto de las políticas y programas gubernamentales, desarrollar políticas basadas en evidencia, brindar capacitación y sensibilización, y promover una cultura ética en las organizaciones públicas, podemos trabajar hacia una administración pública más ética, eficiente y responsable.

En conclusión, la propuesta de abordar la corrupción a través de la ética del comportamiento es una estrategia prometedora que reconoce la importancia fundamental de las emociones en el proceso decisional humano. Al comprender y gestionar estas emociones de manera efectiva, podemos promover comportamientos éticos y combatir la corrupción en todas sus formas. Sin embargo, para que esta propuesta sea realmente efectiva, es necesario adoptar un enfoque integral que tenga en cuenta las especificidades de cada contexto y que promueva una cultura ética en todos los ámbitos de la vida social. Solo así podremos construir sociedades más justas, transparentes y democráticas para las generaciones futuras.

IX. FUENTES CONSULTADAS

- Amparo Casar, M. (2015). *Anatomía de la corrupción*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ONU*. <https://www.un.org/sustainable-development/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> (2015).
- Bautista, Óscar Diego (2012). *Ética, retórica y democracia*. Universidad Autónoma del Estado de México, Géminis Editores e Impresores.

- Bazerman, M. H. y Gino, F. (2012). *Behavioral Ethics: Toward a Deeper Understanding of Moral Judgment and Dishonesty*. https://dash.harvard.edu/bistream/handle/1/10996807/bazerman_gino_beh-ethics-toward_annualreview_dec2012.pdf
- Aristóteles (2023). *Cómo formar ciudadanos para la sociedad*. <https://historiaybiografias.com/como-formar-ciudadanos-aristoteles/>
- El Barril Virtuoso (2020). <https://alexdimiceli.medium.com/qu%C3%A9-es-la-%C3%A9tica-del-comportamiento-porqu%C3%A9-este-tema-es-importante-para-todas-las-empresas-ec85254f1a02>
- Haidt y Gigerenzer (2016). *La decisión moral como respuesta automática*. file:///C:/Users/DELL/Downloads/Dialnet-HaidtYGigerenzer-5850541%20(2).pdf
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (2017, mayo). <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/22074>. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México “Gaceta del Gobierno”*.
- Otero Varela, J. (2022). *Voluntad política y fortalecimiento institucional, elementos necesarios para el combate a la corrupción*. www.elfinanciero.com.mx/opinion/colaborador-invitado/2022/05/04/voluntad-politica-y-fortalecimiento-institucional-elementos-necesarios-para-el-combate-a-la-corrupcion/ (2022).
- Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (febrero 2023). <https://www.oecd.org/gov/integridad> <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- Rodríguez Alba, J. (2023). La gestión de integridad como combate a la corrupción. *Revista IAPEM, Número 114, Integridad Pública: Perspectivas de la Lucha Anticorrupción*. [//iapem.edomex.gob.mx/sites/iapem.edomex.gob.mx/files/files/REVISTA%20IAPEM%20114%20WEB.pdf](http://iapem.edomex.gob.mx/sites/iapem.edomex.gob.mx/files/files/REVISTA%20IAPEM%20114%20WEB.pdf)



Del funcionario prepotente e “influyente”, al administrador público prudente

From the arrogant and “influential” official,
to the prudent public administrator

VÍCTOR HUGO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

[Doctor en Sustentabilidad para el Desarrollo por el CEDeS-UAEMéx. Investigador posdoctoral en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la UAEMéx.]

En el presente ensayo se reflexiona críticamente sobre una de las posibles causas de la desconfianza de los mexicanos en sus autoridades públicas, así como el descrédito que sufren algunas instituciones políticas y gubernamentales. Para ello, se parte de la premisa que diversos empleados del sector público han promovido dicha desconfianza con el abandono de la ética pública, practicando antivalores y vicios impropios del espíritu de servicio; específicamente con actitudes de prepotencia, así como el sentirse influyentes en el trato cotidiano con la población, generando con ello un amplio distanciamiento entre gobierno y sociedad. Se revisan para el análisis tres cuestiones base: preguntas formuladas en diversos instrumentos de recolección sobre la percepción de la ciudadanía mexicana; las definiciones y usos coloquiales sobre los vocablos prepotencia e *influyentismo*, y el examen minucioso del valor de la prudencia como antídoto para conductas inadecuadas en los funcionarios y servidores públicos.

This essay critically reflects on one of the possible causes of the distrust of Mexicans in their public authorities, as well as the discredit suffered by some political and governmental institutions. To do this, we start from the premise that various public sector employees have promoted said distrust with the abandonment of public ethics, practicing anti-values and vices inappropriate to the spirit of service; specifically with attitudes of arrogance, as well as feeling influential in daily dealings with the population, thereby generating a wide distance between the Government and society. Three basic things are reviewed for analysis: questions formulated in various collection instruments about the perception of Mexican citizens; the definitions and colloquial uses of the words arrogance and “influence”; and, the thorough examination of the value of prudence as an antidote to inappropriate practices in public officials and servants.

PALABRAS CLAVE: *empleados públicos, vicios y antivalores, prudencia como antídoto.*

KEYWORDS: public employees, vices and antivalues, prudence as antidote.

SUMARIO: I. Introducción. II. Mirada fugaz a un fragmento del contexto político actual. III. Buen gobierno como derecho humano. IV. Susplicacia y desprestigio. V. Valores y principios en el servicio público. VI. De la prudencia. VII. Consideraciones finales. VIII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo parte de una pregunta guía para reflexionar críticamente sobre una problemática actual: ¿por qué los mexicanos han dejado de confiar en sus autoridades? Así, se postula una primera aproximación para responder a este hecho, y es que algunos servidores públicos han provocado un divorcio entre los órganos del Estado y la sociedad a causa de la práctica de antivalores y vicios, en particular: la prepotencia y el *influyentismo*. Con ello, se discute sobre el abandono de la ética pública entre tales empleados, generando malestar e inconformidad en la ciudadanía. Dando paso a gobiernos con poca legitimidad, apatía en la sociedad para participar, recelo de las decisiones gubernativas, bajo interés en la política, en suma, desafíos importantes para la gobernabilidad.

Para el análisis de tal problemática se utiliza como base metodológica la revisión documental con perspectiva cualitativa, pues se presenta una explicación interpretativa-comprensiva sobre diversos conceptos teórico-filosóficos y algunos de sus usos populares; en el mismo sentido, se hace una exploración de varias preguntas que reflejan la postura de los ciudadanos en diversos temas, extraídas de instrumentos estadísticos aplicados por instituciones de prestigio, resaltando que si bien son datos numérico-estadísticos, el análisis se mantiene con carácter cualitativo al establecer la vinculación crítica entre la opinión de los mexicanos y la desconfianza/des crédito de autoridades e instituciones, esto bajo la premisa transversal de las conductas antiéticas de la prepotencia y el *influyentismo*.

El escrito se compone de seis apartados sin contar la introducción y las referencias, en donde primero se describe brevemente el contexto que se vive en el ámbito político en el país; después se enfatiza el derecho que tienen las personas a contar con un buen gobierno y su importancia para el desarrollo nacional; seguidamente se explica, con base en los instrumentos estadísticos, el por qué se sostiene que la población no confía en sus autoridades; a continuación se problematiza en torno a la cultura ética en el servicio público, subrayando que hoy día son comunes las muestras de prepotencia e *influyentismo* en ciertos funcionarios; lo cual da paso a una discusión y análisis sobre el valor de la prudencia y su relevancia para contra-



restar estas actitudes antiéticas en el trato con la gente, erigiéndose como antídoto a dicho mal. Y se concluye con la exposición de algunas consideraciones finales que procuran enlazar las categorías mostradas y funcionar como un exhorto, tanto a los servidores públicos, a fin de que comprendan la importancia de reflexionar en cada una de sus acciones, así como a los ciudadanos, para que dimensionen la importancia de su involucramiento en la vida pública. Esto último es el propósito fundamental del ensayo: contribuir a la concientización de empleados públicos y ciudadanía sobre trabajar unidos para el florecimiento social.

II. MIRADA FUGAZ A UN FRAGMENTO DEL CONTEXTO POLÍTICO ACTUAL

Existe una realidad latente en nuestro país ante la cual no podemos, más aún, no debemos, cerrar los ojos. Los problemas que no son discutidos socialmente, que no se insertan en el debate público, que no se retoman en las agendas mediáticas, o que sencillamente se ignoran con toda intención por algunos sectores, principalmente aquellos que ostentan el poder, muy difícilmente podrán ser resueltos o superados. La invisibilización de una situación conflictiva no aminora sus efectos negativos, mucho menos desaparece por sí sola; pero lo que sí posibilita es que con el tiempo pueda generarse el efecto de una “olla de presión”.

Dicha realidad latente y conflictiva es que los mexicanos no confían en sus autoridades públicas ni en sus representantes políticos, y en algunos casos, ni en las instituciones. Quizás esto podría no parecer tan perturbador o tan problemático de primera instancia, pero cierto es que cualquier sociedad democrática moderna que no pueda mantener relaciones sanas, estrechas, ágiles, eficientes y abiertas entre el Estado y la ciudadanía, simplemente no puede tener un futuro, al menos un futuro prometedor, ni tampoco construir un proyecto de nación de largo aliento.

Nos parezca una exageración o no, lo cierto es que el Estado requiere de ciudadanos y la sociedad requiere de las instituciones estatales, gubernamentales y administrativas que le permiten acceder a una serie de servicios que propicien la adecuada convivencia social y la superación de problemas comunes, esto, en cualquier sistema político democrático, liberal y constitucional, como el que tenemos en México.

Ante dicho contexto resulta fundamental plantearnos la pregunta: ¿por qué los mexicanos han dejado de confiar en sus autoridades? Y reflexionando críticamente en torno a tal cuestionamiento, podremos seguramente encontrar diversas respuestas que nos permitan ir planteando alternativas de solución para esta crítica situación, si no la desaparición total de la desconfianza, sí, al menos, reducir sus niveles tan alarmantes. Lo importante es incluir el tema en la deliberación pública, y con ello, estarán sentadas las bases para su posible solución, pues reiterando la idea

anteriormente expuesta: aceptar y visibilizar un problema, es el primer paso para enfrentarlo.

Una situación tan compleja, como lo es el hecho de que la sociedad mexicana haya perdido la confianza en sus autoridades y representantes, sin duda no puede tener una sola respuesta ni una sola perspectiva para su análisis, mucho menos puede tener una sola causa; más bien, se debe considerar como una realidad multicausal, multidimensional y escalar, ante la cual es necesaria una perspectiva multi e interdisciplinaria que permita respuestas sistémicas y holísticas.

Una primera aproximación a esta compleja realidad, que será la base de la discusión en este ensayo académico, es que las personas servidoras públicas y aquellas personas que ostentan las representaciones políticas populares se han divorciado de la sociedad (a la cual deben su legítima actuación), debido a que el cargo, puesto o comisión les ha provocado con el paso de los años y con la profundización de ciertos esquemas de corrupción, que asuman en su actividad cotidiana el antivalor conocido como: “prepotencia”, y también, el vicio del *influyentismo*. Ocasionando con esto un amplio distanciamiento con la ciudadanía, a quien se supone deberían servir con vocación y profesionalismo, pues esta percibe en la actitud de las y los servidores que únicamente existe un deseo por cumplir o alcanzar sus intereses personales o de grupo y no el de velar por los intereses generales y del bien común.

De esta manera, no solo se genera el distanciamiento cotidiano, sino más aún, se va construyendo y consolidando un ambiente de desconfianza y polarización, lo cual, como se ha insistido, resulta preocupante y peligroso para cualquier sociedad, dado que los sectores, el político-gubernamental y el social, se comienzan a percibir como contrarios o hasta como enemigos, no se asumen como parte de la misma colectividad, más bien, como personas contrapuestas que deben cuidarse las unas de las otras. Lo cual propicia un entorno con múltiples obstáculos para promover el desarrollo nacional.

Por ningún motivo se pretende generalizar o estigmatizar a toda persona servidora pública o a todo representante popular, sin embargo, los instrumentos cuantitativos de los que se echará mano en los siguientes apartados para mostrar fehacientemente el entorno político, social y económico de nuestro país, y que han emanado de procesos metodológicos sumamente confiables, estrictos y verificables, nos permitirán comprender cabalmente que la mayoría de los mexicanos perciben a sus autoridades (incluyendo en muchos casos a las propias instituciones) como poco o nada confiables.

Sin duda, grandes hombres y mujeres dentro del servicio civil cumplen a cabalidad su función, poseen espíritu de servicio y se sienten orgullosos por su labor de contribuir a mejorar la vida de las personas; pero se subraya, desafortunada-



mente esta no es la realidad general de todas las personas que laboran para el Estado mexicano, y la opinión y percepción de la ciudadanía es prueba de ello.

La falta de confianza o la mala imagen que tiene la población mexicana respecto de las y los servidores públicos y representantes populares no se originó de un día para otro, no es cuestión de la casualidad o de factores exógenos a las instituciones del Estado; esta percepción negativa, este divorcio entre gobierno y sociedad y del escenario enrarecido entre sociedad civil y clase política, deviene, entre otras cosas, del aumento desmedido de casos de corrupción, de los incontables abusos por parte de cientos de funcionarios, de la falta de respuesta oportuna a los problemas y necesidades sociales, de las múltiples decisiones gubernamentales que favorecieron a unos pocos y perjudicaron a otros muchos, del despilfarro de recursos públicos, en ocasiones, tratando de promover o limpiar la imagen de algún político, del descuido de la interlocución entre ciudadanía y autoridades, del olvido de las causas populares, así como también, de la indolencia e indiferencia con que muchos de los trabajadores del Estado trataron a las personas que solicitaban algún trámite o servicio.

Lo anterior se refleja en diversos signos y síntomas, entre los cuales destacan: que a la sociedad en general no le interesa los asuntos políticos, pues no se siente incluida o representada en ellos; en la baja participación en los comicios electorales, propiciando gobiernos con poca legitimidad y, por ende, con dificultades para la gobernabilidad; en la poca colaboración en la hechura de las políticas públicas; y sí, en la amplia desconfianza en autoridades e instituciones público-gubernamentales que la gente expresa tener respecto de estas.

Mención especial de un síntoma característico del sistema político mexicano y de sus subsistemas electoral y de partidos es precisamente el abismo de descrédito por el que ruedan los partidos políticos pues resultan ser la institución más desprestigiada y de menor confianza entre los mexicanos, como se verá más adelante. Esto arroja un saldo dramático, puesto que los partidos son el principal medio para acceder al ejercicio del poder público, no el único, pero sí el más importante hasta la fecha y desde hace aproximadamente un siglo.

Y si a lo mencionado le sumamos que en este país no se cuenta, salvo en contadas excepciones, con un sistema civil de carrera, sino más bien vivimos en lo que se ha denominado como "*spoils system*", donde el partido vencedor no solo ostenta la titularidad de las administraciones públicas en sus distintos ámbitos, sino que, además, reparte entre sus correligionarios los diversos cargos y encargos administrativos; entonces podremos darnos perfectamente cuenta de la enorme complicación en la que estamos inmersos como sociedad, pues la población recela de los partidos políticos, en consecuencia no se identifica con sus candidatos y no sale a respaldarlos con su voto, propiciando gobiernos con baja legitimidad o ilegítimos

totalmente, lo que a la postre causa serios problemas de ingobernabilidad y profundiza ese divorcio entre ciudadanía y gobernantes.

Pero retomando lo relacionado con las causas de la desconfianza y mala imagen de autoridades, representantes e instituciones, existe una de emblemático interés para este documento, la cual es: la disociación entre política y ética. Dado que la síntesis de lo expuesto párrafos arriba, en relación a este divorcio entre Estado y sociedad se puede representar justamente con el abandono de la ética pública en las actividades políticas y por desenvolvimiento, en las prácticas cotidianas de lo gubernamental-administrativo. Pues como lo señalara el filósofo griego Aristóteles: “La ética es el filtro que impide que individuos sin valores lleguen a la política, y cuando llegan sin ella, no solo cometen actos negativos, sino bestiales”.

Por consiguiente, los mexicanos tienen amplias razones para no fiarse de los políticos, quienes han mostrado un claro desapego de los principios y valores estudiados y promovidos por la ética pública, esto con base en el aumento exponencial de los actos de corrupción cometidos en las últimas décadas, aunado a los escándalos de “gran corrupción” adjudicados a personajes políticos que ostentaban importantes responsabilidades dentro del Estado. Si pensamos que, a su vez estos políticos oscilan entre los cargos de representación popular y la dirección gubernamental, asociado a que tienen una enorme discrecionalidad para nombrar, remover y/o mantener a sus allegados, ya sean de la misma ideología partidista o simplemente amigos y familiares (*spoils system*), en los encargos públicos, desentrañaremos entonces, una de las fuentes (quizá la más importante) del por qué la población mexicana ha dejado de confiar en sus instituciones y en sus autoridades.

En suma, las personas servidoras públicas y las representaciones políticas populares ruedan por el abismo de la desconfianza y el descrédito a causa de la separación entre sus acciones cotidianas y la ética pública, y de manera destacada para los intereses de este ensayo, por aquello que se asume como: uso, abuso e interiorización de antivalores y vicios, como: la prepotencia y el *influyentismo*.

III. BUEN GOBIERNO COMO DERECHO HUMANO

Abordemos ahora lo que distingue a un buen gobierno y una buena administración pública (AP), dado que del cumplimiento cabal de sus funciones y responsabilidades dependen ampliamente el bienestar de la población, y en gran medida, la felicidad de ella. Por tanto, es un derecho fundamental de las personas que sus gobiernos actúen adecuadamente, siempre promoviendo los intereses generales y cultivando el bien común.

Pero concretamente, ¿qué es un buen gobierno o cómo podemos distinguirlo? La filósofa Victoria Camps (1996) señala que en el pleno sentido de la palabra

“bueno” es aquel que no solo se mantiene en el ejercicio del poder público, sino que principalmente: hace lo que debe de hacer; con lo complejo que esta frase encierra. Y en consecuencia, existen tres objetivos fundamentales que al cumplirse, nos ayudan a distinguir a los gobiernos que hacen lo que deben de manera correcta de aquellos que no, tales objetivos son: 1) eficiencia, entendida como la relación entre proyectos y acción (necesidades/problemas y respuestas); 2) efectividad, asimilada como la relación entre la acción y sus efectos (respuestas/políticas y grados de satisfacción social), y 3) legitimidad, concebida como el grado de aceptación de la autoridad por parte de la población que depositó en ella su confianza.

Visto de tal forma, es sencillo distinguir o adjetivar a un buen gobierno, pero en la tercera categoría, la legitimidad, se encierran diversas situaciones que vale la pena examinar para un mayor análisis teórico y una mejor vinculación con nuestra realidad. La legitimidad en un sistema democrático, en términos simples la otorgan los sufragios, pero desde esta primera y simple acepción, encontramos una complicación para que nuestras autoridades puedan ser consideradas como parte de un buen gobierno, pues como se sabe, los partidos políticos no alcanzan en las elecciones en los últimos 30 años, ni el 50% del padrón electoral,¹ por tanto, acceden al poder con poca legitimidad, o sea, con poco respaldo o confianza ciudadana, lo cual genera profundos desafíos para la gobernabilidad y para la construcción de un proyecto de largo aliento.

Tal legitimidad simple no basta, pero ni esa la tenemos, sin embargo, existe lo que la propia Camps (1996) refiere como legitimidad sustantiva, que es aquella que se gana en el día a día ante los distintos sectores sociales, o sea, ante el propio Congreso legislativo, los medios de comunicación, incluso, ante el mismo partido que postuló a esas autoridades, y esta refiere mayor importancia para la gobernabilidad. Por consiguiente, un buen gobierno que no llega con altos márgenes de apoyo en las urnas debiera enfocarse en ganar la confianza de la ciudadanía con sus acciones diarias.

Y dicha confianza se consigue o mantiene, otorgando legitimidad sustantiva al gobierno, siempre que se respeten tres reglas dentro del juego democrático: 1) fidelidad y respeto a la norma constitucional; 2) fidelidad al programa político,

1 Para presidente de la república del total del padrón electoral solo votó en: 1994 = 76%; 2000 = 64%; 2006 = 59%; 2012 = 63%; 2018 = 63%. Y para legisladores en elecciones intermedias, solo votaron: 1997 = 57%; 2003 = 42%; 2009 = 45%; 2015 = 48%; 2021 = 53%. Si bien en 1994 se registró la votación más alta, el partido ganador (PRI) no llegó al 50% de los votos totales, por ende, quedó muy lejos de al menos la mitad del padrón electoral; lo mismo sucede en la última elección presidencial, 2018, donde si bien el partido triunfador lo hace con una clara ventaja (Morena, más de 30 millones de votos), en realidad, tampoco alcanza ni la mitad del padrón electoral, lo cual indica gobiernos con baja legitimidad. Y en cuestión de legisladores, la situación es todavía más clara, pues llegan con muy poco respaldo de sufragios (Informe País, 2022, p. 26).

y 3) adecuación de los medios con los fines propuestos. En tal sentido, en palabras de la propia Camps:

[...] la deslegitimación de los gobiernos no tiene su causa sólo en transgresiones de la ley denunciadas y sentenciadas por los jueces. Es la incoherencia ideológica, el incumplimiento de lo prometido, la inacción política, la omisión de respuestas lo que desilusiona a los electores y hace que cunda el descrédito. (1996, p. 50)

Con base en lo anterior, encontramos nuevamente un embrollo con la primera regla enunciada, pues la mayoría de los mexicanos consideran que los gobernantes son quienes principalmente no cumplen o cumplen muy poco con ella, es decir, son los primeros transgresores de la ley.² Lo cual nos indica que, si bien la norma jurídica no es un valor propiamente dicho, sí contiene los valores y principios anhelados por toda sociedad, y que son imperativos para quienes deben cumplirla, y especialmente para quienes deben hacerla cumplir; por tanto, la ciudadanía al considerar que los gobernantes no cumplen cabalmente con la ley, vislumbra que tampoco se están comportando de manera ética.

Respecto de la segunda regla, también encontramos una disociación, ya que es común observar que una vez que se ganó la elección y se asumen los cargos administrativos, las propias autoridades no siguen el programa político ofertado en las campañas, es decir, solo usaron frases o *slogans* publicitarios que atrajeron la atención de una parte de la ciudadanía e hicieron que les otorgaran el voto, pues se supone que esas propuestas eran la forma para atender los problemas y necesidades de la población, sin embargo, al instrumentar el plan de gobierno se manifiesta una incongruencia con la ideología política que cada fuerza partidista decía defender, cuestión que aumenta el descrédito.

En relación a la tercera regla del juego democrático, en esta podemos encontrar la esencia de lo que un político dice que va a hacer cuando se encuentra en campaña electoral, y cuando asume la titularidad de una administración pública, pues no basta con que exista congruencia con lo que prometió y su programa de acción, ya que, también, debe mostrar que en los medios que utiliza para cumplir sus promesas están insertos los principios y valores propuestos desde el marco normativo y los que ese mismo político dice defender y actuar con base en ellos. En pocas palabras: “el fin no justifica los medios”. No sería legítimo ni ético usar políticas indecorosas o abusivas con el propósito de conseguir los fines con mayor

2 Una situación común en las campañas electorales es que los candidatos anuncian elocuentemente que respetarán y harán respetar la Constitución, sin embargo, al llegar al poder de las primeras acciones que realizan es intentar cambiarla, en varios casos, para su beneficio o el de ciertos intereses.

eficacia. Es en este punto, donde realmente se percibe si un político o funcionario tiene interiorizados valores éticos.

Es así que un buen gobierno y, por ende, una buena administración, no solo obtiene un amplio respaldo en los comicios, sino también, al ganar respeta y hace respetar la ley, cumple lo que ofrece en campaña, evitando la demagogia y el cinismo, y adecua los medios de que dispone para alcanzar eficaz, eficiente, legítima y honestamente los fines que pretende alcanzar. Pues es precisamente en las políticas que instrumenta, en donde se puede percibir la adhesión a los valores y principios éticos. La ética en la política, se devela justamente en las acciones, los programas y en las políticas públicas, no en los discursos o documentos que emiten los gobernantes, más bien, en su actuar cotidiano.

Parafraseando al filósofo griego Aristóteles, el gobierno es la organización dada a los miembros del Estado, y el Estado es la asociación de ciudadanos regidos por una misma constitución, cuyo fin último o empresa común es la prosperidad de cada participante de dicha asociación; por consiguiente, el gobierno es el encargado de cumplir tal objetivo de prosperidad general, al tiempo de que su esencia será la de vigilar la buena marcha del Estado:

Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien [...] Es cierto, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política (Aristóteles, 2008, p. 11).

Si la asociación política se funda sobre la idea ética del bien, o bien común, es claro que el gobierno no deberá disponer de otra cosa que no sea la prosperidad de sus gobernados. Y como lo afirma Diego Bautista (2023a), la razón de ser del gobierno es garantizar la conservación del Estado y cumplir con sus funciones encomendadas, la cuales son: trabajar por el bien común; ejercer la justicia con equidad para todos los ciudadanos; formar ciudadanos virtuosos; garantizar el mantenimiento de la libertad; satisfacer las necesidades básicas de la comunidad política, y lograr la felicidad de la comunidad.

Con base en lo anterior, es totalmente plausible comprender a cabalidad por qué contar con un buen gobierno y una buena AP es un derecho fundamental inherente a todo ser humano, puesto que el hecho mismo de nacer y desarrollar la vida dentro de una asociación política implica que quienes guían los destinos de esa asociación o Estado que, dicho sea de paso, deberán ser personas virtuosas y poseedoras de una educación especial (en palabras del propio Aristóteles), están obligados ética y jurídicamente a velar por la prosperidad y el bien común.

Y si bien, como se pudo apreciar, la idea de un buen gobierno data desde la antigua Grecia, tal como lo destaca Muñoz (2023), quien además resalta el significado del término “gobernar” en su raíz griega, la cual alude a la acción de conducir o dirigir algo, cierto es que —en palabras de dicha autora— el verdadero auge del derecho humano³ a una buena administración pública, se presentó hasta finales del siglo pasado, es decir, prácticamente más de dos milenios después de que los griegos lo postularan como una situación imprescindible de la asociación política. Dicho derecho está vinculado con los servicios públicos que presta el Estado, con la calidad de vida, el bienestar de la comunidad, y particularmente —resalta la autora—, como un contrapeso al creciente problema de la corrupción.

¿Qué implicaciones tiene que un buen gobierno o una buena AP sea considerada como un derecho fundamental? Pues ni más ni menos, que toda la concepción tradicional sobre la que giraba la organización del aparato público-gubernamental, sus técnicas, instrumentos, políticas internas, prácticas administrativas, procesos financieros, asignación de recursos, distribución de tareas, estructuras orgánicas, recaudación fiscal, concentración o desconcentración territorial, canales de comunicación, tanto internos como externos, servicio de escalafón, designación de funcionarios, etcétera, tenga que transformarse radicalmente y ahora gire alrededor de una unidad central distinta, es decir, en torno al ciudadano. O sea, la maquinaria gubernamental en toda su extensión, debe rotar de una manera —permítase el término—: “ciudadanocéntrica”.

Ante dicho término, “ciudadanocéntrico”, pareciera que es una contradicción señalar que actualmente al buscarse una buena AP como parte de los derechos humanos, se debe cambiar radicalmente la forma de concebir al aparato público, pero por difícil que parezca, así es. La cuestión es que las sociedades en general aún no asimilan del todo ese poder que tienen sobre la esfera política, al igual que los gobernantes no terminan por comprender y asumir que las luchas del poder por el poder mismo ya no son el referente más importante dentro de los órganos del Estado, sino que los mayores esfuerzos de la acción política deben estar centrados realmente en la prosperidad y el bien común.

Dicho de forma más clara, durante siglos, preponderantemente a partir de la confección de los Estados nacionales, las estructuras estatales y gubernamentales

3 Para centrar y contextualizar correctamente la acepción del término, derechos humanos, se ha de retomar lo que expone en términos ágiles, pero a la vez profundos, Luis Roniger (2018), pues dicho autor indica que, de forma especial hemos de pensar en ellos como los derechos fundamentales de las personas, de respeto a su integridad física, dignidad personal y ejercicio social de sus capacidades, encontrando en estos una variedad de derechos específicos o generales, como los políticos, sociales, económicos y culturales; sin embargo, independiente de la nomenclatura, se condensan en el principio del derecho a la vida, la libertad y la seguridad. Y rescatando la idea acuñada por Hannah Arendt, el propio Roniger enfatiza que lo importante es reconocer que los seres humanos deben tener el “derecho a tener derechos”.

se cimentaban sobre la base del poder político, es decir, sobre los acuerdos institucionales para alcanzar y mantener el ejercicio del poder público; incluso la definición de los proyectos nacionales o lo que se consideraba como interés general, era emanado, casi unilateralmente por la esfera política. Los gobernantes gozaban de una amplia potestad para definir e implantar su perspectiva de sociedad y, por ende, delimitar los intereses generales, aunque en realidad eran los intereses de un grupo, clase o ideología. Las decisiones públicas estaban prácticamente monopolizadas por los gobernantes y funcionarios, así como diversas instancias del gobierno fueron cooptadas por grupos partidistas que las convirtieron en sus agencias para promover sus intereses particulares.

El propio Rodríguez-Arana (2021) ha insistido en que la persona, el ciudadano, el administrado, ha dejado de ser un sujeto inerte, inerte e indefenso frente a un poder que intenta controlarlo, que le prescribía lo que era bueno o malo para él, al que estaba sometido y que le infundía, gracias a unos fenomenales privilegios y prerrogativas, una especie de amedrentamiento y temor que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de dominación en la que se constituyó tantas veces el Estado.

Igualmente —añade Rodríguez-Arana—, hoy en día se está generando una perspectiva más abierta y dinámica del poder, lo cual posibilita entender que el principal atributo del gobierno y la AP sea un elemento esencial en orden a que la dirección de la esfera pública atienda preponderantemente a la mejora permanente e integral de las condiciones de vida del pueblo en su conjunto, entendido como la totalidad de las personas y no solamente para ciertos grupos privilegiados.

En tal sentido, el interés general, ya no es patrimonializado por el poder político, ya no puede ser objeto de definición unilateral; ahora, como consecuencia de la directriz: participación, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada conformación social (Rodríguez-Arana, 2021). Las decisiones públicas, especialmente las políticas públicas, no pueden ya monopolizarse por los funcionarios como parte de su botín al ganar una elección u obtener una designación.

La sociedad en su conjunto puede y debe participar de las decisiones públicas, entendiendo que los políticos funcionarios o los servidores públicos, únicamente administran lo que es de su propiedad, pues el ostentar un cargo, comisión o representatividad política no implica quitar o limitar la potestad soberana que reside en el pueblo. Los depositarios de las direcciones en la AP, son gestores de los recursos de la sociedad, mas no dueños de ellos, mucho menos de la acción pública, para lo cual, ha de erradicarse la práctica patrimonial anclada en nuestro sistema político de creer que el funcionario o servidor público es el dueño de los bienes nacionales.

Asimismo, las políticas públicas tienen que sustentarse hoy en día con un pleno enfoque en los derechos humanos, pues la costumbre, patrimonialista también, era direccionar dichas acciones gubernamentales hacia la creación, mantenimiento y ampliación de clientelas políticas que aseguraban un cierto número de votos y respaldo a los partidos que realizaban estas prácticas, propiciando la distribución inequitativa de los recursos públicos, es decir, no con base en las prioridades de los intereses generales, sino más bien, con arreglo casi exclusivo a mantener el poder.

Aunado a lo anterior, incluir el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas significa dejar de concebir la acción del gobierno como la acción de asistir a personas con alguna necesidad, y anteponer que la acción gubernamental se dirige a sujetos/ciudadanos portadores de derechos que exigen la resolución de problemas colectivos.

IV. SUSPICACIA Y DESPRESTIGIO

Este apartado tiene como principal propósito mostrar la fundamentación empírica de las distintas aseveraciones que se han hecho en páginas precedentes, en torno a la percepción y opinión de las y los mexicanos sobre sus autoridades, representantes y algunas instituciones públicas. De tal manera, se referirán algunas de las preguntas que fueron formuladas en las encuestas hechas por prestigiadas instituciones, y que muestran el grado de confianza o desconfianza que dicen tener los mexicanos.

Se utilizarán en particular la Encuesta Nacional de Cultura Cívica, 2020 (ENCUCI)⁴; el Informe Latinobarómetro 2023; y la Encuesta Mundial sobre Valores, 2017-2020 (WVS, por sus siglas en inglés).⁵ Por cuestiones prácticas de extensión, solo se referirán aquellas preguntas que se consideran idóneas para ejemplificar el ni-

4 La ENCUCI es un instrumento que se encuentra contenido y analizado en el documento: Informe País 2020, elaborado por el Instituto Nacional Electoral (INE), en coordinación con el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que contiene el informe general de esta encuesta y que es el medio para su difusión.

5 No es motivo de este trabajo analizar o validar metodológicamente los instrumentos señalados, solo se referirá que dichos levantamientos, además de estar encabezados por académicos de prestigio internacional, se vienen realizando desde hace ya varios años, aportando importantes fuentes de información, tanto para la toma de decisiones públicas, como para el desarrollo de diversas investigaciones científicas. Así, los resultados además de ser científicos y rigurosos, tienen una alta representatividad de la población mexicana, pues su aplicación fue, específicamente hablando de la ENCUCI y la WVS, en todo el territorio nacional rescatando la proporción poblacional de cada región y los distintos entornos. Solo como datos informativos, la WVS se aplicó a 1741 personas, donde 909 fueron mujeres y 832 hombres, correspondientes a 31 entidades en áreas urbanas, semiurbanas o rurales, respetando la proporción porcentual por ha.; es decir, en el Estado de México el número de encuestados fue mayor, seguido de la Ciudad de México y así sucesivamente. Por su parte la ENCUCI, resultó uno de los mayores ejercicios en su tipo, pues se aplicó en una muestra de 25,113 viviendas, correspondientes a todas las regiones del territorio nacional, participando personas a partir de los 15 años.

vel de desconfianza o aceptación en la vida de los mexicanos, esto a entero juicio del autor de este ensayo.

Comencemos destacando que a los mexicanos en estos tiempos, y como lo han manifestado desde hace ya varios años en ejercicios similares, la institución que les resulta más importante dentro de todos los aspectos de su vida, es: la familia; con un contundente 97.1% (wvs, 2023, p. 10). Esto indica que los lazos hogareños son el principal sostén de las personas en este país, y que gran parte de sus expectativas están basadas en lo que aprendieron en sus senos familiares.

Como una inicial interpretación para el análisis sobre la promoción y fortalecimiento de los valores, entendiendo que la familia es la institución de mayor impacto en la vida de los mexicanos, las estrategias para fortalecer los comportamientos éticos, debieran centrarse precisamente en el ambiente familiar, más que en algún otro. Lo cual no significa que se deje de promover en las escuelas, las organizaciones sociales, iglesias, clubes, etcétera, pero decididamente, se asimilarán de mejor manera cuando se instruyan desde lo más importante para el individuo, o sea, la familia.

Entrando en terrenos políticos y jurídicos, se resalta el tema de la importancia del respeto a la ley, entendiendo que toda sociedad necesita marcos institucionales que la protejan, pero que al mismo tiempo le indiquen las consecuencias de no conducirse de manera adecuada dentro de la colectividad, o sea, unas reglas claras del modelo democrático que se finquen en total apego a la legalidad, un Estado de derecho que garantice la vida y las condiciones para la sana convivencia; pero es en este punto donde se presenta una seria complicación para el contexto político, pues simple y llanamente, una clara mayoría de los mexicanos percibe que sus autoridades no respetan la ley, el 66% de las personas (Informe País, 2022, p. 26) así lo refirió.

Dicha situación es preocupante porque indica que quienes son los encargados de hacer valer la ley, son los primeros en violarla, según la perspectiva social, por lo tanto, será difícil que los propios ciudadanos se convenzan de que cumplir con los marcos legales genera beneficios colectivos. Un lugar donde se considera que la ley no aplica para la autoridad, seguramente comenzará a generar incentivos para la corrupción, pues se crea en el imaginario colectivo la idea de que los gobernantes son intocables. Sin embargo, un dato alentador respecto este punto, puede ser que la misma población considera que los ciudadanos cumplen más la ley que sus propias autoridades, sería una buena estrategia, por tanto, fortalecer la conciencia ciudadana respecto de que en ella reside la responsabilidad de hacer cumplir la ley y vigilar constantemente a la autoridad.

En lo referente a la confianza en las instituciones públicas, algo que resulta sumamente interesante, es que la institución en la que más deposita su confianza

la ciudadanía es la universidad pública, pues el 70% manifestó tener mucha y algo de confianza en ella (Informe País, 2022, p. 27). Lo cual resulta positivamente revelador, ya que permite enriquecedores análisis, más allá de conocer este dato como mera información general, esta situación ayudaría a generar políticas públicas de alto impacto que permitan ir resolviendo gran parte de los problemas nacionales, y también, permitiría ir construyendo estrategias para recobrar la confianza ciudadana en sus representantes.

Con dicha información, se puede asegurar que obligadamente debe forjarse un lazo de cooperación mucho más estrecho entre los gobiernos y las universidades públicas, pues definitivamente esto traería mayor credibilidad en los tomadores de decisiones y representantes populares, cuestión que les hace mucha falta. La universidad pública debe involucrarse de mayor manera en el ciclo de las políticas públicas, así como en los distintos procesos que realiza la administración.

Un caso muy puntual y que no es algo nuevo en el mundo, es el hecho de que las universidades participen en la cualificación y, por ende, designación de quienes ostentarán los cargos de mayor responsabilidad en los aparatos públicos. Ante esto, vale rescatar el caso finlandés que el investigador Diego Bautista (2023b) ha difundido arduamente, pues es una idea interesante para brindar mayor certeza a la población sobre que sus autoridades cuentan con las nociones mínimas para ocupar dichos encargos, y es un punto relevante en el que se puede aprovechar esa gran confianza de la que gozan nuestras universidades:

[...] en Finlandia la mayoría de quienes diseñan y aplican los exámenes, realizan las entrevistas y evalúan a los aspirantes a incorporarse al servicio público, son las universidades públicas, no las áreas de recursos humanos de las instituciones. Esta forma de proceder es importante porque evita las recomendaciones de los superiores y se practica la imparcialidad[...]. (p. 21)

Pero sin duda, solo este dato empírico nos permitiría visualizar un sinnúmero de estrategias en las que la universidad pública pudiera involucrarse de manera más amplia y decidida en la acción gubernamental, sin pretender transgredir la autoridad gubernativa, los mandatos legales o la responsabilidad pública de los representantes populares, sino simplemente como una alianza estratégica que le dote de mayores capacidades a los gobiernos, al tiempo que permita reconstruir la confianza de la ciudadanía y gran parte del tejido social.⁶

En la otra cara de la moneda, se tiene que la institución pública en la que menos confían los mexicanos y, por tanto, la que refiere un mayor desprestigio, son:

6 Este punto ha de quedar como agenda investigativa abierta para seguir explorándolo, pues se reitera, es información sumamente valiosa para la vida pública.

los partidos políticos; pues únicamente un 22% de la población señala tener algo de confianza en ellos (Informe País, 2022, p. 27). Esto, como se indicó en páginas anteriores, representa un enorme reto para el país, y no solo en términos de la democracia, sino de manera muy especial, en la efectividad de la acción gubernamental, puesto que cada programa, proyecto o política requiere indispensablemente del respaldo ciudadano. Ninguna estrategia, por mejor diseñada que esté, podrá tener éxito si no cuenta con el apoyo de aquellos a quienes va dirigida.

Y como ya se señaló, el medio más importante para acceder al ejercicio del poder público son los partidos políticos, pero resulta que estos se encuentran en el fondo de la escala estimativa de la sociedad. Dicha situación no puede ser positiva para el desarrollo social, por ningún lado que se le mire, ya que, o los partidos políticos instrumentan un plan tan efectivo que les regrese la confianza ciudadana en poco tiempo, o bien, se tiene que transformar la manera en que se accede a la dirección de las administraciones públicas, de lo contrario, se seguirá dando vueltas en círculos sin poder avanzar manteniendo gobiernos con escasa legitimidad.

Pero la cuestión no es solo la baja legitimidad con que llegan los partidos al gobierno, sino que esto impacta directamente en su eficacia para gobernar, es decir, es sumamente complicado construir gobernabilidad cuando solo una mínima parte de la población te elige y, más aún, la amplia mayoría que no votó por ti, tampoco te brinda el beneficio de la duda, o sea, desconfía de cada acción que emprenda dicha autoridad. Este panorama provoca un entorno de ingobernabilidad, donde prácticamente al gobernante se le asimila como un usurpador del cargo, ante tal escenario es casi imposible lograr los consensos necesarios para superar los problemas comunes. Pero por si esto fuera poco, se encuentra el hecho de que esa misma mayoría que no eligió al gobernante, que no le apetece darle el beneficio de la duda, y que por añadidura desconfía de él, encima también está convencida de que dicho “usurpador”, es el primero en violentar la ley.

En tal sentido, para que dimensionemos el gran embrollo en que se encuentra nuestra sociedad por el hecho de la desconfianza en sus autoridades e instituciones, es fundamental rescatar lo que Camps (1996) escribe sobre la gobernabilidad, pues entiende a esta como un proceso de vinculación, lo cual le parece clave, dado que más allá de “actos de gobierno”, gobernar implica interacción entre actores sociales, grupos, fuerzas y las organizaciones e instituciones públicas. Y bajo dicha premisa, el que gobierna debe mantenerse a la escucha, no perder de vista a los gobernados, tanto para evitar conflictos irremediables, como para atender las necesidades más apremiantes; es decir, establecer sensiblemente un ajuste de las necesidades de la sociedad y las capacidades gubernamentales para responder a ellas, siempre en interacción constante. Lo cual no se puede lograr con gobiernos de poca legitimidad y que no se ganan la confianza ciudadana en el día a

día, por ende, es fundamental reconstruir el tejido de confianza y el respaldo a la autoridad e institucionalidad, para lo cual, la universidad pública puede ser el elemento fundamental.

Para tener una expresión clara de lo que puede lograr una amplia desconfianza en la autoridad y en algunas instituciones públicas, hagamos un cruce entre instrumentos estadísticos, así, como se observó en la ENCUCI, se resalta que la mayoría de la población considera que las autoridades no respetan la ley, por un lado; y por otro, que los partidos políticos son la institución con menor confianza ciudadana, ahora bien, en la wvs (2023, p. 12), se presenta un dato que, entre otras cosas, es una fiel expresión de lo anterior, pues el 66.6% de los encuestados dice que para su vida no es muy importante (33%) y definitivamente nada importante (33.6%): “la política”.

Si retomamos la definición clásica de ciudadanía, esta tiene como característica fundamental e irrenunciable, la participación en la vida de la *polis*, es decir, en la ciudad-Estado, el involucramiento en los asuntos públicos, desde su deliberación, hasta ser parte de las soluciones colectivas. Y si pensamos en la política como la ciencia reina, tal como la concebía Aristóteles, pues esta era de la mayor importancia dado que debía orientar a todas las demás, ya que en ella recae la responsabilidad de salvaguardar la *polis* y hacer cumplir los objetivos del Estado. Entenderemos, entonces, que en un país donde a los residentes no les interesa la vida pública, no pretenden ser copartícipes de la vigilancia del cumplimiento de las leyes, de la elección de los representantes o de la discusión pública de los problemas, en pocas palabras, la política no les resulta importante, será un Estado donde prive la corrupción y los pequeños grupos de poder siempre se estén repartiendo los bienes públicos.

Por tanto, la ciudadanía debe comprender y hacer conciencia de que más allá de su desconfianza y resentimiento con los gobernantes, no puede caer en la apatía y despreocupación total de lo público, porque simplemente lo que está en juego es su propio bienestar y el de las generaciones siguientes. Por más que exista un rechazo hacia quienes hacen política actualmente, no se puede abandonar la responsabilidad de construir un mejor país de manera conjunta. El Estado y la democracia necesitan de ciudadanos, y si quienes hacen política actualmente no tienen un contrapeso fuerte en la sociedad, más allá de los instrumentos institucionales, entonces los excesos y abusos serán el pan de cada día.

En ese desapego de la política por parte de la sociedad civil, los políticos sin ética encuentran tierra fértil para promover sus intereses y beneficiar ampliamente a sus amigos, familiares o compañeros de partido (nepotismo), saqueando las arcas públicas y creando leyes a modo para evitar ser sancionados; incluso, hasta construyendo grandes organizaciones gubernamentales, supuestamente de com-



bate a la corrupción, que a la postre resultan ser “elefantes blancos”, pues sin una sociedad atenta y vigilante pueden fácilmente hacer pasar su demagogia como intereses sociales legítimos.

Ciertamente, ese desinterés de la política tiene que ver, entre otras cuestiones, con las actitudes de prepotencia e *influyentismo* de muchos políticos actuales, premisa esencial de este escrito; sin embargo, si la ciudadanía se encierra en su desilusión, descontento y renuencia a participar, tarde o temprano será una sociedad que irá perdiendo libertades y derechos, pues las ganancias de la democracia social y de las luchas por las libertades no son cuestiones que puedan ser perpetuas, más bien, se debe trabajar en ellas todos los días y construir un entorno de respeto a la legalidad y a los derechos con las acciones conjuntas de todos los sectores (político, económico y social), dado que el precio por desatenderse de la política siempre serán gobernantes con talantes autoritarios.

Y para culmen de lo expuesto, de entre tantos problemas que se presentan en nuestra sociedad, hay uno que se lleva el indecoroso primer lugar, lo cual es solo una consecuencia lógica de los diversos escenarios de descrédito institucional, desconfianza social y desinterés por la política. El 55% de los ciudadanos (Informe País, 2022, p. 27), considera que el problema más apremiante en México, es justamente, la corrupción. Y mientras la sociedad no asuma totalmente su valor dentro del régimen democrático, no solo en las jornadas electorales, sino especialmente en la exigencia permanente de rendición de cuentas, el problema de la corrupción seguirá incrementándose exponencialmente.

Con todo lo anterior, es sencillo evidenciar un ambiente político polarizado y que lleva a un descontento ciudadano, aunado a que los aparatos gubernamentales no terminan por resolver eficaz y eficientemente los problemas de la colectividad. Ante esto, no solo las autoridades y algunas instituciones gubernativas han caído del ánimo de la población, desafortunadamente, la propia democracia es víctima de esta ola de insatisfacción, pues si bien los ciudadanos responden comúnmente que es el sistema de gobierno preferible respecto a otros, en los últimos años ha crecido la tendencia a considerar que un gobierno autoritario podría ser preferible a la democracia, si es que este logra resolver las complicaciones sociales.

A la región latinoamericana en el último informe de Latinobarómetro 2023, se le caracterizó dentro de un lapso de: “recesión democrática”; entendiendo esta como el apoyo medido de los latinoamericanos brindado a dicho sistema, el cual, experimenta una seria reducción.

Incluso, tal informe utiliza una manera peculiar de describir el panorama en la región, pues alude a que “se ha diluido la *polis* y no hay *demos*”. Haciendo alusión al desánimo que está presente en la mayoría de los países, debido a que los gobier-

nos elegidos democráticamente no están resolviendo los problemas sociales, incluyendo las amplias brechas de ingreso, pues recordemos que justo Latinoamérica ha sido catalogada como la región más desigual del mundo.

Asimismo, las democracias tampoco han podido frenar los alarmantes niveles de corrupción, donde ante el descrédito de los partidos han emergido diversos personalismos que prácticamente minan las instituciones democráticas, pues tras llegar al poder por medio de elecciones libres, comienzan a erosionar la fortaleza de esas instituciones al intentar forzar las reglas del juego para mantenerse en el poder o a su grupo; con la agravante de que la corrupción tuerce el poder del voto al intervenir en las campañas electorales con enormes sumas de dinero, provocando competencia desleal. “La política se transformó en un botín para los corruptos en América Latina y eso ha debilitado la democracia” (Latinobarómetro, 2023).

Es pues que, si la democracia está en riesgo debido a la insatisfacción ciudadana, y con ello también están en la incertidumbre los derechos y las libertades, no es con el abandono de la política por parte de los ciudadanos como se podrán resolver las cosas. Es entendible que ante el descontento con los gobernantes y la desconfianza en algunas instituciones, la ciudadanía pueda generar cierto hartazgo teniendo como primera reacción el alejamiento de la cosa pública, sin embargo, esto solo traería mayores problemas al estar dando paso al arribo al poder de personajes cada vez más autoritarios y antidemocráticos, la verdadera respuesta efectiva sería un mayor involucramiento ciudadano en la política y que emergiera eso que diversos pensadores han llamado como: “coraje cívico”.

V. VALORES Y PRINCIPIOS EN EL SERVICIO PÚBLICO

El desarrollo y empleo de un comportamiento ético es esencial para la sana convivencia en cualquier sociedad, y desde luego, en todos los ámbitos de la vida, sin embargo, resulta de especial importancia que en las actividades que involucran los más altos anhelos de toda colectividad y que trabajan por superar los problemas comunes, así como velar por el bien común, es decir, la política y el gobierno, se presente un sistema de valores y principios que permitan darle a la sociedad la certeza de que las personas que laboran ahí son los perfiles más adecuados en cuanto a su capacidad, así como los más íntegros en cuanto a su comportamiento. Y la disciplina que estudia y nos orienta sobre este respecto es la ética pública, es decir, el estudio del comportamiento de los servidores públicos, promoviendo permanentemente la vinculación entre ética y política.

Esta necesidad de contar con servidores públicos capaces, pero, sobre todo íntegros, ha existido siempre en todas las grandes civilizaciones, desde las culturas clásicas, tanto de oriente y occidente, como en el mundo contemporáneo. Pero cier-

to es que, en la actualidad se ha extendido una notable preocupación por promover los sistemas de valores en los trabajadores del Estado, pues ante la creciente ola de actos de corrupción se hace indispensable reforzar las conductas éticas de quienes prestan tan importante servicio a la sociedad, ante ello, diversos estudiosos del tema han enfatizado la necesidad de reforzar las enseñanzas de la ética en el campo público y garantizar su interiorización (Camps, 1996; Diego, 2007, 2020 2023(a); Fierro y Otero, 2018; Rodríguez, 2021; entre tantos otros).

Ahora bien, brevemente recordemos qué son los valores, pues estos se reconocen como algo deseable y que es digno de replicarse, son un bien en sí mismo y conceptualmente son perfectos, aunque al intentar encarnarlos, puedan ser inalcanzables en su plenitud, pudiendo aspirar a alcanzarlos solo en parte; así pues, los valores proporcionan los parámetros para determinar qué actitudes son apropiadas, y con ellos se genera un conjunto de creencias sobre lo que es justo, bueno y útil para el ser humano y para la sociedad en general (Diego, 2007). Asimismo, el valor puede ser definido según Luis Villoro (citado y analizado por Fierro y Otero, 2018), como las características por las que un objeto o situación es término de una actitud favorable, en donde dicha actitud se entiende en tanto una disposición adquirida de la voluntad hacia la cualidad de ese objeto o situación de forma conveniente, destacando que los valores son objetivos, dado que representan las cualidades de una acción concreta.

Por su parte, los principios son aquellos que impulsan a la acción, que exhortan a las personas a realizar algo deseable, es decir, primero se determina que ciertas conductas son valiosas (valores) y, posteriormente, surge la necesidad de exigir esas conductas a través de principios éticos (Fierro y Otero, 2018). Igualmente, Diego (2007), establece que un principio es una causa primera que guía el actuar de una persona, así, al formularse una proposición que sirve de pauta para la acción y se adopta, es como se adquiere un principio.

Por tanto, podemos comprender entonces a los principios como un conjunto de directrices, ordenamientos, valores, creencias, ideologías, etcétera, que tutelan el comportamiento de las personas, orientándolas hacia lo que consideran correcto y les satisface sus perspectivas sociales y emocionales. En estricto sentido, son el origen, el punto de partida, lo que permite establecer un rumbo o sentido adecuado y favorable para las personas y su relación con la colectividad.

Ciertamente, los valores y principios deben encontrarse establecidos en cada documento normativo de las instituciones gubernamentales, deben ser exigibles y castigables (en caso de inobservancia), a través de los órganos del Estado diseñados para ello, pero, sobre todo, deben ser guías de acción para los servidores públicos que emanen de su propia convicción y deliberación interna; es decir, claro que son parte de la exigencia jurídica en la actuación cotidiana de los trabajadores,

pero de manera muy notoria, deben ser parte inherente de la formación de cada servidor público,⁷ reflejada en su vocación de brindar un servicio a la comunidad y trabajar en pro de ella. Solo así, con perfiles éticos interiorizados es como podrá contenerse verdaderamente la corrupción.

1. Del *influyentismo* y la *prepotencia*

Es un derecho humano contar con un buen gobierno, como se ha visto. Los servidores públicos deben mostrar capacidad técnica para su encargo, así como poseer valores éticos que les permitan conducirse con integridad y benevolencia en el trato cotidiano con la ciudadanía; más aún, desde la antigüedad diversos filósofos señalaron que a quienes se les encargan los asuntos públicos debían ser las personas más virtuosas en cuanto a formación cívica y moral, así como las más preocupadas por cultivar la sabiduría, al tiempo de ostentar el más alto espíritu de servicio.

No obstante, pareceríamos ingenuos e incluso necios, si no reflexionamos crítica y exhaustivamente en relación a que el cuadro idílico descrito en el párrafo anterior, a pesar de ser un noble anhelo de toda sociedad, en realidad no se está cumpliendo a cabalidad. Peor aún, lejos de garantizar a toda persona el disfrute de un buen gobierno, pareciera que algunos funcionarios lejos de velar por el interés de los gobernados, procuraran empobrecerlos más y sumirlos en la miseria, a cambio de seguir contando con su voto y/o respaldo en actos públicos, suscitando clientelas políticas más que ciudadanía crítica con el fin de mantenerse en el poder. Igualmente, da la impresión de que algunos trabajadores, más que encarnar la virtud y el espíritu de servicio, compitieran por ver quiénes son más propensos a corromperse y obtener mayores ganancias ilegales sirviéndose del encargo público.

Como se ha advertido desde el inicio, los mexicanos no confían en sus autoridades ni en varias de sus instituciones, y si bien esta problemática tiene múltiples causas, así como distintos grados de intensidad, en estas páginas se analiza y reflexiona sobre aquel motivo que tiene que ver precisamente con el abandono de los valores, deformándolos en antivalores, y con la ausencia de virtudes, que más bien han sido sustituidas por vicios; dando como resultado que en las administraciones públicas sea común encontrar personas que no actúan con conductas éticas, sino

7 Es importante aclarar quién es un servidor público, pues si bien pareciera una categoría generalmente aceptada, en los últimos tiempos con la creación de algunos organismos, autónomos principalmente, se han generado diversas confusiones, por ello, para el Estado de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece: “Artículo 4.- Para efectos de esta ley se entiende: [...] VI. Servidor público: a toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo.” “Artículo 6. Los servidores públicos se clasifican en generales y de confianza los cuales, de acuerdo con la duración de sus relaciones de trabajo pueden ser: por tiempo u obra determinados o por tiempo indeterminado” (1998).



con prácticas indecorosas, algunas hasta deplorables con tal de conseguir beneficios personales; de igual forma, es usual enterarse de funcionarios que no solo están lejos de poseer un perfil ético, sino que dan muestra de sentir orgullo con los vicios que han cultivado dentro de la esfera pública y que les han permitido enriquecimientos ilícitos, solo basta recordar algunas frases que lamentablemente se hicieron populares: “robé, pero salpicaba”/“el que no tranza, no avanza”/“a mí no me des, ponme donde hay”.

Lo anterior, no solo genera diversas tensiones entre el gobierno y la sociedad creando ingobernabilidad, sino también, impacta de manera directa en la desesperanza de la gente, en su ánimo por construir un futuro prometedor, en su interés por participar e involucrarse en la política, y, en suma, en mermar la energía positiva con que un grupo social debe afrontar los problemas día a día, pues, aunque pareciera irrelevante, el entusiasmo social es fundamental para la sana convivencia.

Dicho concretamente, de los antivalores y vicios analizados aquí, los que promueven el desapego de la gente de la vida pública y su alta desconfianza, son: prepotencia e *influyentismo*, respectivamente.

El *influyentismo* es un vicio, pues corresponde a un acto desmesurado en donde no existe una verdadera deliberación interna sobre lo bueno y lo malo, lo deseable y lo indeseable, es un acto promovido meramente por las pasiones humanas donde se desborda la cordura y no se halla la justa razón, pues donde prima la irracionalidad, el ser humano se vuelve esclavo de sus deseos y no tiene voluntad para detenerse y reflexionar; es casi una marioneta de la ambición y la ignorancia. El funcionario que se siente “influyente” y actúa como si le hiciera un favor a la sociedad a la hora de cumplir con su trabajo, será víctima de su propia ignorancia, pues en algún momento él mismo, su familia o allegados, vivirán en carne propia este tipo de actos inmoderados, dado que todo integrante de la sociedad necesita, por más prominente que sea, de los servicios públicos gubernamentales, desde el uso de vialidades, hasta un elemento de seguridad en momentos de infortunio, etcétera.

Los vicios son la concreción de la malevolencia, lo negativo, lo que va en contra del interés general, las acciones aborrecibles y censurables, son lo contrario de las virtudes, que representan lo bueno, lo deseable, lo excelso, por ende, un funcionario “influyente” es la representación de un comportamiento antiético, la ausencia misma de la razón, y simboliza aquello que no debiera permitirse en el espacio público. El ascenso de “influyentes” a altos cargos de responsabilidad pública es una triste muestra del alejamiento entre la ética y la política.

Si bien el término “influyente” por sí mismo, no es una cuestión negativa, sino al contrario, es signo de algo o alguien que logra incidir en las formas de vida, posturas o pensamientos de algunas personas, llegando a cobrar notoriedad por esa

capacidad de influir positivamente en un determinado suceso o idea, en la práctica cotidiana de nuestras formas políticas dicho vocablo se tornó en algo negativo, constituyéndose su uso como un rasgo peyorativo en quien se le adjetiva como tal, llegando al punto de semejar un insulto. Ante actitudes poco empáticas o soberbias de ciertos funcionarios, los cuales muestran poco espíritu de servicio o nula vocación para su encargo, el pueblo fue tildando de soberbios y antipáticos a dichos personajes, esgrimiendo el título desagradable de: “se siente influyente”, denotando con ello, proceder incorrectos y contrarios al interés general.

De tal suerte, el término de “influyente” en un servidor público se deformó hacia alguien, que más que mostrar capacidad para provocar un efecto positivo determinado o que generara que sus opiniones fueran escuchadas y respetadas, en realidad se utiliza más bien, para adjetivar a un trabajador público que únicamente mira por sus intereses, saca provecho indebido de su posición y establece un distanciamiento con la ciudadanía y sus causas; convirtiéndose así, en un petulante, engreído y antipático funcionario público a ojos de la sociedad.

En consecuencia de lo anterior, la derivación perniciosa del vocablo “influyente”, es el *influyentismo*, que justo denota esa apatía de los trabajadores del Estado hacia poder servir diligentemente a las personas y su poca congruencia con los objetivos institucionales, por ello, se define dicha derivación como: “Práctica en la que una persona se ve favorecida por la relación que mantiene con otra que ocupa un cargo público o alguna posición de poder, de manera que obtiene concesiones o privilegios [...]” (dem.colmex.mx, s.f.). Es decir, la posición de poder que ocupan ciertos funcionarios, los vuelve insensibles hacia su verdadera responsabilidad: el poder de servir.

En la jerga popular, el *influyentismo* remite a esa capacidad de privilegiar o favorecer a alguien, pero de forma indebida, conectándolo con términos como “amiguismo”, “compadrazgo”, o incluso, con nepotismo, pues se asimila que los funcionarios sin vocación acceden a cargos o puestos, únicamente por ese *influyentismo*, o sea, porque alguien con poder de decisión dentro del gobierno, movió ciertos recursos para que esa persona consiguiera el encargo sin merecerlo o ganarlo.

En la AP mexicana, en donde se desarrollan diversas prácticas corruptas y se ha acentuado una cultura patrimonial del cargo, es decir, aquellos actos en los que el funcionario ejerce el encargo público como si fuera de su propiedad, haciendo uso indebido de los recursos materiales, financieros y humanos de la institución, manejándolos como si fueran sus recursos personales, es común que se observe el surgimiento de “funcionarios influyentes”, en los términos ya planteados, o sea, que piensen que su posición, más que para servir al pueblo es para servirse de él y obtener ventajas materiales particulares. Igualmente, es usual advertir el *influyentismo* en el gobierno, pues en diversos trabajadores resulta evidente que no poseen

la capacidad técnica ni el espíritu de servicio requerido, y ya ni hablar de la virtud que señalaban los filósofos clásicos.

Es pues, que cuando una persona no está preparada ni intelectual, emocional o psicológicamente para ser servidor público, puede fácilmente desubicarse y creer que su posición administrativa por sí misma, es una concesión personal hacia sus deseos, y si dicha persona no se preocupa por cultivar principios y valores éticos, más aún, perderá el sentido de su responsabilidad. El gobierno al ser un ente en el cual se tratan asuntos de muy diversa índole puede propiciar el caer en actos ilícitos si el individuo no está preparado para ello, tal como lo ejemplifica el investigador Óscar Diego:

El poder atrae, muchos individuos lo han anhelado a lo largo de la historia. Pero, en su afán por conseguirlo de forma inmediata evitan, esquivan o ignoran la formación, comprensión e interiorización de valores, la comprensión de la ética. De ahí que la omisión, debilidad o ignorancia de la ética en la función pública no es algo casual sino totalmente deliberado. Esta situación es mayor en administraciones públicas subdesarrolladas [...] [donde] predomina la demagogia, el engaño, la manipulación, el sistema de botín o reparto de los cargos. (2020, p. 55)

Por su parte la prepotencia es un antivalor, es lo contrario de la mesura y el espíritu de servicio, es la deformación de la humildad y la moderación, se genera en una persona sin preparación ni convicciones éticas, pues esta tiende a confundir la autoridad brindada por un mandato legal, en una vía libre para el abuso y el autoritarismo. Las autoridades prepotentes llegan a creer que el hecho de tener en sus manos el poder de realizar un trámite público, les brinda superioridad sobre el resto de la población, degenerando su personalidad en alguien altanero y arrogante.

Las facultades legales de diversos encargos públicos e incluso facultades paralegales agenciadas por los usos y costumbres del mismo sistema político, promovieron que individuos sin principios y valores éticos ejercieran de forma despótica el poder con el que contaban, y esto no solo se remite a líderes políticos o funcionarios de alto nivel, sino también en los puestos más modestos de la AP se presentaron actitudes de arrogancia al pretender que la ciudadanía debía ofrecer favores a cambio de no poner trabas o demoras en algún trámite gubernamental, creyendo que la labor conferida por una norma jurídica era una concesión para el beneficio personal.

La facilidad o conocimiento para realizar el trámite de un servicio público, le hace imaginar a las personas sin formación ética que cuentan con un gran poder sobre aquellas que requieren dicho servicio y, por tanto, su idea errónea de superioridad fomenta el distanciamiento entre las entidades gubernamentales y la sociedad. Distanciamiento simbólico en muchos casos, pues los ciudadanos no pueden

dejar de realizar trámites administrativos públicos, pero sí establecen separación en cuanto su respaldo o cooperación con el propio gobierno.

La actitud prepotente siempre conlleva la variable del poder, por ello la prepotencia se define simplemente como: “Abuso del poder que se tiene”. Así, el funcionario prepotente se representa como alguien que abusa de su posición en el gobierno, que hace alarde de su poder o autoridad y que proyecta un sentimiento de superioridad respecto de los demás (dem.colmex.mx, s.f.).

En confluencia, el *influyentismo* y la prepotencia en los funcionarios o servidores públicos, genera en la sociedad reticencia en el trato con estos personajes abusivos, y en ciertos casos, hasta rencor con la propia autoridad, promoviendo pensamientos de suspicacia sobre su actuar e indiferencia ante los llamados para la colaboración o respaldo de las políticas públicas. Es así como este tipo de actitudes promueve que la sociedad desconfíe de las autoridades y que diversas instituciones caigan en el desprestigio.

VI. DE LA PRUDENCIA

Las actitudes perniciosas descritas en el apartado anterior, pueden evitarse o al menos reducirse con una formación ética, es decir, con el conocimiento, reflexión, análisis, adopción e interiorización de valores y principios. Y uno de los valores más importantes que se debiera promover en el servicio público y el cual curiosamente no se encuentra con frecuencia en los marcos normativos, es justamente: la prudencia.

La prudencia es considerada por diversos autores como uno de los valores fundamentales en la vida de toda persona, tanto en su ámbito individual como social; pues en él se finca una adecuada relación con la colectividad de la cual se es parte. En similar sentido, la prudencia es considerada por la tradición católico-cristiana como una de las cuatro virtudes cardinales,⁸ lo cual quiere decir que sobre ellas reposan todas las demás virtudes, por tanto, estas orientan la moral y el sentido del ser humano.

La prudencia puede referirse como una reflexión sumamente cuidadosa antes de tomar una decisión, implica una exhaustiva deliberación interna acerca de las cosas buenas y provechosas, tanto para la persona como para el vivir bien en general en relación a la comunidad. De esta manera, interactúan la voluntad y la inteligencia para decidir adecuadamente, para direccionar de forma acertada la conducta humana sabiendo lo que hay que realizar o aquello que se debe evitar, es pues el obrar convenientemente para alcanzar el bien personal y el comunal. (Betanzos y Navarro, 2013)

8 Las otras tres son: justicia, fortaleza y templanza.



Pero en este ejercicio deliberativo está presente la razón, la justa razón, pues no se puede reflexionar atinadamente si no se conoce sobre ética y moral, sobre el contexto en el que se desenvuelve la persona, sobre las posibles consecuencias de los actos y sobre el sistema de valores compartidos; así, con plena conciencia de lo que son las virtudes y los vicios se pueden sopesar correctamente los pensamientos y actos benignos (prudentes) de los nocivos.

Betanzos y Navarro (2013), establecen que el obrar bien no depende solo de lo que se hace, sino también de la manera en cómo se hace y de los medios elegidos para llegar a ello; en consecuencia, la prudencia es necesariamente imperativa, pues su fin consiste en determinar lo que debe o no hacerse, en donde la virtud propone el fin recto y la prudencia propone los medios conducentes. Y de esta manera, la prudencia se erige como una virtud completa debido a que aconseja, juzga y manda el proceder de una forma adecuada.

Por su parte, el DEM (s.f.) conceptualiza a la prudencia como la actitud mediante la cual una persona puede prever y reconocer un posible riesgo o un peligro latente en una actividad o en un acontecimiento y toma las precauciones necesarias para enfrentarlo o modifica su conducta para eludirlo o resolverlo sin perjuicio; mientras que la Real Academia Española (RAE), la equipara con la cautela, la moderación, la sensatez o el buen juicio. De manera intrínseca encontramos en estas definiciones, ese acto de meditación interna y profunda, el preguntarse sobre los posibles resultados de una decisión, el aquilatar los beneficios o perjuicios que traería consigo determinado acto. En términos administrativos se puede decir, el cálculo del coste-beneficio, pero aclarando que dicho cálculo siempre debe estar en sentido del interés general y de los objetivos de las instituciones.

Cuando en una persona se deposita una responsabilidad pública, es decir, el poder de perjudicar o beneficiar a un grupo o sector de la sociedad, debería ser imperativo que dicha responsabilidad conlleve una alta dosis de prudencia, de tal suerte que cada trabajador del Estado reflexionara integralmente sobre las afectaciones que puede provocar una decisión mal tomada, un acto de corrupción, un descuido o una omisión de su parte. Pero como en el sector público se presentan problemas fortuitos, que no se pueden anticipar la mayoría de los casos, la forma de asegurar esa deliberación interna, profunda pero expedita, sería contando con servidores públicos que ya poseyeran una cultura ética que les permitiera tomar las mejores medidas con la prontitud debida.

De tal suerte, Fierro y Otero (2018) plantean que la prudencia es un valor que asegura que la acción de los servidores públicos tenga contacto con la realidad, o sea, que actúe en apego fiel al contexto en el cual se desenvuelve el aparato público, y los autores definen a este valor como aquel que relaciona la acción política con las posibles consecuencias de los actos del servidor público, en tal sentido,

es un cálculo de relaciones entre los valores y el contexto en el cual es adecuado (o prudente) aplicarlos. Y retoman una cita de Luis Villoro al señalar que

Una voluntad ética considera los valores objetivos por realizar en cada caso. Sus elecciones y decisiones son concretas. En cada circunstancia debe ponderar los valores distintos que entran en conflicto, las posibilidades de su realización y sus consecuencias previsibles. Esa reflexión no puede regirse por leyes generales, es obra de un conocimiento personal guiado por la prudencia[...] (p. 22).

Por tanto, para Fierro y Otero (2018), un funcionario prudente siempre tendrá en cuenta los alcances de sus actos en cuanto a la realización de los fines institucionales, así como estará atento a que las acciones del gobierno no estén en contradicción con los valores de la ética pública, además deberá buscar que el cálculo de la acción sea consciente, lo cual es muy importante porque cuando hay consciencia en los actos, las condiciones y las posibles consecuencias, los servidores públicos deben ser capaces de asumir cualquier variable que se les presente de manera responsable, ya sea que haya salido bien la acción o que se les haya ido de las manos. Asimismo, para estos autores resulta crucial que valores como la prudencia, puedan ser positivizados e incluidos en los ordenamientos jurídicos para su exigibilidad y punición en caso de inobservancia.

Para ejemplificar lo dañino que resulta que un servidor público actúe sin prudencia, retomaremos lo que Santo Tomás (analizado y recuperado por Betanzos y Navarro, 2013) establece en torno a los vicios opuestos por defecto a ella, o los podemos llamar también, antivalores, que son la imprudencia y la negligencia. La primera consiste en que el imprudente no ve ni quiere ver aquello que conviene, incluso desprecia los consejos, por tanto, es frecuente que lleve a cabo actos contrarios a la razón. La segunda refiere a una falta de mando, es decir, es la ausencia de movimiento de la voluntad hacia su determinación para impulsar a actuar bien; es la apatía de esa voluntad para elegir lo correcto y proceder en concordancia con ello.

A su vez, Santo Tomás subdivide la imprudencia en precipitación, inconsideración e inconstancia. Donde la primera, también conocida como temeridad, consiste en la falta de reflexión y en el apresuramiento por alcanzar un objetivo, se presenta cuando el individuo es movido a la acción por el impulso de las pasiones sin tomar en cuenta los pasos que se deben seguir para tener la seguridad de actuar bien. La segunda, apunta a la falta del examen o cuidado previo a la acción y se falla en el juicio recto por desprecio o descuido de circunstancias, generalmente el inconsiderado es precipitado y descarta los consejos de los experimentados. La última implica el abandono de un buen propósito ya definido, ocasiona que no se realicen los actos ya deliberados y se deja lo que ya se había propuesto, evidenciando la debilidad de la voluntad (Betanzos y Navarro, 2013).



A saber, un funcionario imprudente no puede tener la capacidad para tomar decisiones adecuadas, no será capaz de percibir aquello que resultaría más benéfico para la sociedad, estará impedido para plantear, desarrollar, instrumentar y evaluar políticas públicas de alto impacto en la mejora de las condiciones de vida de las personas, y definitivamente no podrá generar certeza y confianza en la ciudadanía sobre su quehacer cotidiano dentro de la AP o en los cargos de representación política. Pero muchos de estos personajes, evidencian su imprudencia o negligencia, ya que están instalados en las responsabilidades públicas, es decir, aquellos que contendieron por el voto popular para encabezar un gobierno, su demagogia les permitió convencer a la gente o incluso nublar la conciencia social, y desafortunadamente los votantes les concedieron erróneamente su confianza, por tal situación, a la hora de gobernar crean esa desconfianza ciudadana hacia ellos, pero lamentablemente también, hacia las instituciones que encabezan.

En el caso de aquellos servidores imprudentes o negligentes, pero que fueron designados, sucede lo mismo, originan desconfianza y desprestigio en las organizaciones públicas, a su vez, alejamiento de la ciudadanía de los órganos gubernamentales, la única diferencia es que a estos, no se les eligió popularmente, no se les concedió la confianza a través del sufragio, por dicha razón, muchos son percibidos como recomendados o espurios, y deslegitiman la acción del gobierno, contribuyendo así a la ingobernabilidad de un municipio, un estado o toda una nación.

En efecto, “la prudencia implica tanta sabiduría, que el prudente es capaz de elevarse de lo sensible y evitar todas las cosas que pueden turbarle para guiar la voluntad de manera segura y clara” (Betanzos y Navarro, 2013). La prudencia es la recta razón del actuar y debería ser el sello de la autoridad.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Inmersos en un contexto donde la corrupción crece a niveles alarmantes día con día, según lo evidencian los distintos instrumentos de medición de este mal, tanto nacionales como internacionales, resulta imperativo e impostergable, el que se tomen medidas que no solo detengan este flagelo, sino que procuren recomponer la tan asediada y vapuleada confianza ciudadana en sus autoridades públicas, así como reconstituir el prestigio que las instituciones han ido perdiendo a causa de ciertos personajes impresentables que han estado al frente o al interior de ellas.

Pero este requerimiento apremiante de detener la corrupción, no será posible bajo las lógicas normativas e institucionales hasta ahora intentadas y que, dicho sea de paso, han dejado muy pobres resultados para la sociedad, dando pie incluso, a lo que se ha denominado como: “la industria anticorrupción”, encontrando en dicha industria un nicho propicio para hacer negocios con sus fórmulas o diseños

que prometen contener este mal (como lo señala Arellano, 2018), recetando leyes generales u organismos colosales que atraen millonarios presupuestos y disputas entre partidos, pero que a fin de cuentas, en casi nada han contribuido para desarticular las redes de corruptos que operan, pareciera, prácticamente bajo el amparo de la institucionalidad.

De tal suerte, si la corrupción se ha incrustado tanto en la vida de los mexicanos, haciendo que se le adjetive como: “sistémica”, es conveniente que se intenten estrategias que no solo actúen sobre la parte externa del ser humano, es decir leyes más coercitivas, sanciones económicas más onerosas, instituciones de vigilancia con mayor personal o presupuesto, o cuestiones por el estilo, pues parafraseando aquella frase conocida: para aquel individuo que ha decidido corromperse, es prácticamente imposible que las amenazas de sanciones hagan que cambie de parecer; más bien, el único instrumento más o menos efectivo para detenerle sería: su propia conciencia.

Es por ello que la apuesta o sugerencia de estas páginas, es precisamente trabajar en la conducta ética de los servidores públicos. Reforzar su conocimiento sobre los valores y principios y generar dinámicas en donde paulatinamente se interiorice su adopción. Lo cual de ninguna manera se piensa sencillo y rápido, más bien lo contrario, es un proceso que requiere tiempo y grandes esfuerzos organizacionales, con miras al mediano y largo plazos, pero que curiosamente, sería menos costoso que varias de las medidas que ya se han intentado; lo cual tampoco implica desaparecer o limitar los esfuerzos institucionales implementados hasta ahora. Lo bondadoso sería que no habría interferencia ni contradicciones entre una acción y las otras.

Dicha presunción, tampoco parte de la ingenua idea de erradicar por completo la corrupción, cuyo objetivo es prácticamente imposible, sino que apunta a disminuirla y controlarla. Tampoco se parte de creer que la corrupción es exclusiva de las organizaciones del Estado y que los ciudadanos son inmaculados e incorruptibles, sino que dicho fenómeno es parte de toda la dinámica social, pero con la particularidad, de que se considera firmemente que las soluciones más efectivas emanarán de la sociedad civil y no de los órganos gubernamentales o políticos; pues es en esta esfera donde se puede fincar una mayor necesidad por poner un freno a dicho mal, ya que si bien la propia sociedad es parte de tales dinámicas perniciosas, también es cierto que es la mayormente afectada.

A saber, los mexicanos han asumido cierta suspicacia respecto de sus autoridades y representantes, lo cual ha hecho que se desvinculen de la política, no le vean sentido a involucrarse en los asuntos públicos y prácticamente no quieran tratar con personajes que les parecen prepotentes y con ínfulas de superioridad, que además de no ayudar a resolver sus problemas, los tratan mal, por eso la apremiante necesidad de que las propuestas de solución emanen de la esfera social.



En tal sentido, la promoción de la ética pública en los trabajadores del Estado tendría que realizarse en alianza con las universidades públicas, así como con organizaciones de la sociedad civil, pues como se apreció con los distintos instrumentos revisados en torno a lo que opinan los ciudadanos, estas son las instancias mejor evaluadas. La estrategia de incorporar ciudadanos a órganos autónomos como los institutos de transparencia, los sistemas anticorrupción, nacional, estatales o municipales, o similares, simplemente ha dado como resultado que la designación por parte de los partidos políticos, de forma directa o indirecta, envuelva a estos ciudadanos en las lógicas institucionales de responder a intereses de determinado gobierno o determinado partido.

Es así que, dentro de la promoción, concientización e interiorización de valores y principios éticos, se reitera su puesta en marcha a través de organizaciones sociales, pero principalmente, a través de las universidades públicas en una gran alianza estratégica con el Estado mexicano; poniendo el foco en la divulgación de la prudencia, por todas las aristas que esta conlleva y que ya se han descrito, puesto que prudencia, más que una palabra, es una actitud ante la vida que refleja ética.

El presupuesto del que partió este ensayo es que, ante las actitudes de soberbia, altanería, arrogancia, en suma, prepotencia, que diversos empleados públicos han desarrollado en su labor cotidiana al realizar, calificar o facilitar trámites administrativos, haciendo que se sientan superiores y menosprecien a los ciudadanos, o sea, se crean "influyentes", ha hecho que la sociedad genere desagrado y rencor hacia ellos, así como desilusión de las mismas instituciones, las cuales cuentan con objetivos institucionales nobles, pero que en manos de personajes con ínfulas de intocables o poderosos desprestigian el valor de la organización, ante ello la imperiosa necesidad de transformar la percepción de la ciudadanía sobre sus autoridades y toda la AP en general, y uno de los caminos más eficaces sería el conocimiento e interiorización de valores, especialmente, la *prudencia*.

Por último, se considera esencial, así como un buen comienzo contra la corrupción, que el funcionario o servidor público capte, comprenda, asuma e interiorice la importancia de reflexionar profundamente sobre sus actos u omisiones, pues de cada decisión tomada dependerá, en mayor o menor medida la satisfacción de la sociedad y, por ende, que esta se sienta identificada y vinculada con sus autoridades o representantes. Lo cual no significa que siempre se le dé la razón al ciudadano en alguna solicitud o trámite, simplemente que, si el empleado público actúa con prudencia, este sabrá con base en su deliberación ética interna cómo responder atinadamente ante cada demanda más allá de que la respuesta sea favorable o no. Es pues, que una persona prudente encontrará siempre el camino para hacer lo correcto y eso será reconocido por la propia sociedad, debido a que la idea de un alto espíritu de servicio, se refleja en la calidad de las interacciones con el ciudadano.

VIII. REFERENCIAS

- Arellano, D. (2018). *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Aristóteles (2008). *La Política*. Época.
- Aziz, A. et al. (2022). *Informe País 2020: el curso de la democracia en México. Resumen Ejecutivo*. INE/PNUD.
- Betanzos, E. y Navarro, F. (2013). *La prudencia, la excelencia y el decoro. Apuntes sobre Ética Judicial III*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Camps, V. (1996). *El malestar de la vida pública*. Grijalbo.
- DEM (s.f.) *Diccionario del Español de México*. El Colegio de México. <https://dem.colmex.mx/>
- Diego, O. (2007). *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Universidad Complutense de Madrid. [Tesis doctoral].
- Diego, O. (2020). Valores universales de los servidores públicos. *DILEMATA: Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, (31), 53-75.
- Diego, O. (2023a). *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Diego, O. (2023b). *Medidas para prevenir la corrupción. El caso de Finlandia*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Fierro, A. y Otero, A. (2018). Sobre los valores y los principios para la actuación de los servidores públicos. *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 18, (7-26).
- Latinobarómetro Corporación (2023). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (1998). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/>
- Muñoz, C. (2023). Institucionalización de la ética pública como garante del derecho humano a una buena administración pública. *Revista IAPEM*, (114).
- Real Academia Española (2023). *Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario*. <https://dle.rae.es>
- Rodríguez-Arana, J. (2021). El derecho fundamental a la buena administración y el derecho administrativo. *Dignitas*, XV(41), 107-132.
- Roniger, L. (2018). *Historia mínima de los derechos humanos en AL*. El Colegio de México.
- World Valeus Survey (2018). *World Values Survey Wave 7 (2017-2020) México v.3.0*. <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>



Ética de las personas servidoras públicas municipales: necesidad, realidad y utopía

Ethics of municipal public servants: need, reality and utopia

GERARDO ROLDÁN CEBALLOS

[Doctor en alta dirección y organización de instituciones, Instituto Universitario UCAP del Bajío, y profesor de tiempo completo de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México]

El análisis del servicio público obligadamente pasa por la administración pública; ambos se vinculan automáticamente, pues una persona servidora pública es toda aquella que desempeña un cargo o comisión al servicio del Estado en cualquiera de sus ámbitos o poderes. Las personas que prestan servicio público tienen diversos ámbitos y alcances de desempeño. Reformas recientes a las leyes en materia de responsabilidades administrativas involucran a los particulares en sus diversas formas de interactuar con los órganos de Estado, por lo que estas leyes ahora les son aplicables.

La ciudadanía tiene una percepción negativa de la persona servidora pública, lo cual genera retos que pasan por la reconstrucción de la ética en el servicio, cursando diversas etapas que llevan a la construcción de un servicio profesional y civil que brinde oportunidades transparentes para desempeñar cualquier cargo, cumpliendo con los perfiles que se tendrían que definir en ese sistema, lo que constituye un pendiente histórico.

The analysis of public service necessarily goes through the public administration, they are automatically linked, but a public servant is anyone who holds a position or commission at the service of the state in any of its areas or powers, resulting in people who provide public service. Recent reforms to the Laws on Administrative Responsibilities involve the particulates in their various ways of interacting with the organs of state, as a result that these laws are now applicable to them.

Citizens have a negative perception of public servants, generating challenges that involve the reconstruction of ethics in the service, going through various stages that lead to the construction of a professional and civil service that provides transparent opportunities to perform any position complying with the profiles that would have to be defined in that system that is a historical pending.

PALABRAS CLAVE: *capacitación, derechos humanos, ética, funcionario público, servicio público.*

KEYWORDS: training, human rights, ethics, public servant, public service.

SUMARIO: I. Introducción. II. Naturaleza de los derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las estatales y las leyes locales. III. Las personas servidoras públicas, definición, derechos y obligaciones. IV. La población en ejercicio de sus derechos. ¿Y las obligaciones? V. Formación laboral y profesional de las personas servidoras públicas municipales. VI. Formas de acceso al servicio público municipal. VII. Carencia del servicio civil de carrera. VIII. Ética de las personas servidoras públicas. ¿En qué consiste? IX. Conclusiones. X. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

Analizar el servicio público axiomáticamente lleva a la vinculación de los poderes ejecutivos de los tres ámbitos de gobierno, pero no ha de ser el único poder de la república que se debe escrutar, ya que hay otros dos poderes que cuentan con personas servidoras públicas y que desde su forma de llegar a los cargos, sus remuneraciones, sus conductas y sus resultados generan dudas en la ciudadanía. Reformas recientes a las leyes en materia de responsabilidades administrativas involucran a los particulares en sus diversas formas de interactuar con los órganos del Estado, por lo cual estas leyes ahora les son aplicables.

Después de identificar que hay más de un poder en este sistema republicano y federal, al que hay que sumar a las personas servidoras públicas que se desempeñan en órganos autónomos y en organismos descentralizados y desconcentrados, es importante señalar que también son sujetos de someterse a la ética, a las normas, a las leyes y, sobre todo, al respeto a los derechos humanos.

La constante pasa por la permanente queja ciudadana sobre el maltrato que recibe la gente en las diferentes dependencias, la desconfianza en relación con las personas que desempeñan el servicio público, el cohecho al que suelen ser sometidas para lograr un resultado favorable de sus gestiones, el descuido y el abandono de ciertos servicios públicos, lo cual necesariamente implica el ejercicio obligado de valorar cuál es la ética de la persona servidora pública, cómo llega a los cargos públicos, qué perfiles, habilidades, destrezas y profesionalización necesita; cómo se estructuran sus sistemas de capacitación continua, sus remuneraciones y, por supuesto, cuáles serían las sanciones cuando se logra comprobar que incurrió en alguna conducta incorrecta, apartada de la norma jurídica.

Naturalmente es posible modificar esas percepciones negativas que imperan en los ciudadanos sobre las personas servidoras públicas, superando la utopía



y avanzando gradualmente a un nuevo modelo de ejercicio de administración pública en todos los sectores del ámbito público.

II. NATURALEZA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS ESTATALES Y LAS LEYES LOCALES

Son múltiples los puntos de partida del análisis de la ética de las personas con un cargo público, ya sea desde la sociología, la administración pública, la filosofía, la política, el derecho, aunque partimos de la obligada visión jurídica para que durante el desarrollo se cursen los puntos notables de todas estas ciencias y disciplinas para conformar una visión más holística. Con la mirada puesta en cualquier estado de la república, se aborda el análisis del perfil ético de las personas servidoras públicas, aunque la referencia jurídica relativa a la Constitución local y a las leyes estatales descansa en el Estado de México, por su número de habitantes, su papel estratégico en la economía nacional y su impacto regional derivado. Cualquier ciudadano que acude a una oficina gubernamental espera resolver algún pendiente o solventar la carencia o la insuficiencia de un servicio público, es decir, busca hacer valer sus derechos humanos sin importar si conoce o no los alcances que la ley le ampara y le protege; simplemente quiere solucionar algo que le afecta. En el trámite de sus cometidos los ciudadanos están al margen de lo que implica para las personas servidoras públicas y sus propios derechos, pues el ciudadano sólo piensa en la obligación que tiene el órgano gubernamental de resolver sus problemas.

El ámbito de gobierno municipal es abordado por una diversidad de autores, corrientes y pensamientos como el más cercano a la población, por lo tanto, es el más obligado, presionado y cautivo de las necesidades sociales y de las responsabilidades frente al respeto y al cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales y ante el respeto de los derechos humanos de los gobernados.

Es importante destacar que los servicios públicos que encarga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al ámbito del gobierno municipal implican la responsabilidad más fuerte por su inmediatez, pues le corresponden los más básicos y elementales; aunque cualquiera es fundamental para la vida digna, destacan el agua potable y la seguridad pública, sin que todos los demás sean menos importantes.

Pero el origen de los derechos humanos desde los enfoques social, político, jurídico e, inclusive, administrativo público, tiene su punto de partida en el acuerdo celebrado en París, el 10 de diciembre de 1948, cuando la Organización de las Naciones Unidas emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El tema es ¿cuándo las personas son objeto de la protección de los derechos humanos? La respuesta más razonable sería que desde que se nace, pero no siempre ha sido

así, y aún hoy no es un criterio homogéneo en el mundo ni en México. La Declaración de París fue producto de la Segunda Guerra Mundial. Pero ¿qué hay de aquellos pueblos sojuzgados por dictaduras, monarquías, religiones, patrones o sistemas económicos que someten los derechos humanos a determinadas condiciones, como la aceptación social o la aprobación legal de una preferencia? ¿Cuál es primero, quién decide y quién determina su secuencia lógica?

Los derechos humanos no tienen su origen, como sostienen algunos historiadores, en Occidente, aun cuando este hemisferio del planeta es el que ha vivido las peores guerras e infligido los peores sometimientos humanos; referencia histórica incuestionable si se toma en cuenta que el holocausto de Hiroshima y Nagasaki provino de Occidente.

Es notable considerar que, por factores económicos, religiosos, de género o de un bien subjetivo llamado democracia, este último sea el menos imperfecto de los sistemas de dominación. No deja de serlo y suele ser injusto y a veces cruel en manos del que más votos obtuvo en un régimen de su especie. Lo anterior implica que los derechos humanos y la ética de las personas servidoras públicas no siempre estén a favor de los derechos humanos, sino de intereses específicos.

En realidad, los derechos humanos son un bien subjetivo sometido a factores culturales, pues lo que en una sociedad es un derecho, en otra no lo es y, por el contrario, algunos derechos humanos pueden ser considerados delitos bajo un enfoque jurídico determinado, o inmorales, según el predominio de la corriente filosófica y cultural dominante. En suma, los derechos humanos, que encuentran importantes definiciones durante la Revolución francesa y se enriquecen con la libertad relativa de los pueblos americanos, son incompletos en tanto no lleguen a todos los pueblos del mundo, incluido el más recóndito pueblo oriental, el más abandonado país africano, la más distante nación del Pacífico sur o la más pobre comunidad latinoamericana. Los derechos humanos deben ser un bien inherente al primer suspiro humano; ya de ahí advendrá una lucha perenne sobre si un modelo social, económico, político, jurídico, filosófico y cultural reconoce como derecho uno u otro en función del contexto, inclusive geográfico, en el que se encuentren las personas. Los derechos humanos siguen siendo un bien subjetivo, por momentos intangible, en otros inviable, pero algo sí podría resultar incontrovertible: cada sociedad define sus derechos humanos según sus características y, por qué no decirlo, también según sus creencias, sus dominancias y sus intereses, aunque para tener un soporte se reconocen como incontrovertibles, esto es, como un conjunto de derechos humanos básicos o fundamentales según la ley, la costumbre, la cultura y la sociedad.

Como un ejemplo de lo anterior destaca que, recientemente, un conocido periodista mexicano, al servicio de los poderes fácticos, aseveró con mucho énfasis: “El agua no debería ser un derecho para las personas [como lo señala la Constitu-



ción]. El agua es un derecho porque los políticos decidieron que fuera un derecho”. Según esta óptica: ¿el legislador actuó con falta de ética? Obsceno comentario del comunicador, pues está condicionando la vida a quien la pueda pagar; olvida que el agua no es un privilegio, sino un bien de la humanidad. Que algunos la hayan controlado y la paguen para asumir posturas de ese tipo no resulta ni siquiera respetable, más bien es vergonzoso. Así, la democracia y la ética son consideradas por algunas personas como bienes condicionados por aspectos económicos y por privilegios sobre la vida misma. No obstante, la libertad de expresión está garantizada en el marco de los derechos humanos de la constitución a la que cuestionan.

III. LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS: DEFINICIÓN, DERECHOS Y OBLIGACIONES

Cuando un persona desempeña un empleo en cualquier órgano gubernamental se le denomina “persona servidora pública”, sin importar su forma de contratación. Su denominación tiene que ver con diversos aspectos, de los cuales destaco por lo menos tres: reciben una remuneración del erario público, administran o tienen bajo su uso y cuidado recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones y, por supuesto, tienen un trato directo con los ciudadanos.

Para contar con una visión más dogmática del tema, en el cuadro 1 expongo algunos textos constitucionales relativos.

Cuadro 1. Marco constitucional para la definición de las personas servidoras públicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 108 [...] Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la administración pública federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía [...] Las constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
---	--

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Artículo 130 [...] Se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.
---	---

Esta conceptualización constitucional es clara y muy sencilla: podrían añadirse otras características que amplíen o contravengan estas definiciones, que son muy afines entre sí, pero carecerían de sentido jurídico.

En la parte legal, en el caso del Estado de México y sus municipios, objeto central de estas reflexiones, la persona servidora pública se define como lo muestra el cuadro 2.

Cuadro 2. Definición de la persona servidora pública

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.	Artículo 3, fracción xxvi. Servidores públicos: a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
---	---

Fuente: Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

La suma legal de la constitucionalidad y la legalidad debería abonar a la legitimidad del ejercicio de los cargos públicos, lo cual no siempre ocurre, ya sea por lo cuestionable de los procesos democráticos mediante los cuales algunas personas son electas o, en la mayoría de las ocasiones, por la falta de transparencia en la designación de las personas servidoras públicas que no están sujetas a un proceso de elección, porque no responden a expectativas sociales o, simplemente, por diversos factores culturales.

De estos elementos se puede concluir que, por definición, la persona servidora pública es aquella que tiene un cargo público, administra, ejecuta y dispone de recursos públicos, pero, sobre todo, con base en lo anterior, tiene trato directo con la ciudadanía.

Ahora bien, en lo que respecta a los derechos, hay que poner énfasis en los derechos laborales, pues se da por hecho que los derechos humanos están suficientemente entendidos; sólo en aquellos casos en que la línea distingue a unos de otros se habrá de realizar alguna reflexión y análisis, pero fundamentalmente, en el caso

de los derechos laborales, se habrá de destacar el derecho a una remuneración digna con todas las prestaciones económicas y en especie que se tengan contempladas, no solo en el marco legal, sino también en los contratos o convenios colectivos de trabajo. Es importante que, dado el nivel de presión física y mental, derivado de la grandes responsabilidades que la mayoría de las personas servidoras públicas asumen, se debe tener en cuenta lo que implica el acceso a un ambiente laboral adecuado, con trato digno y respetuoso por parte de los superiores jerárquicos, a lo cual se agrega la ministración de los materiales y suministros para el desempeño de sus funciones, lo que constituye un reto adicional para la administración pública. Aquí se separa de fondo la estructura de la administración pública entre los mandos que toman decisiones y las personas servidoras públicas que las ejecutan. La interrogante inmediata sería: ¿qué pasa con los derechos laborales de los servidores públicos de elección popular, como los ejecutivos federal y estatales, los senadores, los diputados federales y locales, los funcionarios judiciales, las personas servidoras públicas de mando en órganos autónomos, en fin, todos aquellos que provienen de un proceso electoral o bien de una auscultación ante los órganos legislativos?

Bajo esta perspectiva tangible se puede separar en muchos bloques la estructura de las personas servidoras públicas; sin embargo, este ejercicio de análisis se enfocará en dos, como se ha descrito más arriba: las que toman decisiones y las que ejecutan esas decisiones, considerando que entre ellas hay una infinidad de rangos, distinción y disposición de funciones, capacidades, recursos, etcétera.

Sería muy simple señalar que cada persona servidora pública tiene los derechos previstos en las leyes, pero en la realidad hay situaciones muy diversas. Por eso es necesario descubrir cómo son electas, sin ningún afán despectivo, pero sí crítico y analítico, de la realidad acerca de cómo se toman decisiones en esos procesos.

¿Cómo elige un partido político a un candidato a la Presidencia de la República? En el actual proceso se aseguró que con base en encuestas a las bases y a la ciudadanía; en las dos grandes coaliciones se simuló un acto que resultó categóricamente incongruente con lo que busca una encuesta. Por un lado, se presenta a una candidata con todo el apoyo del Estado, por lo cual era obvio que aún antes de aplicar la encuesta ya se sabía quién la iba a ganar. Y ganó. Por el otro lado, una candidata, cuya designación fue muy parecida a las que realizaba el viejo régimen y a quien no le favorecían las encuestas y compitió con otra candidata que, todo apuntaba, le iba a ganar, pero de pronto la candidata que iba creciendo en popularidad se retiró de la contienda sin una explicación convincente de su decisión, lo que deja ver que hubo una clara imposición. Y así podríamos analizar cada uno de los cargos de elección popular. Como en la Ciudad de México, don-

de una coalición la encabeza un varón, pero que no es afín a la cúpula y lo quitan antes de que concluya el proceso de selección para imponer a una mujer, popular y con experiencia, sí, pero no con el carisma de aquél. En la coalición opositora sólo hubo un cónclave mediante el cual se realizó la elección de su candidato. Evidentemente, en ambos casos permeó la ética, ya que la autoridad electoral los avaló, pero, ¿realmente fueron éticos? Quizá sí, pero democráticos no.

Ahora el tema clave está en las candidaturas a cargos de elección por la vía plurinominal, esa noble estructura que trajo de Europa Jesús Reyes Heróles en la década de 1980, para que las minorías tuvieran voz y fueran escuchadas en los cuerpos colegiados de los diferentes ámbitos de gobierno; aunque su voz no alcanzaba por sí sola para nada, a veces sólo para hacer públicos sus intereses marginales que a la postre acabarían siendo silenciados por la mayoría arrolladora de un sistema anacrónico y disfuncional con un tinte democrático. Por eso la importancia de desaparecer esas figuras obsoletas y, en todo caso, reestructurar los distritos, las circunscripciones y las regiones de los territorios del país.

En términos generales las personas que prestan servicio público tienen todos los derechos laborales que prevén las leyes, más allá de los conocidos, como una remuneración justa y adecuada y vacaciones, entre los más conocidos. Destaca el derecho a la capacitación para los cargos públicos que desempeñan, de hecho, éste es un derecho y una obligación, pues además de contar con capacitación en el ámbito teórico de sus funciones, también deben ampliar su adiestramiento con prácticas que permitan el mejor ejercicio de sus conocimientos teóricos y prestar los servicios públicos de la mejor manera.

Pero se podría decir que como es un derecho constitucional votar y ser votado, entonces esos cargos permanecen sin mayor exigencia. No obstante, lo cierto es que generalmente no cumplen su función de representar a las minorías y sólo representan a grupos de interés.

IV. LA POBLACIÓN EN EJERCICIO DE SUS DERECHOS. ¿Y LAS OBLIGACIONES?

El encuentro entre ciudadanos y servidores públicos suele distinguirse porque regularmente no son muy afortunados. En los ciudadanos existe la percepción de que la persona servidora pública no es la que ejerce la mejor ética y las buenas prácticas en el sector público, por lo que continuamente se acercan a las instituciones públicas predispuestos, asustados o belicosos. Por lo general, inclusive evitan asistir a las instituciones públicas a menos que sea absolutamente indispensable hacerlo.

En la práctica docente, que produce esta reflexión, se ha reiterado a los alumnos que en sus trabajos académicos y de investigación procuren plasmar tres ver-



tientes, sobre todo a la hora de llegar a sus conclusiones. Una consiste en plasmar su visión como estudiosos de ciertos temas e intentar ser lo más objetivos posibles; en segundo lugar se sugiere que su análisis esté enfocado en la perspectiva del ciudadano, esto es, cómo se sienten cuando tienen que asistir a una oficina pública, donde invariablemente reciben malos tratos y sufren extorsiones, entre otras vejaciones; la minoría asegura haber recibido un trato amable y eficiente; por último, también se les recomienda que se enfoquen en el papel de los servidores públicos y desentrañen cuál es su conducta y sus reacciones ante todo tipo de ciudadanos: los que son ambles, los que no lo son e, inclusive, aquellos que llegan diciendo que no saben con quién tratan por sus altas influencias, o los que no saben ni a qué van, desconocen los requisitos de un trámite y piensan que el gobierno (administración pública) debe resolver todo, o bien, quienes quieren arreglar con actos apartados del derecho. Los resultados de ese ejercicio son diversos y sorprendentes, como se explicará a continuación.

Desde el enfoque de la academia y la investigación se reportan diversas situaciones. Destaca el hecho de que, por una parte, los ciudadanos no saben lo que quieren y no se ocupan de informarse en los distintos medios acerca de los requisitos que deben cumplir para lograr un buen servicio por parte de la administración pública. Hay casos típicos de influyentismo y amedrentamiento al servidor público; realmente son pocos los servidores públicos que reciben un trato adecuado del ciudadano. Aquéllos también asumen diversas posturas: destaca la prepotencia que violenta los derechos y la dignidad humana. Hoy no hay experiencia más difícil para un ciudadano que asistir a una agencia del Ministerio Público en la condición que sea. Otra situación muy sensible es el trato incorrecto que las personas reciben en hospitales y clínicas del sector público, en todos los ámbitos de gobierno, y el que reciben de un agente policiaco en los retenes, que por lo general es ilegal y violenta los derechos humanos. Éstas son las quejas más consistentes. No es asunto menor la falta de capacitación de las personas servidoras públicas, empezando porque desconocen el marco jurídico que regula su actuación; en ocasiones sí lo conocen y lo pasan por alto ante la sorpresa del ciudadano que, en ocasiones, requiere con urgencia algún servicio. Cuando el ciudadano conoce sus derechos domina el marco jurídico y busca la manera de hacerlo valer, cobra una gran importancia la función de órganos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Este órgano del Estado mexicano tiene el reto no sólo de recomendar —lo que, con las reformas constitucionales más recientes, implica una sanción pues las recomendaciones son obligatorias— sino también de prevenir los actos incorrectos. Finalmente se puede señalar que el ciudadano se debe informar, hasta donde le sea posible, sobre los trámites y los derechos, cumpliendo simultáneamente con sus obligaciones.

El encuentro entre la ciudadanía y las personas servidoras públicas debiera ser la fórmula para construir una sociedad mejor, pero desafortunadamente no siempre es así. Aunque vale la pena resaltar la sensación de agrado cuando el ciudadano ha logrado sin mayores contratiempos los fines que buscaba, y la tranquilidad y la sensación placentera habrán de envolver a la persona que presta el servicio público cuando puede ayudar a resolver los problemas que le expone el ciudadano.

En ese contexto, la persona servidora pública enfrenta diversas conductas, comenzando por aquellas que son las convencidas de dar su mejor esfuerzo para atender y resolver las necesidades de la ciudadanía, por fortuna hay muchas personas que se dedican al servicio público, sin tener una estadística global, que se consideran realmente afortunadas de tener la oportunidad de desempeñar un cargo público, esto mantiene de pie un sistema social, económico, político, cultural, entre muchos otros aspectos, que tienen funcionando en niveles aceptables.

Estas reflexiones apriorísticas, basadas en percepciones de estudiantes, profesionistas, usuarios de servicios públicos, así como de personas servidoras públicas y en experiencias propias a través de más de 30 años de ejercicio del servicio público y docente, toman forma con los datos que arroja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021, que se levantó del 1 de noviembre al 16 de diciembre del 2021. Su objetivo fue generar información sobre experiencias y apreciación de la ciudadanía respecto de los servicios públicos más representativos, con el siguiente resultado:

Servicios públicos básicos en el ámbito nacional

En 2021, 70.5% de la población de 18 años y más, que habita en áreas urbanas de más de 100,000 habitantes, manifestó sentirse muy satisfecha o satisfecho con el servicio de recolección de basura; mientras que 25.1% se encontraba muy satisfecha o satisfecho con las calles y avenidas.

**Tabla 1. Evaluación de los servicios públicos básicos
en poblaciones con más de 100, 000 habitantes**

Servicio	2019	2021
Recolección de residuos sólidos (basura)	66.4	70.5
Policía	26.2	25.3
Calles y avenidas	25.1	25.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2021.

Nota: se tomaron solo los servicios públicos evaluados con resultados en los extremos: los mejor evaluados y los peor evaluados.

Con la misma técnica se presenta el resultado de la evaluación de los siguientes servicios:

Tabla 2. Servicios públicos bajo demanda

Servicio	Año 2019	Año 2021
Educación pública universitaria	79.8	83.1
Servicios de salud en el ISSSTE	38.0	51.8
Transporte público automotor	32.7	38.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021.

Nota: se tomaron solo los servicios públicos evaluados con resultados en los extremos: los mejor evaluados y los peor evaluados.

En torno a la percepción de corrupción al momento de realizar trámites personales, el INEGI reporta lo siguiente:

Tabla 3. Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 000 habitantes, 2013-2021

Año	Número de casos reportados
2013	12,080
2015	12,590
2017	14,635*
2019	15,732*
2021	14,701*

* En estos casos sí existió un cambio estadísticamente significativo con respecto del ejercicio anterior.
 Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Ediciones 2013 a 2021.
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

Para el caso de las tablas 1 y 2, relativas a la prestación de los servicios públicos básicos, destaca el hecho de que son servicios que directamente implican contacto entre el ciudadano y las personas servidoras públicas, excepto calles y avenidas, sigue siendo preocupante que los cuerpos policiacos están entre los peor evaluados. En los servicios públicos bajo demanda, que son aquellos que implican trámites previos a la ejecución o prestación de los mismos, no es novedad que los servicios universitarios sean los mejor evaluados, inclusive las universidades públicas mexicanas se encuentran posicionadas entre las mejores del mundo, dicho por los contratantes. Por otra parte, y aunque mejoró mucho, es preocupante que el trato en un servicio tan sensible como la salud haya sido el segundo peor evaluado;

mientras que el que no ha tenido cambios es el transporte público automotor, pues se le considera caro, deficiente, contaminante y riesgoso.

La trascendencia de recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos proporcionados por los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, busca reunir elementos para la toma de decisiones de política pública, encaminados a su mejora, eficiencia y modernización y, en consecuencia, el reto fundamental recae en la protección de los derechos humanos.

**V. FORMACIÓN LABORAL Y PROFESIONAL
DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS MUNICIPALES**

“Al cierre de 2017, laboraban 4,198,846 personas en las administraciones públicas federal y estatal, de las cuales 40.4% formaban parte del gobierno federal. En el ámbito municipal, laboraban 1,012, 348 personas al cierre de 2016” (INEGI, 2019).

Con esa distribución de las personas servidoras públicas, el mismo comunicado de prensa del INEGI de 2019 señala que la formación académica se compone de la siguiente manera:

Tabla 4. Distribución porcentual del personal en las administraciones públicas según nivel de escolaridad

Ámbito de gobierno	Ninguna o básica	Media	Licenciatura	Posgrado
Federal (2017)	15.5	30.5	44.2	9.7
Estatad (2017)	19.0	20.6	56.1	4.2
Municipal (2016)	60.6	39.1	<1*	<1*

*La suma de ambos no llega al 1%, deducción propia ante la falta de datos según tabla de origen.
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno Federal 2018.
INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018.
INEGI. Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegaciones 2017.

Esta radiografía de la formación académica y profesional de los servidores públicos, solo en la administración pública de los tres ámbitos de gobierno, deja ver un área de oportunidad muy grande para mejorar la estructura y darle una solución a la atención al público usuario, que mejore la calidad de los servicios y con ello se fortalezca el respeto a los derechos humanos.



En los datos del INEGI llama la atención lo bajo que es el dato estadístico en los municipios para 2016, en lo relativo a personas servidoras públicas con estudios profesionales y de posgrado.

Ahora bien, es cierto que el contar con una profesión no es garantía de prestar mejor servicio público con apego a los derechos humanos; en el caso del Estado de México, cuya Ley Orgánica Municipal, desde hace más de una década, exige grados mínimos de licenciatura para desempeñar ciertos cargos (como los tesoreros, obras públicas, secretarios de ayuntamiento, contralores, entre otros), a quienes además se les exige contar con una certificación de competencia laboral que confirme sus conocimientos en los cargos que ejercen, los resultados desafortunadamente no son los mejores, sino, apenas, resultan aceptables. No se recomienda de ninguna manera modificar estos requisitos previstos en la citada ley, por el contrario, lo que se sugiere es hacerlo a escala nacional, complementar con una capacitación más estricta en materia de protección a los derechos humanos, ética y valores, pero sobre todo es importante impulsar de inmediato un sistema de servicio civil de carrera con respeto a los derechos laborales y humanos de los aspirantes, estructuras sindicales y, sobre todo, que garantice una conducta correcta en el trato a los ciudadanos.

Al día de hoy se tiene un sistema de rendición de cuentas, los servidores públicos de todos los ámbitos del Estado mexicano están obligados a rendir cuentas con la denominada declaración tres de tres, donde se presentan, a los órganos jurisdiccionales correspondientes, declaraciones sobre situación patrimonial, declaración fiscal y conflicto de intereses. Lo cierto es que este requisito se libra fácilmente y no hay sanciones de fondo, de manera imparcial y con apego a derecho, si las personas servidoras públicas incumplen tales requisitos, pues cuando el debido proceso no está mal estructurado, existe algún tecnicismo que acaba diluyendo el proceso disciplinario en juicios de nulidad ante los tribunales de justicia fiscal y administrativa, inclusive en el amparo. En suma, no hay sanciones que sienten precedentes y que inhiban las conductas incorrectas de las personas servidoras públicas que incurrir en actos indebidos.

VI. FORMAS DE ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL

Es de dominio público que es un derecho de todo mexicano votar y ser votado, así como ocupar cargos públicos, pero ¿cuál es la vía para lograrlo? ¿Qué requisitos hay que cumplir? Y así podrían generarse un sinnúmero de preguntas en torno al mecanismo de acceso al servicio público que simplemente no existe.

Hoy se puede acceder al servicio público a través de filiaciones sindicales, partidistas, recomendaciones y otros procesos que son indescriptibles, pero desafortuna-

damente reales y comprobables. Prácticamente ninguna institución cuenta con un sistema de ingreso al servicio público a través de la valoración perfiles, formación académica, competencias y habilidades laborales, ética y valores.

Es cierto que México cuenta con una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal que surgió en 2006, pero es inoperante, aunque cuenta con el sistema de reclutamiento a través de la página oficial www.trabajaen.gob.mx, donde se ofertan espacios laborales para prácticamente todos los perfiles laborales de la administración pública federal, pero al final, después de una serie de exámenes, lo que determina el acceso a los cargos es una entrevista con una persona servidora pública de alto nivel jerárquico, dejando a un tema de subjetividad el acceso al servicio público, ya que la misma ley prevé que se pueda contratar al personal sin cursar los procesos de selección en función de las necesidades de la cada dependencia y criterios de necesidad y urgencia que solo las dependencias determinan.

Esos mecanismos que nacen contaminados provocan que la persona que accede al servicio público busque alguna manera de recuperar los recursos invertidos para su ingreso, lo que desvía por mucho la vocación de servicio público honesto, eficiente, eficaz y transparente.

Si el origen está viciado, lo que sigue ya no va a funcionar de manera correcta, esa es la causa de que los servidores públicos no tengan la vocación, compromiso y perfil para desempeñar un cargo que ciertamente es muy demandante y que en lo económico no garantiza (vaya, de inicio, ni siquiera lo ofrece) que alguien con un cargo de esta naturaleza pueda hacer fortuna; el tabulador está estructurado para generar un sistema de remuneración adecuado al grado de responsabilidad de los cargos y así cubrir las necesidades de las personas servidoras públicas, pero nada más.

El caso específico de las administraciones municipales no tiene ni remotamente un mecanismo de evaluación para reclutar personal, acorde a las necesidades y retos de este ámbito de gobierno, lo que resulta en que cada tres años las administraciones públicas se reinventen, se apoyen en ciertos mecanismos cuando hay compromisos, se paguen favores o se cobren facturas.

Cada tres años hay despidos masivos en las administraciones municipales, sus organismos públicos descentralizados y desconcentrados, cuando cuentan con ellos, quedan muy lejos de respetar los derechos humanos básicos. La persona servidora pública, antes de ejercer un cargo, es una persona con derechos y obligaciones, si la despiden por el simple hecho de que concluyó una administración, se están violentando sus derechos humanos y laborales; si su despido o separación del cargo es porque la alternancia está dando forma a una joven democracia parece justo, pero no lo es del todo. Al final hay que pagar liquidaciones o finiquitos, según sea el caso, sin importar los resultados que la persona servidora pública haya

logrado, lo que genera fuertes cargas financieras y legales, así como responsabilidades en juicios que duran años y que en su mayoría son perdidos por las administraciones públicas municipales, pues los derechos de las personas servidoras públicas están consagrados desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando se trate de empleados de confianza y el argumento que se esgrima para su separación del cargo, en esos casos, sea justamente la pérdida de ésta. Primero son los derechos.

El caso *sui géneris* es el Estado México, que modificó la ley que regula las relaciones laborales con sus servidores públicos estatales y municipales, misma que argumenta que al concluir el periodo de gobierno, estatal o municipal, la relación laboral concluye, es completamente inconstitucional, por eso en los amparos estos gobiernos pierden, y se obligan a pagar laudos sumamente pesados para las haciendas públicas.

Lo curioso es que la Suprema Corte no haya tomado de oficio esta ley violatoria de los derechos humanos y laborales de los servidores públicos, aunque en los amparos sí fallan a su favor, con lo que resulta evidente que la ética de los servidores públicos se distorsiona cuando se ven sometidos a largos, difíciles y a veces crueles procesos judiciales, donde con suerte y paciencia la persona separada de un cargo gana los juicios y descapitaliza a las administraciones públicas; dando paso a que los titulares de las administraciones públicas, sobre todo municipales, se encuentren en situaciones de enorme vulnerabilidad, generando sanciones drásticas a los ediles municipales cuando son mal asesorados. Existen precedentes muy lamentables de disolución de ayuntamientos y sanciones del orden penal.

La falta de un sistema sólido para el retiro es un tema aparte, las personas servidoras públicas solo llegan a contar con una pensión del sistema de seguridad social de su entidad, pero no tienen un mecanismo de ahorro para el retiro, lo que genera una disparidad social injusta, las personas servidoras públicas no cotizan en las administradoras de fondos para el retiro (afores). Está por demás abundar en que esto es un camino a la búsqueda de satisfactores por vías no necesariamente legales de parte de las personas servidoras públicas, por lo que es urgente homologar un sistema de retiro para todos los asalariados.

Resulta complejo el ingreso al servicio público por vocación, pues las convicciones pasan por filiaciones partidistas que naturalmente llevan una carga ideológica, lo cual genera que el ejercicio de la administración pública tome direcciones en función de la filosofía del partido en el poder, e inclusive de las personas que logran el triunfo electoral, que constantemente se apartan de los principios de sus propios partidos en función de intereses particulares o de grupo. Este hecho sesga la prestación de los servicios públicos y, en gran medida, condiciona o, por lo menos, pone en entredicho la imparcialidad del actuar de las personas servidoras

públicas. En resumen, la ética del servidor público se desarrolla, si así se le puede llamar, en atención a compromisos de partido o personales, no domina el interés público, los derechos humanos quedan condicionados a esos sesgos de intervención de las filosofías partidistas.

La descripción de una situación prevaleciente en el desarrollo y ejecución de la función pública no puede restringirse solamente a un poder, el ejecutivo; el sistema republicano obliga a evaluar a otros servidores públicos de los dos poderes que la conforman, así como organismos descentralizados y de los llamados órganos autónomos, que resultan en muchos casos tener más poder que los tres órganos que integran la república, lo cual no es democrático, ético ni congruente. Esto que se ha denominado descripción, toma forma de diagnóstico cuando se observa desde una perspectiva apriorística, basada en percepciones de académicos, estudiantes en funciones de servidores públicos, ciudadanos y estudiosos. Así ha ocurrido en la primera parte de esta reflexión, y pasa por un ejercicio de análisis cuantitativo cuando se asumen las estadísticas que aporta el INEGI, el cual, en encuestas muy aceptadas en el ámbito nacional y que son de carácter oficial, señala la calidad de los servicios públicos, y no por validar o descalificar dichos servicios, sino por el hecho de que los servicios públicos son otorgados y ejecutados por seres humanos en su condición de personas dedicadas a la prestación de éstos. En suma, se está evaluando una conducta humana por medio de la prestación de un servicio público, donde resulta altamente sorprendente que la recolección de residuos sólidos (basura), otorgada por personas servidoras públicas con un nivel académico básico o nulo, y que resultó ser el mejor de los dos grandes grupos comparados, en contraste con los servicios médicos, que son ofrecidos por profesionales de la salud que cuentan con una gran preparación profesional y que pasan años en las aulas, clínicas, hospitales, cursos de capacitación y actualización, y aun así quedaron entre los peor evaluados. Lo anterior permite plantear una hipótesis: “el tema de la calidad de la prestación de servicios públicos no es una cuestión de grados académicos o de niveles de preparación, es una suma de voluntades, perfiles y temple de servir a la comunidad”.

Debe ser severamente sancionado quien condicione el acceso al servicio público a través de dádivas, compromisos políticos u otro tipo de condicionantes ilegales, pero para ello se requieren dos reformas legales como mínimo: la que urge la ley del servicio civil de carrera y la que resulte en los códigos penales.

Es imperativo construir una cultura del servicio público por convicción, con ánimo, generar verdaderos instrumentos de transparencia que no estén al servicio de grupos fácticos. Esta transparencia debe operar desde la convocatoria a ocupar cargos públicos, su proceso de evaluación, resultados, contratación, seguimiento en el servicio con evaluaciones programadas acompañadas de la capacitación bajo programas acordes a las necesidades del servicio público.



Lamentablemente, la administración municipal, que debe contar por mando legal con una partida específica en su presupuesto de egresos para capacitación, es la más frágil de las estructuras de la administración pública, como se ha citado, vive una constante rotación de personal que a veces no llega ni a los tres años de un periodo constitucional; otras veces pasa por cuestiones sindicales, precisando que no existe ninguna animadversión en contra de las organizaciones labores, excepto que se deben conducir en función de los derechos y la justicia de los trabajadores y no por cuotas de gremio o intereses político-económicos.

Con base en esta reflexión es que se proponen los siguientes elementos básicos para la elaboración de un servicio civil de carrera:

Cuadro 5. Elementos básicos en el perfil de las personas servidoras públicas

Concepto o función	Definición
Actividad	Acción específica que debe realizar la persona que presta servicio público apegada a la norma jurídica, planes, programas y presupuestos.
Destreza	Capacidad aprendida a través de modelos y sistemas de capacitación que orienten al mejor desempeño de la persona que la realiza con eficiencia, hay que considerar en este punto el uso de tecnologías en el ejercicio del servicio público.
Conocimientos	Conjunto de experiencias adquiridas por la persona que presta servicio público y las pone en práctica
Habilidades	Se pueden clasificar en varios rubros como básicas o naturales, como expresión oral, escrita, manejo de máquinas, herramientas, equipos; de conducta social, organizar equipos de trabajo, liderazgo, compañerismo, compartir conocimientos; sociales como interrelación, solución de conflictos, manejo de crisis, inteligencia emocional.
Tendencia	Pasa por la división y organización del trabajo, vocación, gustos, preferencias encaminadas a realizar determinadas tareas en lugar de otras. Destacan de manera muy importante las de género.
Valores	Indispensable partir de la ética, del compromiso, del respeto, de la vocación de servicio, de la humildad, de la solidaridad, de la tolerancia, de la paciencia, y del esfuerzo.

Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior no se agregó la moral porque su definición es muy diversa, lo que para unas personas serían acciones morales, para otras no lo son. El filósofo griego Sócrates obsequia al mundo la que posiblemente sea la mejor de las definiciones de este concepto: “La moral no tiene que ver son las leyes humanas, ni con la religión, tiene que ver con las creencias y valores de cada quien”.

La frase de Sócrates es una buena forma de cerrar este apartado, sobre todo partiendo de una realidad tangible: cada estado tiene sus propias normas, cada municipio tiene sus propios bandos municipales y reglamentos, por lo que la gran diversidad social, económica, política y cultural arroja datos incuestionables para cada región; lo que en unos lugares es incorrecto, en otros es aceptado, es el valor de una diversidad cultural y de una democracia tan libre como la mexicana. Pero lo que sigue sin quedar claro es ¿cómo se ingresa al servicio público? Lo único cierto es que no existe un proceso claro y transparente que garantice el respeto a los derechos humanos y laborales.

VII. CARENCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal plantea que

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Artículo 2. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Llama la atención el objetivo de establecer bases para formalizar un servicio profesional y que, por la misma ley, se establezca una condición de igualdad de condiciones que, a simple vista, no existe; con o sin ley, prevalecen los compromisos políticos y otros mecanismos, no necesariamente legales, lo que desvirtúa la ética en la prestación del servicio público.

A través de más de 30 años formando generaciones de estudiantes en carreras como Ciencias Políticas, Administración Pública y otras más, participando en diplomados, cursos, especializaciones y maestrías encaminadas a profesionalizar a jó-

venes, orientarlos en su vida académica para desempeñarse en el servicio público, puedo concluir que un sistema profesional para reclutar con transparencia a futuras personas prestadoras de servicio público mínimamente se debe componer de los siguientes aspectos:

Cuadro 6. Elementos de un sistema profesional y civil de carrera para prestar servicio público

Concepto	Definición
Tendencia a la mejora	Previsto en los planes y programas de trabajo, se deben establecer objetivos y metas realistas, promoviendo con ello que las personas servidoras públicas puedan alcanzar, con las mejores condiciones laborales posibles, acceso a la tecnología y así brindar el mejor resultado a la ciudadanía.
Productividad	Los planes cuentan con objetivos, acciones que realizar, y metas por alcanzar de orden cualitativo, para lo que se deben establecer los mecanismos de evaluación sobre ambos esquemas. El Sistema de Evaluación de Desempeño aún está muy limitado y lo que ocurre es que se acude a modelos de simulación y alteración de resultados que son difíciles de auditar.
Visión a futuro	El servicio civil de carrera debe conjugar la experiencia de unos y la energía de la juventud de otras personas, su proyección a futuro debe estar basada en las necesidades sociales, las tendencias previstas en los planes de desarrollo, la evolución tecnológica y ser lo suficientemente flexible para adaptarse a cambios económicos, mundiales, y legales.
Perspectiva de género, inclusión y no discriminación	Este sistema contemporáneo debe contemplar la perspectiva de género, inclusión de todos los grupos étnicos que conforman la nación mexicana, las preferencias sexuales, religiosas y las grandes exposiciones de la diversidad que componen al México de hoy.
Compromiso recíproco	La prestación del servicio público pasa por la figura jurídica del contrato, este instrumento plasma derecho y obligaciones de las partes, no debe sustraer el derecho a la libre asociación como la que constituyen los sindicatos, pero éstos deben sumar sus compromisos a los objetivos y metas de las instituciones. Los servidores públicos con cargo que tengan capacidad de mando deben siempre mirar por un ambiente laboral adecuado, garantizando el respeto a los derechos humanos y laborales sin perder de vista que la suma de los derechos y obligaciones de las partes tendrá como reto alcanzar como resultado la productividad que satisfaga las necesidades sociales.

Reclutamiento transparente y democrático con apego y respeto a los derechos humanos	Este rubro sin duda es el punto más álgido, debe establecerse con toda claridad y a la vista de todos, la manera por la cual se logra acceder al servicio público, aun a los cargos de elección popular; debe haber categorías y rangos con resultados mínimos por alcanzar. No será lo mismo contratar a una persona para el servicio público básico, que a un especialista que requiere un alto grado de preparación en su ramo.
Objetivos particulares de las personas servidoras públicas	Derivado de estudios sociales y culturales, el acceso al servicio público debe comprender aspectos de las necesidades humanas básicas para todas las personas que desempeñan un cargo público, las estancias infantiles son un gran ejemplo, pero no es lo único, se requiere volver a un esquema que ya se tuvo, como aquel que además ofrecía centros recreativos, espacios culturales, de esparcimiento de corte familiar, social e integrador, que motive a quien presta servicios públicos; no debe ser tarea o gestión exclusiva de los órganos públicos.
Compromiso y sentido social	Las partes deben sumarse a la construcción de este sistema que debe ser vertebral y transversal a los planes de desarrollo; estructurar programas y proyectar presupuestos viables para construir la consciencia de lo que implica la prestación del servicio público. El profesor deberá hacer consciencia de lo que implica si un estudiante falta a clase sin causa justificada; también el médico que abandona o no atiende adecuadamente a sus pacientes; o quienes en el servicio policiaco inspiran más desconfianza que protección; que cualquier persona que presta servicio público al tomar recursos de un ciudadano por medio de la extorsión considere que está privando al ciudadano del producto de su trabajo, en fin, la lista es larga.
Cultura de servicio público	No es exclusivo de la persona servidora pública, los ciudadanos también deben comprender que prestar servicio público debe estar sustentado en una vocación; es necesario romper la dinámica de que en los órganos públicos todo está mal, por el contrario, informarse de los requisitos que se deben cumplir y entender que viejas ideas como “la calle es libre y hago lo que quiero” no son ciertas; la mayoría de las normas y leyes son para regular la conducta en espacios públicos. La persona que presta servicio público habrá entonces de modificar su actuar cuando sorprende a un ciudadano en una conducta inadecuada, procederá conforme a la norma en la cual ya fue capacitada y no pensará en ningún momento que eso acabará en un ingreso indebido, producto de un soborno a cambio de no sancionar.



Capacitación	Sistema de preparación obligada para las partes, basada en un sistema de planeación, programación y presupuestación que oriente a las personas servidoras públicas para que se encuentren con los elementos óptimos y puedan mejorar sus labores en beneficio de la comunidad y de los propios órganos donde se desempeñan.
Sistema transparente de remuneración	Estructura de remuneraciones con base en un tabulador justo y equitativo, que permita a las personas que prestan servicio público contar con un ingreso acorde a sus responsabilidades, productividad y necesidades personales.
Estímulos	Sistema de compensaciones por méritos en el servicio cuando las personas servidoras públicas realizan actos o alcanzan logros sobresalientes en beneficio de la sociedad y del propio órgano público donde se desempeñan.
Sanciones	El castigo que habrá de recibir la persona servidora pública a quien se le haya probado, de manera irrefutable, la conducta ilícita con apego al debido proceso y respeto a sus derechos humanos.

Fuente: elaboración propia.

VIII. ÉTICA DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS ¿EN QUÉ CONSISTE?

Aristóteles y Platón ya discutían sobre las características de la ética y la moral, donde resolvían que la primera estaba más encaminada al carácter y la conducta y la segunda a la costumbre.

Ante los argumentos planteados se ha encontrado una serie de condiciones que explican caracteres y conductas, la costumbre no se considera como un concepto óptimo en esta reflexión no por falta de valor, sino por ser subjetiva y porque muchas veces se ha distraído de las conductas que se clasifican como social y jurídicamente aceptadas, lo que implica que la moral sí pasaría por un juicio jurídico y como una ruta para construir la conducta que se espera, en este caso, de las personas servidoras públicas, sin embargo impera lo previsto por el Código Civil Federal: “Artículo 10. Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”. Un imperativo que indica que aun sobre la costumbre debe prevalecer el Estado de derecho y por lo tanto la persona servidora pública se habrá de someter a este imperio legal, sin más restricciones que la salvaguarda de sus derechos humanos.

La ética del servidor público se debe construir a partir de un modelo educativo basado en valores objetivos y sistemáticos que se orienten al cuidado y observancia de la legalidad, salvaguarda de los procesos previstos en las normas y conservación en todo momento de los derechos humanos.

La ética de las personas que prestan servicio público no puede pasar por actos de caridad o de perversidad; debe encaminarse por una ruta de equilibrios basados en normas, principios de origen científico, métodos, reglas y otras disposiciones que orienten al cumplimiento de objetivos y metas previstas en favor o en contra de las personas sin distinción, pues no siempre lo que pide el ciudadano se acepta o se niega; los requerimientos de los gobernados están subordinados al cumplimiento de requisitos sociales, económicos, culturales y de otros ámbitos que han sido validados por órganos legislativos y judiciales a los cuales todos deben someterse, a reserva de ser sancionados.

Los códigos de ética publicados en los órganos mexicanos parecen más catálogos de buena fe y rituales de hermandad, que normas coercitivas que orienten la conducta de las personas servidoras públicas hacia la prestación de su mejor esfuerzo para otorgar servicios, lo cual resulta inoperante, pues no se puede eliminar el afán de superación individual, pero éste debe tomar rutas de buenas prácticas aplicadas a las normas y, en consecuencia, construir esquemas de superación individual, sí, pero también colectiva.

El aparato público de cualquier país debe estar sustentado en bases democráticas y respeto a los derechos humanos, sin distinciones de ninguna índole y con ello cimentar las bases de un desarrollo equilibrado y sostenible de largo plazo, con equidad y justicia.

No es asunto menor el papel de los medios de comunicación en esta era de tecnología y comunicaciones tan veloces, su función es preponderante, pero debe atender igualmente a valores y ética profesional, porque, si bien es cierto, no son servidores públicos, sí son personas públicas que influyen en el ánimo, cultura y educación de la ciudadanía; su libertad de expresión está garantizada en la propia Constitución nacional al siguiente tenor:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Que se expresen, que hagan tendencia, pero esa libertad de expresión tiene requisitos mínimos que son imperativos atender; no obstante que generen líneas editoriales y reciban pago por ellas, todo posicionamiento es respetable, pero no lo es la mentira, el ataque a la vida privada de las personas, por más públicas que sean en sus funciones, si hay elementos deberán difundirlos con pruebas y sin fomentar la confusión entre la ciudadanía, pues ya la imagen de las personas servidoras



públicas en todos los niveles y preferencias está deteriorada, por lo que sumarle calumnias no contribuirá a la construcción de un sistema ético, cívico y profesional.

Bajo esta tesis la ética debe ser la misma para toda persona servidora pública, naturalmente atendiendo a la naturaleza de sus encargos y grados de responsabilidad, pues tan grave resulta que alguien dañe al ciudadano, patrimonio o medio ambiente desde un perfil básico, como desde uno de alta jerarquía, esto podría abrir un tema de discusión, pues parecería menos grave no recoger la basura, que desviar recursos públicos en grandes cantidades, lo cierto es que las estructuras administrativas definen los alcances de las funciones de los cargos y con ello se podrán valorar los impactos de las conductas inadecuadas, por ello es que se afirma que la ética de las personas que prestan servicios públicos debe ser homogénea.

IX. CONCLUSIONES

La ética no es un concepto relativo a un solo cargo u acto de improvisación de orden político, tiene su naturaleza en la conciencia de los individuos y pasa por el respeto incondicional de los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones estatales, leyes locales, acuerdos y tratados internacionales signados por el Estado mexicano. Por supuesto, cruza el sendero de la historia, valores, tradiciones y costumbres, pero, como se ha afirmado, debe ser sometida al imperio de la ley y no de una persona con un determinado cargo público que tiene la obligación de hacer lo que a su cargo corresponde para atender esos derechos y promover una vida armónica. En lo que a la población corresponde, en el ejercicio de sus derechos se ha destacado que la ciudadanía también debe considerar el cumplimiento de sus obligaciones, no puede simplemente asumir que el Estado y su administración pública le deben resolver sus necesidades de manera axiomática, por el contrario: el ciudadano, cada vez más informado, estará en condiciones de orientar al servidor público hacia una conducta ética y respetuosa de los derechos de las personas.

En esta tesis la formación laboral y profesional de las personas servidoras públicas municipales cobra particular relevancia, se debe estructurar de manera permanente y accesible un sistema de capacitación continua, con ello se podrá implementar mejor la forma de acceso al servicio público municipal que hoy está en condiciones dudosas y a veces reclamables, con honrosas excepciones, lo que habría de superarse a través de la formulación de un servicio civil de carrera que hoy es inoperante, oscuro y obsoleto. Ya en la Colonia se documentaba el tráfico de cargos públicos, donde la lógica de ese momento indicaba: “si cuesta alcanzar el cargo, se cobra al llegar”, esta práctica produce un sistema de corrupción que dejó muy vulnerable al aparato público. Curiosamente las culturas precortesianas domi-

nantes como la azteca, maya y olmeca no arrojan datos de este tipo de prácticas, no por ello eran sociedades impolutas, había conductas antisociales que eran sancionadas con pena capital y eso no es lo deseable. En suma, la ética de las personas servidoras públicas se fundamenta no solo en las constituciones federal, locales y las normas que de ellas emanan, sino en un conjunto de valores que se deben ir construyendo desde todos los ángulos, y que involucran a la educación doméstica, formal, a los medios de comunicación y al entorno en que se desenvuelven las sociedades.

La utopía en la construcción de la ética de la persona pública no pasa solo por leyes y sanciones, recorre un largo camino que implica compromisos en todos los sectores sociales; habrá que sacrificar algunos aspectos culturales distorsionados, pues nadie se enriquece a través de la nómina.

X. FUENTES DE CONSULTA

INEGI (2019, junio 20). Comunicado de prensa núm. 317/19. 20 de junio de 2019. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/publica2019_Nal.pdf comunicado de prensa

INEGI (2018a). Censo Nacional de Gobierno Federal.

INEGI (2018b). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

INEGI (2017). Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegaciones.



El vínculo entre los órganos internos de control y la ética pública y su importancia para combatir la corrupción

The link between internal oversight bodies and public ethics and their importance in combating corruption

ZOILA ROMÁN ESPINAL

[Doctora en ciencias sociales y humanidades, profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.]

Los mecanismos que ofrecen los órganos internos de control y los valores en el servicio público que nos proporciona la ética son importantes y necesarios para generar un ambiente ético y de confianza en las organizaciones públicas. Consideramos que ambos sistemas organizacionales deben impulsarse en la medida en que los controles internos, a través de la ética, pueden favorecer un buen trabajo de control externo por medio de los órganos internos de control (oic) y, en general, un control efectivo del fenómeno de la corrupción. En ese sentido, el objetivo de este trabajo es analizar el control del ejercicio del gasto, la situación patrimonial y las responsabilidades administrativas como tres procesos que deben estar vinculados a principios y valores éticos, de manera que se realice un combate efectivo a la corrupción.

The mechanisms offered by internal audit agencies and the values in the public service that ethics provides us are important, both necessary to generate an ethical and trustworthy environment in public organizations. We consider that both organizational systems should be promoted to the extent that internal controls through ethics can favor a good job of external control through internal audit agencies and in general an effective control towards the phenomenon of corruption.

PALABRAS CLAVE: *control, ética, gasto, patrimonio, responsabilidades.*

KEYWORDS: *audit, ethic, expenditure, declaration, responsibilities.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Órganos internos de control y tres procesos. III. La ética en el servicio público. IV. La relación de los valores éticos con los procesos de control. V. Comentarios finales. VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

El gobierno mexicano ha intentado desde hace varias décadas, principalmente desde 1980, atacar, combatir y disminuir la corrupción a través de la implementación de diferentes reformas y políticas gubernamentales. Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de México de 1982 a 1988, condenó públicamente la corrupción y señaló como una de sus políticas de gobierno la renovación moral de la vida pública a través de reformas que incluían la descentralización de la vida nacional y la revisión de la naturaleza de las responsabilidades de las personas servidoras públicas. En este periodo de gobierno, a raíz de esas reformas, se generaron cambios institucionales muy importantes en las contralorías internas referentes a las responsabilidades administrativas y a las manifestaciones de bienes.

Baste decir que se unificaron las tareas concernientes al control, la legalidad y las responsabilidades de las personas servidoras públicas de la administración pública federal, para ser conducidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada el 19 de enero de 1983. Actualmente, a la Secretaría de la Función Pública le corresponde, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), entre otras cosas,

Organizar y coordinar el sistema de control interno (artículo 37, I) [...] inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos (artículo 37, I) [...] recibir y registrar las declaraciones patrimoniales (artículo 37, XVI), y conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la administración pública federal que puedan constituir responsabilidades administrativas (artículo 37, XVIII).

De igual forma, los orígenes del Sistema Nacional Anticorrupción,¹ creado en 2016 para combatir la corrupción y la impunidad, obedecieron propiamente más a un reclamo y a la indignación social surgidos tras los escándalos de la Casa Blanca² que involucraban al presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), a su es-

1 Integrado por siete instituciones; a saber: Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Consejo de la Judicatura Federal, Secretaría de la Función Pública, Comité de Participación Ciudadana, Auditoría Superior de la Federación, Instituto Nacional de Acceso a la Información y Fiscalía General de la República.

2 Para conocer con mayor detalle el reportaje periodístico que derivó en un escándalo de corrupción política véase en el siguiente vínculo electrónico: <https://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

posa Angélica Rivera, y al secretario de Hacienda, Luis Videragay, caso investigado por Secretaría de la Función Pública, en el que las personas implicadas resultaron exoneradas por conflicto de interés.

El Sistema Nacional Anticorrupción, ya en el periodo gubernamental de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), emitió el 29 de enero de 2020 la Política Nacional Anticorrupción con el objetivo de “asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno” (SNA, 2020: 13) con base en cuatro ejes estratégicos: 1) combatir la corrupción y la impunidad; 2) combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; 3) promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, e 4) involucrar a la sociedad y al sector privado.

En esta política aparece nuevamente el énfasis sobre el control de los recursos públicos, las declaraciones patrimoniales y las responsabilidades administrativas. Se señala que las atribuciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción³ serán, entre otras, “el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción” (SNA, 2020, p. 25).

Además de lo anterior, el Comité Coordinador tiene como atribución implementar la Plataforma Digital Nacional que albergue diversos sistemas, entre los que se encuentran los siguientes: “Sistema de evolución patrimonial, sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, y sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción” (SNA, 2020).

Por el contrario, la ética, o un sistema ético, no aparece como un factor clave contra la corrupción en todo el diseño de la política, pues sólo se menciona como una de las prioridades del eje 2, “Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder”, impulsar políticas de integridad en el servicio público a través de un nuevo mecanismo: los comités de ética. Así las cosas, la ética no es considerada como un eje estratégico en sí mismo o como un eje medular de toda la política nacional anticorrupción diseñada por el Sistema Nacional Anticorrupción.

Tan es así que las llamadas prioridades de cada eje se focalizan en instrumentos de control y sanción; es decir, se continúa en la lucha contra la corrupción mediante estrategias organizacionales e institucionales que tienen como fundamento el diseño de controles más amplios o el endurecimiento de las sanciones ante la comisión de actos de corrupción.

Sin embargo, en la propia política aparecen datos relevantes, derivados de la consulta ciudadana⁴ para el diseño de la política nacional anticorrupción. Cuando

3 Órgano colegiado integrado por las personas titulares de las siete instituciones que integran el Sistema Nacional Anticorrupción.

4 En esta consulta, que se realizó en línea, participaron cerca de 14,000 personas (SNA, 2022).

se pidió a las personas que señalaran la principal causa de la corrupción, el orden fue el siguiente: 42% dijo que no hay sanciones ni consecuencias; 18%, que hay falta de colaboración social; 17%, que es por ambición y falta de ética; 16%, por cultura, 8%, por condiciones de las personas servidoras públicas⁵ (SNA, 2022, p. 52).

De acuerdo con estas cifras es evidente el peso que tiene la impunidad en México para el fenómeno de la corrupción, puesto que la persona sabe que puede violar la ley en el entendido de que no recibirá ningún castigo; pero si observamos los porcentajes, la ciudadanía considera que no hay ética en la conducta de las personas, quienes actúan sin valores cuando toman decisiones; por lo que, si hace falta ética, en este caso en el servicio público, lo idóneo es que permee en todos los entornos de las organizaciones públicas, como ocurre con el objeto de estudio que nos ocupa.

Los mecanismos que ofrecen los órganos internos de control y los valores en el servicio público que nos proporciona la ética son importantes y ambos son necesarios para generar un ambiente ético y de confianza en las organizaciones públicas. Consideramos que ambos sistemas organizacionales deben impulsarse en la medida en que la interiorización de valores a través de la ética puede favorecer un buen trabajo de control interno por medio de los órganos internos de control y, en general, un control efectivo del fenómeno de la corrupción.

El objetivo de este trabajo es analizar tres procesos principales que tienen lugar en los órganos internos de control dependientes de las organizaciones públicas a las que se encuentran adscritos: control del ejercicio del gasto, situación patrimonial y responsabilidades administrativas y su relación y necesidad con los principios y los valores éticos, con el propósito de evidenciar que adolecer del desarrollo y el impulso de uno de ellos actúa en detrimento del combate a la corrupción en el servicio público.

En consecuencia, este trabajo afirma que la ética como un sistema integral de valores y principios interiorizados y socializados en las organizaciones puede coadyuvar a un control efectivo de la corrupción, y no sólo los controles que se instrumentan desde los órganos internos de control, con el argumento principal de que, a pesar de ellos, los índices de percepción de la corrupción en México han mantenido al país en la calidad de “muy corrupto”⁶ y se carece de un marco de ética sólido en el servicio público.

El primer apartado desarrolla los principales componentes y objetivos de los tres procesos propuestos y ofrece las características más relevantes del control interno. El segundo apartado aborda la necesidad y la importancia de la ética en el

5 La suma de los porcentajes da como resultado 101% y no 100%, lo cual tiene que ver con el redondeo de esos porcentajes.

6 En 2022 ocupó el lugar 126 de 180 países (Transparencia Internacional, 2022).



servicio público y su gestión. Por último, en el tercer apartado se analiza el vínculo necesario entre mecanismos del control interno, entiéndase aquel que realizan los órganos internos de control (OIC), y el impulso de valores éticos para detectar riesgos de corrupción y detenerlos. Finalmente, ofrecemos unos comentarios finales.

II. ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL Y TRES PROCESOS

El 18 de julio de 2016 se aprobaron siete leyes secundarias para crear el Sistema Nacional Anticorrupción⁷ con el objetivo de coordinar a las autoridades federales, estatales y municipales en lo concerniente a la prevención, investigación y sanción de faltas administrativas y actos de corrupción cometidos por servidores públicos. En particular, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación refieren a los órganos internos de control, antes llamados contralorías internas.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas define a los órganos internos de control como aquellas “unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos” (2016, artículo XXI).

Con base en esta definición se entiende que la tarea primordial de los OIC de las dependencias públicas en México consiste en dos funciones básicas: ejercer el control interno y llevar el proceso de responsabilidades administrativas.

El control interno requiere, entre otras cosas, un sistema de control orientado al cumplimiento de la misión institucional y brindar una seguridad razonable al logro de sus objetivos. El modelo coso (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission) es el marco de referencia ampliamente conocido y usado para el control interno de las organizaciones, sean públicas o privadas, y tiene como objetivo “permitir que las organizaciones desarrollen y mantengan sistemas de control interno que mejoren la probabilidad de lograr los objetivos de la organización y adaptarse a los cambios en el ambiente” (COSO, 2013, p. 6).

El control interno se entiende como “un proceso efectuado por la alta gerencia y el resto de personal de una entidad para brindar un grado de seguridad razonable al cumplimiento de sus objetivos institucionales” (COSO, 2013, p. 19). Cualquier organización pública puede desarrollar sus sistemas de control interno para que, a través de mecanismos de evaluación y control, reduzca riesgos en el uso de los re-

7 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y reformas al Código Penal y a la Ley de la Fiscalía General de la República.

cursos por parte de la institución e, incluso, prevenga actos de corrupción, al descubrir, por ejemplo, a través de auditorías, eventuales fraudes detectados en los estados financieros.

Una definición coincidente con la propuesta por el coso es la que ofrece la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) que, en el mismo sentido, considera el control interno como un “proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los objetivos gerenciales” (Intosai, 2004, p. 6). Sobresale, sin embargo, en esta definición, su orientación hacia el sector público, pues en la *Guía para las normas de control interno del sector público* hace énfasis en el papel de los gerentes gubernamentales y en las características propias de las organizaciones públicas. A su vez, con el control interno en el sector público se tiene la posibilidad de enfrentar, detectar y reducir los riesgos a los que se someten en su actividad cotidiana este tipo de organizaciones, como corrupción, fraudes, sobornos, además de que se trata de dinero público.

Para el coso y el Intosai, el control interno posee cinco componentes: 1) ambiente de control, 2) evaluación del riesgo, 3) actividades de control, 4) información y comunicación y 5) seguimiento. Además, cada componente está integrado por una serie de principios que permiten que el sistema de control interno funcione de manera eficaz.

Por ejemplo, para el ambiente de control, uno de los principios es el compromiso con la integridad y los valores éticos. En el caso de la evaluación de riesgos cobra especial relevancia la claridad de los objetivos de la organización para identificar los riesgos. Por su parte, las actividades de control ponen énfasis en las políticas y los procedimientos implementados para el control. Mientras que la información y la comunicación tienen como principio la comunicación eficaz de información de calidad. Finalmente, el seguimiento centra su atención en las evaluaciones continuas.

En el contexto de las organizaciones públicas el control interno se atribuye directamente a esas organizaciones como parte de sus funciones internas; por lo general, el control interno es competencia de entidades de fiscalización y de órganos internos de control.

Sin embargo, no se trata propiamente de sistemas de control interno como el modelo del coso y del Intosai, sino que su diseño institucional ha respondido al control del uso y ejercicio de los recursos públicos de los que disponen las dependencias públicas y, de igual forma, responsables del control interno de la dependencia a la que se encuentren adscritos, con apego a la normativa aplicable y vigente.

Como sostienen Arellano y Hernández, “la contraloría tiene por labor fundamental vigilar y controlar el ejercicio del gasto de una organización o entidad



de acuerdo con un presupuesto aprobado y sujeto a un marco normativo y a las disposiciones técnicas estatuidas” (2016, p. 160). Entonces, la esfera de competencia de los órganos internos de control se vincula directamente con la revisión de los recursos públicos de las organizaciones públicas, en cualquier ámbito de gobierno y poder público.

Y más allá de que las dependencias desarrollen un sistema de control interno, en la práctica, de acuerdo con su estructura organizacional que, a su vez, se desprende de la normatividad aplicable, tienen diversas atribuciones, entre las cuales se encuentran las siguientes: recibir denuncias por probables faltas administrativas; sustanciar procedimientos de responsabilidad administrativa; imponer sanciones; verificar el cumplimiento de procedimientos, políticas y programas; realizar auditorías y visitas de inspección; evaluar el sistema de control interno; proponer mejoras para la gestión organizacional, así como recibir y examinar declaraciones patrimoniales.

La Secretaría de la Función Pública señala que, en el contexto de la administración pública federal, existen 215 órganos internos de control con diferentes grados de heterogeneidad, según sus recursos, empleados e importancia estratégica, cuya función consiste en “aplicar auditorías, tanto de control de gestión como de fiscalización, resolver inconformidades referentes a procesos de licitación, así como comprobar hechos ilícitos y de corrupción que realicen funcionarios públicos en las dependencias del orden federal” (SFP, s. f.).

Asimismo, los órganos internos de control deben diseñarse al menos con una estructura básica para el cumplimiento de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones, que comprende, de acuerdo con la SFP, “área de quejas, denuncias e investigaciones, área de responsabilidades y área de auditoría interna, de desarrollo y mejora de la gestión pública” (SFP, s. f.).

Para los propósitos de este trabajo seleccionamos tres procesos que realizan los órganos internos de control, cuyo ejercicio lo vinculamos con una perspectiva ética. Los primeros son dos procesos que consideramos una función sustantiva de esos órganos, es decir, el control del ejercicio del gasto y la situación patrimonial, mientras que las responsabilidades administrativas, que surgen o se originan como consecuencia de los resultados que arrojen los dos primeros, las consideramos una función adjetiva, pero muy importante y relevante.

1. Control del ejercicio del gasto y las auditorías

Una de las atribuciones de los OIC se relaciona con el control del ejercicio del gasto. Su propósito es revisar que el gasto o la erogación de los recursos asignados a la dependencia pública se realicen con base en “eficiencia, eficacia, eco-

nomía, transparencia y honradez” (CPEUM, artículo 134), así como para el logro de resultados.

Examinar el destino del gasto público requiere, al menos, un marco de control que contemple: etapas clave del ciclo de ejecución presupuestaria, objetivos de control específicos en cada una de estas etapas y las responsabilidades de los actores relevantes en la aplicación de estos controles (Pattanayak, 2016, p. 3). Los actores clave son las entidades de fiscalización y los órganos internos de control, mediante acciones de auditoría. Esas acciones de auditoría tienen como finalidad asegurar que los entes auditados y ejecutores del gasto administren, manejen, custodien, ejerzan y apliquen los recursos públicos con base en lo dispuesto en el presupuesto de egresos y demás disposiciones aplicables.

Así, el objetivo del control del gasto “es garantizar que los recursos públicos se gasten de acuerdo con lo previsto dentro de los límites autorizados y con base en principios sólidos de gestión financiera” (Pattanayak, 2016, p. 6). Dos elementos destacan en esta definición. El presupuesto está integrado por las exacciones obligatorias impuestas a la ciudadanía y es aprobado, mediante ley, por el congreso. Mientras que la función de control del gasto debe asegurar, bajo principios de gestión financiera, que los recursos públicos se utilicen para lo que han sido dispuestos (evitar el desvío de recursos) y de manera eficiente (evitar el despilfarro) con base en la normatividad aplicable.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, las auditorías son un “proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada” (2016, artículo 4, II).

Aunque los órganos internos de control realizan diferentes tipos de auditoría, las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF) (2014) recomiendan una tipología que consiste en auditorías financieras, de cumplimiento⁸ y de desempeño.⁹

Las auditorías financieras son aquellas que permiten controlar el ejercicio del gasto, ya que se enfocan en determinar si la información financiera de un ente se presenta de conformidad con el marco normativo (NPASNF, 2014, p. 86); de esta

8 Es una evaluación independiente para determinar si un asunto cumple con las autoridades aplicables identificadas como criterios. Las auditorías de cumplimiento evalúan si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significativos, con las autoridades que rigen a la entidad auditada (INTOSAI, 2019, p. 9).

9 Es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora (INTOSAI, 2019a, p. 8).

forma se revisan los estados financieros del ente público auditado para dictaminar cómo se han ejercido los recursos públicos y para verificar que no existan irregularidades financieras o fraudes que pongan en riesgo el patrimonio de los entes gubernamentales.

Otro aspecto relevante del ejercicio de la auditoría financiera es que permite que los ejecutores del gasto rindan cuentas por la administración de los recursos públicos que se les ha asignado para ejercerlos en un tiempo determinado y con base en los tiempos presupuestales establecidos.

2. Situación patrimonial y la manifestación de bienes

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016) expresa claramente que todas las personas servidoras públicas están obligadas a presentar su declaración patrimonial al asumir un cargo, durante el cargo y de manera anual, y al finalizar su encomienda. Como tal, en esta disposición normativa no se realiza una definición ni se precisa cuál es su finalidad; sin embargo, en el artículo 38 se señala que la información patrimonial declarada por el sujeto obligado será revisada por los órganos internos de control “para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos”.

Y en el artículo 37 se establece que en caso de que la “situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público” deberá explicar el origen de ese enriquecimiento a los órganos internos de control.

Es decir, que el registro, la revisión y la verificación de las declaraciones patrimoniales deben permitir a las autoridades competentes contar con suficiente datos e información patrimonial que revele la probidad o no de la persona declarante, y, en caso de no poder justificar la legítima procedencia de sus bienes y la de las demás personas que contempla la ley en la materia, iniciarán la investigación que corresponda. En todo caso el objetivo es prevenir la corrupción y, a su vez, ser instrumento para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.

La declaración patrimonial

es un mecanismo por medio del cual los servidores públicos presentan información de sus activos, pasivos, gastos, así como de sus familiares. Este mecanismo incluye diversos elementos, entre los que se encuentran el formulario de manifestación de bienes, método de presentación (papel o electrónico), procedimientos de manifestación, validación y verificación de las declaraciones, publicación de la información, sanciones, etcétera. (Pop, Kotlyar y Rossi, 2023)

Y son precisamente los órganos internos de control los encargados de su recepción y verificación.

Sobre esta última, la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que deberá realizarse de manera aleatoria (artículo 30); de igual forma, su presentación deberá hacerse por medios electrónicos (artículo 34), en los periodos establecidos para ello (artículo 33), es decir, declaración inicial y declaración de conclusión del encargo, y serán públicas salvo en los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales, mediante ciertos formatos (artículo 29).

La parte esencial de una declaración patrimonial es la verificación, puesto que cuando se realiza de manera eficaz permite detectar el incumplimiento del servidor público declarante sobre su patrimonio, y, en su defecto, implica un proceso de responsabilidades administrativas y de aplicación de una sanción.

Mediante el proceso de verificación patrimonial se puede detectar: incumplimiento de plazos para la manifestación de bienes; aceptación de regalos prohibidos por la ley; ingresos no declarados o presentados de manera incorrecta; bienes no justificados; estilo de vida no acorde con el estatus y la percepción salarial del funcionario, e incumplimiento de las disposiciones establecidas tanto en la ley como en otras normativas aplicables.

Otro aspecto destacable que contiene la Ley General de Responsabilidades Administrativas es la obligación de que las personas servidoras públicas no sólo declaren información patrimonial sobre ellas mismas, sino, además, que incluyan la de “sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos” (artículo 38). Es una forma de evitar que las personas servidoras públicas declarantes puedan evadir información relevante a través de sus familiares o de interpositoras personas.

El Banco Mundial (The World Bank, s. f.) recomienda que una manifestación de bienes patrimoniales incluya, al menos, la siguiente información: 1) declarar todo tipo de ingresos, obsequios y viajes patrocinados; 2) declarar cuentas bancarias nacionales y extranjeras; 3) declarar préstamos otorgados o recibidos; 4) declarar inversiones; 5) declarar gastos por encima de cierto límite, que contemple adquisición de activos, pago de servicios y obras, y 6) declarar vínculos con entidades legales y asociaciones. Un formato de manifestación de bienes que contemple estos rubros podrá proporcionar mayores elementos para que las autoridades realicen la revisión patrimonial con un marco amplio de información con el propósito de conocer de manera confiable la situación patrimonial de la persona servidora pública.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas considera la declaración patrimonial como un instrumento de transparencia y rendición de cuentas, por un



lado, y por el otro, como un importante mecanismo que permite prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción como el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias.

3. Responsabilidades administrativas y procedimientos administrativos

La responsabilidad administrativa es la potestad sancionadora en las llamadas relaciones de sujeción especial o de subordinación entre el empleado público y su superior jerárquico. Su fin es conceder esta potestad al Estado con el objeto de mantener la disciplina interna de su organización (García Enterría, 2005, en Fierro et al., 2021, p. 21).

Por lo tanto, el régimen de responsabilidades administrativas tiene como objetivo salvaguardar los principios y las directrices que rigen la actuación de las personas servidoras públicas y que se encuentran establecidos en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

Y una de las autoridades competentes para garantizar dicha salvaguarda es el órgano interno de control, porque el procedimiento de responsabilidad administrativa, así como la investigación, la sustanciación y la calificación de las faltas administrativas son facultades del órgano interno de control de cada dependencia pública (artículo 10), pero con base en la ley en la materia. De esta forma, la observancia de los principios y las directrices que rigen a las personas servidoras públicas es responsabilidad de los OIC mediante acciones de control, inspección, vigilancia, auditoría, entre otras.

Los procedimientos de responsabilidad administrativa sólo pueden ser iniciados por medio de oficio, denuncia o por auditoría (artículo 91). Pero a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se contemplan faltas no graves (artículos 49 y 50) sancionadas por los órganos internos de control, y faltas graves (cap. II), sancionadas por el Tribunal de Justicia Administrativa.

Dicha ley establece una serie de responsabilidades directas a las personas servidoras públicas, y en lo relacionado con las faltas graves serán constituidas cuando por acto y omisión incurran en los siguientes tipos de conductas:

cohecho (artículo 52), peculado (artículo 53), desvío de recursos públicos (artículo 54), uso indebido de información (artículo 55), abuso de funciones (artículo 57), conflicto de interés (artículo 58), contratación indebida (artículo 59), enriquecimiento oculto (artículo 60), simulación de acto jurídico (artículo 60 bis), tráfico de influencias (artículo

61), encubrimiento (artículo 62), desacato (artículo 63), nepotismo (artículo 63 bis) [Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016].

A partir de esta lista podemos señalar que el proceso de responsabilidades administrativa no sólo contempla una dimensión legal, que consiste en su observancia y su cumplimiento, sino además exige un comportamiento ético por parte de las personas servidoras públicas, pues señala una serie de valores y principios que deben guiar su conducta so pena de cometer las faltas enunciadas.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla tres tipos de autoridades para un procedimiento por responsabilidad administrativa: investigadora, sustanciadora y resolutoria. La autoridad investigadora, como su nombre lo indica, se encarga de investigar la comisión de faltas administrativas, y, en su defecto, de determinar el inicio de una investigación a través del *informe de presunta responsabilidad administrativa*. De esta forma, “el procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando la autoridad sustanciadora, en el ámbito de su competencia, admita el informe de presunta responsabilidad administrativa” (2016, artículo 112).

La autoridad sustanciadora, por lo tanto, tiene a su cargo la dirección del procedimiento de responsabilidades administrativas, desde que recibe el informe en comento hasta que concluye la audiencia inicial. En tanto que la autoridad resolutoria, si se tratara de faltas administrativas no graves, será el órgano interno de control, que deberá dar la resolución y la sentencia definitiva; si fueran faltas graves, lo será el Tribunal de Justicia Administrativa. De esta forma, las sanciones se clasifican por el tipo de falta.

En su relación con los procesos del control del ejercicio del gasto y de situación patrimonial, se consideran faltas no graves, “los daños y perjuicios que, de manera culpable o negligente [...] cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un ente público” (LGRA, 2016, artículo 50); así como no presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial (LGRA, 2016, artículo 49, IV), que corresponde sancionar a los órganos internos de control; pero también estos mismos procesos se vinculan a las faltas graves que ya se mencionaron.

III. LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO

A la par de las acciones de control interno, entendidas bajo los procesos de control del gasto, declaración patrimonial y responsabilidades administrativas, se exige de las organizaciones públicas un marco de integridad que incluya altos estándares de conducta ética que permitan restablecer la confianza ciudadana y combatir la corrupción.



En respuesta ante este panorama, las dependencias públicas han recurrido a una serie de valores y principios que enmarcan dentro de códigos de ética y de conducta, así como de otros instrumentos para promover la ética en el servicio público y lograr la integridad de sus organizaciones públicas, la cual “se refiere a la alineación consistente y a la adhesión a valores, principios y normas éticas compartidos para defender y priorizar el interés público” (OCDE, 2017).

De ahí que la ética pública sea esencial, puesto que “esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad” (Diego, 2017, p. 21); su importancia para el servicio público radica en que es “un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, y un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones” (Diego, 2017, p. 23), principalmente ante los escándalos de corrupción y pérdida de confianza en los que se encuentra el sector público.

Y si bien en el contexto mexicano las organizaciones públicas han introducido reformas gerenciales, de innovación y modernización en el sector público que involucren mecanismos correctivos ante conductas antiéticas o corruptas, la ética en el servicio público no ha requerido la atención que sí ha merecido otro tipo de reformas, o, en su defecto, la ética se ha vuelto una cuestión política más que la implementación de medidas efectivas de promoción de la ética e interiorización de valores.

La ética pública, es decir, aquella que afecta a los servidores públicos, es una ética aplicada; esto es, puesta en práctica en el servicio público. Así,

la ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio; es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones [Diego, 2017: 23].

Para gestionar la ética pública en el servicio público, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023) recomienda 12 acciones: 1) establecer normas éticas claras, 2) que deben reflejarse en un marco legal, 3) orientación ética disponible para los servidores públicos, 4) los servidores públicos deben conocer sus derechos y sus obligaciones cuando exponen acciones indebidas, 5) compromiso político con la ética para reforzar la conducta ética de los servidores públicos, 6) la toma de decisiones debe ser transparente y abierta al es-

crutinio público, 7) lineamientos claros para los vínculos entre el sector público y el sector privado, 8) desde el nivel superior se debe promover una conducta ética, 9) las políticas, los procedimientos y las prácticas de gestión deben promover una conducta ética, 10) lo mismo en la gestión de los recursos humanos, 11) mecanismos adecuados de rendición de cuentas, y 12) procedimientos y sanciones adecuadas ante las conductas antiéticas (OCDE, 2023).

Estas recomendaciones tienen como propósito contribuir a la integridad de las organizaciones públicas y, como se observa, requieren un marco amplio de acciones frente a la necesidad de incorporar la ética y los valores éticos en el servicio público, dada la complejidad y la dificultad de prevenir conductas antiéticas y combatir la corrupción.

En tanto que la OCDE emite las recomendaciones de un sistema de gestión ética, Diego (2017, p. 104) propone una infraestructura ética a la que llama sistema ético integral, consistente en cinco fases: 1) identificación de la ética como materia prima, 2) asignación de un responsable, 3) preparación de los instrumentos de trabajo, 4) operación del trabajo y 5) supervisión, control y evaluación.

Este sistema de gestión ética, por lo tanto, es una propuesta amplia y centrada en el conocimiento de la ética por parte de las personas servidoras públicas y en la interiorización de valores. Se enfoca en propiciar una cultura ética, de integridad pública sostenida, bajo principios y valores deseables en el servicio público que inhiban prácticas corruptas desde una perspectiva de concientización, hábitos y convicciones de las personas servidoras públicas por el interés general.

En efecto, es importante reconocer que los “instrumentos de control y sanción (leyes, reglamentos, contralorías, sistemas informáticos de control y vigilancia directa, procesos judiciales) no bastan para detener la corrupción, ya que dejan de lado lo esencial, todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, a su educación, a sus valores, a su percepción y a sus convicciones (Diego, 2017, p. 75).

En consecuencia, las organizaciones públicas deben enfocarse en el desarrollo de políticas de integridad, de promoción y de difusión de la ética, y de todos aquellos instrumentos que favorezcan un contexto organizacional e institucional que permita la interiorización de valores éticos en el servicio público y en las personas que laboran en ese sector.

Un instrumento empleado en las dependencias públicas ha sido el diseño y la implementación de códigos de conducta. Precisamente la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que una política de integridad impulsada por estas agencias debe considerar “un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real” (artículo 25, II). “El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte

de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral” (Diego, 2017, p. 85).

De ahí que una tarea esencial en el desarrollo de estos instrumentos sea “determinar qué principios, qué valores, qué virtudes debe desarrollar un servidor/a pública para poder actuar de forma éticamente irreprochable” (Villoria y Cruz-Rubio, 2021, p. 62). Así, Villoria y Cruz-Rubio definen los principios éticos como las reglas y las creencias básicas que guían la actuación de los servidores públicos (2021, p. 63). De esos principios se desprenden los valores, es decir, “concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción” (Villoria y Cruz-Rubio, 2021, p. 65).

Esta acción exige que desde la organización se identifiquen “los valores éticos deseables y plasmarlos en un código para los servidores públicos, y elaborararlos con base en el tipo de actividad, nivel de gobierno” (Diego, 2017, pp. 31-32), naturaleza de la organización, entre otros.

En el servicio público encontramos una serie de valores relevantes para combatir la corrupción e impulsar la integridad, los cuales son recogidos en los códigos de ética. En el ámbito federal, la Secretaría de la Función Pública emitió su Código de Ética para la Administración Pública Federal (2022), con el objetivo de “Establecer los principios, valores, reglas de integridad y compromisos que deben ser conocidos y aplicados por todos los servidores públicos, propiciar ambientes laborales adecuados, fomentar su actuación ética y responsable, y erradicar conductas que representen actos de corrupción” (artículo 2, i).

El código en comento contempla como principios los estipulados en la Constitución general: respeto a los derechos humanos, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y transparencia. Y recoge cuatro valores: respeto, liderazgo, cooperación y cuidado del entorno cultural y ecológico. El código también está integrado por compromisos de servicio público (capítulo iv) y por reglas de integridad (capítulo v). Dicho código es aplicable para las personas servidores públicos del gobierno federal; sin embargo, es recomendable que cada organización pública diseñe, implemente y socialice sus propios códigos de conducta con los valores que le son relevantes, según su actividad y naturaleza, como es el caso de los órganos internos de control.

Además de lo anterior, los códigos de ética son tan sólo un instrumento de una diversidad que existen para incentivar y generar integridad pública, es decir, para que las personas servidores públicas se adhieran a valores y principios éticos que prioricen el interés general, por encima de cualquier otro. En todo caso, el propósito de la ética es que sea una práctica constante y permanente en el servicio público que genere confianza en la ciudadanía y prevenga actos de corrupción y, de la misma forma, mejore el desempeño del quehacer gubernamental.

IV. LA RELACIÓN DE LOS VALORES ÉTICOS CON LOS PROCESOS DE CONTROL

La hipótesis de este análisis es que cada uno de los procesos examinados posee una dimensión ética que contribuye a un control efectivo de combate a la corrupción. Desdeñar esta dimensión y no contemplar un compromiso con la integridad y con los valores éticos puede llevar a que, aun cuando se realicen acciones de control al ejercicio del gasto, a la situación patrimonial y a las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, los riesgos de corrupción no puedan ser prevenidos ni todavía menos combatir este flagelo de manera eficaz al imponer sanciones por faltas administrativas.

Con este argumento, los instrumentos de control, en estricto sentido, y puramente técnicos, no son suficientes para frenar la corrupción; requieren, a su vez, que las organizaciones también impulsen la ética y la interiorización de valores en las personas servidoras públicas.

En el cuadro 1 se realiza una propuesta de los valores que deberían hallarse en el control del gasto, la declaración patrimonial y las responsabilidades administrativas. El análisis se presenta con base en los valores que deben poseer los profesionales que ejercen la actividad, así como las personas servidoras públicas que están sujetas a dicho proceso. De manera general, se considera que la actividad de cada uno de los procesos demanda y exige responsabilidad para actuar con base en un marco legal, pero también en el seno de un marco ético de principios y valores.

Cuadro 1. Vínculo entre la ética pública y los órganos internos de control

Proceso	Ética pública (valores deseables)	Órgano interno de control	Riesgos de corrup- ción en el proceso	Riesgos de corrup- ción en el servicio público
Control del ejerci- cio del gas- to (ejercicio de los re- cursos pú- blicos)	Eficiencia Eficacia Transparencia Rendición de cuentas Honradez Legalidad y cum- plimiento de la norma	Auditoría financiera	Opacidad Negativa a entre- gar información Entorpecer y obs- taculizar la labor de control Otorgar informa- ción falsa	Sobrecosto en el gasto Malversación de recursos Daños y perjui- cios en la hacienda pública Despilfarro de recursos Riesgos de irregu- laridad financiera, fraude y corrupción



Situación patrimonial	Veracidad Honradez Responsabilidad Puntualidad Transparencia Rendición de cuentas	Declaración patrimonial	Declarar información falsa Omitir información relevante Ocultar datos y patrimonio	Enriquecimiento ilícito Soborno Peculado
Responsabilidades administrativas	Responsabilidad/cumplimiento Responsabilidad/profesional Legalidad Uso adecuado de los bienes públicos Imparcialidad Entereza Valentía	Prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas y sanción de faltas administrativas	Entorpecer el proceso Denegar información Oponerse al procedimiento Falsear pruebas Ocultar o destruir pruebas	Actos u omisiones que transgredan las obligaciones establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas e incurrir en faltas no graves y graves

Fuente: elaboración propia.

1. Los valores éticos para la práctica de auditorías financieras

Los órganos internos de control, y las áreas de auditoría, tienen ante sí una amplia responsabilidad con la ciudadanía, pues se encargan precisamente de revisar que se ejerza el adecuado uso de los recursos públicos.

Los valores deseables para el proceso de control del ejercicio del gasto y, en concreto, con la actividad de auditoría financiera, de manera enunciativa y no exhaustiva son: eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, honradez, legalidad y cumplimiento de la norma.

En el caso de los entes auditados, es decir, el personal o el área a los que se les practica la auditoría, deben ser responsables con la información que se revisa, y, por lo tanto, tienen que actuar con transparencia y honradez para entregar información financiera relevante, real y verdadera, al órgano interno de control. A su vez, deben atender el valor de la puntualidad para entregar esa información en los plazos determinados por el órgano auditor.

Una vez concluida la auditoría, los entes auditados deben atender las observaciones y las recomendaciones que son resultado de las auditorías practicadas y en los plazos, e informar sobre las medidas adoptadas para atender las observaciones y las recomendaciones reportadas (NPASNF, 2014, p. 18), en el ánimo de ser transparentes y rendir cuentas.

En tanto, las Normas Profesionales de Auditorías del Sistema Nacional de Fiscalización recomiendan que los órganos auditores deben crear y cumplir con un código de ética, emplear altos estándares de integridad y ética, instaurar políticas y procesos adecuados para garantizar el conocimiento y el cumplimiento de los requisitos del código de conducta que se establezca dentro de su estructura, y publicar y aplicar sus valores fundamentales y su compromiso con la ética profesional en todos los aspectos de su actividad profesional (NPASNF, 2014, p. 44).

Lo anterior conlleva que no sólo la organización o el órgano interno de control dependiente de esa organización impulsen códigos de ética y de conducta, sino que, además, es deseable que el área que audita desarrolle su propio código con el fin de establecer concretamente los principios y los valores que deben regir la conducta del personal de auditoría. Al respecto, los principios que se recomienda incluir e interiorizar son: “integridad, independencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, competencia técnica y profesional” (NPASNF, 2014); aunque también deben mantener una actitud crítica y un estado de escepticismo para cuestionar las evidencias presentadas con el fin de realizar la auditoría.

La eficiencia y la eficacia son de suma importancia y se observan cuando el personal de auditoría planifica la actividad mediante un plan detallado sobre sus procedimientos de auditoría a los estados financieros que le permita determinar una seguridad razonable sobre el cumplimiento de la norma y libre de errores e inconsistencias. En este sentido, también el personal de auditoría tiene la responsabilidad de conocer el marco legal y aplicable que rige a la entidad auditada, pues de lo contrario no podría determinar si se cumple o no con la normativa.

En términos de transparencia y rendición de cuentas, los organismos auditores deben publicar de manera clara y veraz los informes de las auditorías practicadas, para dar cuenta del cumplimiento normativo y del ejercicio del presupuesto por parte del ente auditado. Un informe de auditoría preciso, oportuno y real sobre los resultados de auditoría, así como observaciones y hechos relevantes, pueden contribuir a la rendición de cuentas a la ciudadanía, ya que a través de ellos es posible exigir cuentas a los responsables del ejercicio del gasto.

La actuación profesional en el control del ejercicio del gasto puede contribuir a minimizar riesgos de corrupción, en el propio proceso y en el resultado del proceso. Si omitimos el aspecto ético, pueden practicarse auditorías financieras con estados financieros falsos, opacos, incompletos y, en consecuencia, desencadenar un uso indebido de los recursos públicos.

2. Los valores éticos para la declaración patrimonial

Una medida de control para combatir la corrupción son las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. Los órganos internos de control tienen

la atribución de recibir las declaraciones patrimoniales del personal adscrito a la dependencia pública, y una vez recibidas, realizar, de manera aleatoria, su revisión y su evolución patrimonial.

“La situación patrimonial es el medio para obtener y mantener actualizada la información patrimonial de los servidores públicos, con el objetivo de valorar los elementos de juicio sobre la racionalidad que guarda la evolución de su patrimonio” (Villanueva, 2018, p. 430). La declaración patrimonial tiene una base jurídica y, a su vez, una perspectiva ética, en la medida en que la obligación de presentarla se relaciona con los derechos y las responsabilidades del servicio público. De esta manera, “trabajar en el gobierno constituye una misión que implica un rango social distinguido y que obliga al gestor público a abrir al escrutinio general situaciones de carácter privado, atendiendo al principio de transparencia. Ello faculta al Estado y a los ciudadanos en general a indagar la situación patrimonial de sus funcionarios” (Villanueva, 2018, p. 440).

En el cuadro 1 se toman en cuenta valores como la veracidad, la honradez, la puntualidad, la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas para presentar y revisar una declaración patrimonial.

Por su parte, el personal declarante debe ser responsable para cumplir con los plazos señalados y entregar con puntualidad su manifestación de bienes. Asimismo, debe conducirse con veracidad y honestidad al declarar su patrimonio; precisamente la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016, artículo 32) establece que las personas servidoras públicas están obligadas a presentar su declaración patrimonial bajo protesta de decir verdad.

Al establecerse como obligación que las declaraciones sean públicas, la persona servidora pública no debe oponer resistencia para que su patrimonio esté bajo el escrutinio público, cuando es lícito y honesto.

El área revisora del órgano interno de control tiene la obligación, una vez recabadas las declaraciones patrimoniales, de resguardar la información a la que accedan, con base en los principios de transparencia y protección de datos personales, porque lo cual debe conducirse con prudencia, y, su vez, con responsabilidad y escepticismo profesional para detectar las variaciones patrimoniales de los declarantes, y, en su defecto, identificar cuando el nivel o el estilo de vida del servidor público no coincide con el patrimonio declarado.

Efectivamente, la responsabilidad profesional de las áreas revisoras es de tal importancia que “aun cuando la declaración patrimonial sujeta a verificación sea admitida tomando en consideración su razonabilidad, ello no se traduce en legalidad de lo declarado. Puede así ser honesta la declaración, mas no lícito el patrimonio en ella consignado” (Villanueva, 2018, p. 440); en el supuesto de que se determine desproporción entre el incremento patrimonial y los ingresos, la persona servidora pública deberá demostrar la legalidad y la legitimidad de lo declarado.

Como autoridad competente, debe realizar la verificación y revisar el contenido de la declaración con objetividad y profesionalismo, y requerir a las personas servidoras públicas declarantes en caso de dudas sobre la información, sea para aclarar o para complementar esa información.

Si se actúa con principios y valores éticos, las declaraciones patrimoniales pueden mejorar la confianza de la ciudadanía en las personas servidoras públicas, al constatar que su remuneración salarial es honesta y transparente. Por el contrario, si se carece de valores como los que hemos expuesto, la declaración patrimonial puede ser un simple procedimiento administrativo, inercial, incluso de simulación, por parte del órgano que controla y de los sujetos obligados declarantes; inclusive, habiendo declarado bajo protesta de decir verdad, éstos pueden faltar a esa verdad, al no declarar ingresos provenientes de otro tipo de fuentes, probablemente ilícitas.

Por lo tanto, una verificación efectiva de las declaraciones patrimoniales no sólo depende de un formato adecuado de información y de un diseño institucional claro, sino de valores que permitan que, por un lado, las personas servidoras públicas encargadas de su revisión sean capaces de identificar con precisión y sagacidad que el patrimonio declarado sea veraz y consistente, y, por otro, que las personas declarantes sean íntegras y veraces al momento de registrar su situación patrimonial; de lo contrario las declaraciones patrimoniales serán sólo un trámite más que entregar, sin que contribuya a la confianza ciudadana ni al sistema de rendición de cuentas.

3. Los valores éticos para las responsabilidades administrativas y los procedimientos administrativos

Ya se ha señalado que para no incurrir en responsabilidad administrativa todos los servidores públicos, en el desempeño de sus funciones, deben salvaguardar los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia (Igra, 2016, artículo 7).

Además, de la persona servidora pública se espera que se conduzca con rectitud, atienda el interés general con una cultura de servicio, ejerza los recursos públicos con responsabilidad y, bajo el principio de austeridad, garantice los derechos humanos, corresponda a la confianza ciudadana y se abstenga de incurrir en nepotismo, tráfico de influencias y conflicto de intereses.

Sin embargo, los principios y los valores no se interiorizan por decreto, sino que se requiere una política de integridad impulsada por la institución para generar una cultura ética de manera que las personas servidoras públicas se conduzcan con probidad; no obstante, el esfuerzo se ha centrado en establecer claramente

el procedimiento de responsabilidad administrativa, desde la investigación, la sustanciación y la resolución, hasta las sanciones, además de los mecanismos necesarios para ello y las autoridades competentes.

Y si bien representa un avance importante de combate a la corrupción, lo cierto es que si se adolece de un marco de estructura ética, del impulso de una cultura de integridad, no se podrá avanzar en la lucha contra este flagelo social. Así como se necesita fortalecer el régimen de responsabilidades administrativas, así también es necesario concientizar a las personas servidoras públicas sobre la importancia de los principios y los valores éticos en el desempeño de sus funciones.

Pero si una persona servidora pública es sujeta a un procedimiento de responsabilidad administrativa, debe cooperar y atender los requerimientos formulados por las autoridades competentes, en los plazos establecidos para ello y conducirse con honestidad, veracidad e imparcialidad durante ese proceso.

A las autoridades competentes para iniciar una investigación por responsabilidad administrativa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016, artículo 90) les exige observar “los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos”. Además de lo anterior, deberán hacerse “responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integralidad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto”.

Por su parte, la autoridad sustanciadora, en el procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá observar “los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos” (2016, artículo 111).

Como se observa, de las autoridades competentes se espera no sólo una alta técnica jurídica, crítica y *expertise*, sino, también, una serie de principios y valores para prevenir, investigar y sancionar a las personas servidoras públicas por faltas graves y no graves. Sin embargo, si no existen mecanismos de enseñanza de la ética, se podrán dominar todos los aspectos procesales de las responsabilidades administrativas, pero si el presunto infractor presenta pruebas falsas, miente en las audiencias, recurre a tráfico de influencias, y las autoridades competentes carecen de criterios éticos, el proceso sólo será una simulación que generará impunidad e ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas, principalmente en un país en el que prevalece el arraigo de prácticas corruptas e impunidad.

En consecuencia, la efectiva aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en materia de procedimientos por responsabilidades administrativas no sólo requiere un conocimiento íntegro del proceso técnico-jurídico que se debe seguir, sino, además, de la concientización de los valores y los principios éticos que rigen el servicio público.

Como se observa en esa ley, existe una perspectiva ética muy importante para el servicio público que tiene como objetivo lograr una conducta ética y responsable de las personas servidoras públicas, pero generar e impulsar una cultura ética requiere un esfuerzo que va más allá de un enfoque legal.

V. COMENTARIOS FINALES

Desde que iniciaron las propuestas y las estrategias anticorrupción en México, específicamente durante la década de 1980, éstas se han centrado en diseñar instrumentos de control que no han logrado disminuir, aún menos que inhibir, prácticas corruptas en el ámbito público. Estas instituciones, como los órganos internos de control, a pesar de ser reformadas para mejorar los instrumentos anticorrupción, han adolecido de estructura ética, y sin ella esos instrumentos serán inefectivos y estarán destinados a fracasar en espacios donde la corrupción es generalizada y sistémica.

Así, desde nuestra perspectiva, un combate eficaz contra la corrupción resultará si se combinan las estrategias de control externo que ofrecen los órganos internos de control con la internalización de valores y principios que incrementan de manera significativa la ética de los servidores públicos e inducen a un comportamiento ético.

Resulta imponderable el desarrollo ético de los servidores públicos; no solo basta con impulsar reformas y mecanismos de control que coadyuven al combate a la corrupción y a la impunidad, puesto que éstos deben acompañarse de una infraestructura ética que promueva un comportamiento íntegro y probo en el servicio público.

En el control del ejercicio del gasto, a través de las auditorías, se puede comprobar la legalidad y el cumplimiento de la norma en el ejercicio de los recursos, pero no necesariamente son éticos si existen contubernios con empresas o proveedores para alterar los precios. O las acciones de auditoría pueden no incidir en observaciones contundentes porque sus hallazgos presentan fallas derivadas de la falta de profesionalismo y responsabilidad del personal de auditoría.

La situación patrimonial de las personas servidoras públicas mediante sus declaraciones puede convertirse en un instrumento que centre su atención en el cumplimiento de la entrega de esas declaraciones en los plazos establecidos, pero sin convertirse en un elemento indispensable para comprobar la probidad de las personas declarantes, ya que pueden faltar a la verdad en su información patrimonial, mientras que el personal encargado de la revisión podría simplemente faltar en su responsabilidad y diligencia y no cuestionar objetivamente la declaración presentada.

Por último, las responsabilidades administrativas pueden no conllevar sanciones definitivas, o, en su defecto, solo implicar sanciones menores, como una amonestación o inhabilitaciones temporales, que no reflejen efectivamente la falta cometida, y continuar en la impunidad, si no se interiorizan los valores y los principios que deben regir el servicio público. Incluso, se pueden recibir denuncias que ni siquiera lleguen a un informe por presunta responsabilidad administrativa, aún menos para ser objeto de sanciones administrativas.

Por lo tanto, el control del ejercicio del gasto, la situación patrimonial y las responsabilidades administrativas son procesos muy importantes para detectar e investigar actos de corrupción o fraudulentos, pero para desalentar conductas indebidas se deben promover hábitos que generen una cultura ética, basada en principios éticos sólidos.

Identificar qué valores son deseables en cada proceso puede contribuir a poner énfasis en promover y socializar los valores éticos en el seno del ente público.

VI. REFERENCIAS

- Arellano, D., y Hernández, J. F. (2016). iv. ¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana. En M. del C. Pardo y G. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, El Colegio de México.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (coso) (2013), *Achieving Effective Internal Control Over Sustainability Reporting (icsr): Building Trust and Confidence through the coso Internal Control – Integrated Framework*. https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_a3a66be7a48c47e1a285cef0b1f64c92.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024), *Artículo 134*. <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/cpeum-134.pdf>
- Diego, O. (2017). *Ética pública. Su vinculación con el gobierno*. inap.
- Fierro, A. E. et al. (2021). *Manual sobre faltas administrativas y delitos de corrupción de servidoras y servidores públicos y particulares*. https://www.mooc.rendiciondecuentas.org.mx/etapa2/pdf/manual_responsabilidades_13abril21.pdf
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016, julio 18). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/lfrcf_200521.pdf
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (lgra) (2016, julio 18). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/lgra.pdf>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976, diciembre 29). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/loapf.pdf>
- Normas Profesionales de Auditoría del Sistema (2014). <https://sefisver.gob.mx/archi->

- p>vos/2017/normasprofesionales.pdf
- ocde (2017). *Public Integrity. A Strategic against Corruption*. https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf?_ga=2.184520997.207235307.1705088296-1045924940.1705088296
- ocde (2023). *Recommendation of the Council on oecd Legal Instruments Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf>
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) (2019). *Principios de auditoría de cumplimiento*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/issai_100_to_400/issai_400/ISSAI_400_es_2019.pdf
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) (2019a). *Principios de la auditoría de desempeño*. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/issai-300-Principios-de-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) (2004). *Guía para las normas de control interno del sector público*. https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100s.pdf
- Pattanayak, S. (2016), *Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors*, International Fund Monetary. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf>.
- Pop, L., D. Kotlyar e I. Rossi (21 de junio de 2023). *Asset and Interest Disclosure: A Technical Guide to an Effective Form*, The World Bank.
- Secretaría de la Función Pública (sfp) (8 de febrero de 2022). *Código de Ética de la Administración Pública Federal*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704623/Co_digo_de_E_tica_de_la_APF.pdf
- Secretaría de la Función Pública (sfp) (s. f.). *Órganos internos de control y unidades de responsabilidades*. <https://portal-transparencia.funcionpublica.gob.mx/apertura-gubernamental/informacion-publica-de-interes-general/organos-internos-de-control-y-unidad-de-responsabilidades-2/>
- Sistema Nacional Anticorrupción (2022). *Política Nacional Anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>
- The World Bank (s. f.), *About Asset Declarations*. <https://star.worldbank.org/focus-area/asset-declarations>.
- Transparencia Internacional (2022). *Corruption Perceptions Index*. Consultado en <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Villanueva, E. (2018). Publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos: una reflexión comparativa. En A. Zaldívar y E. Ferrer (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional* (pp. 421-443), unam.
- Villoria, M., y Cruz-Rubio, C. (2021). *Guía práctica para tratar con problemas y dilemas éticos: fortaleciendo la integridad en la gestión pública peruana*. https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/10/guia_dilemas_eticos_v9Peru.pdf



Ética pública

Public ethics

JAVIER VARGAS ZEMPOALTECATL

[Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro y Doctor en derecho especializado en transparencia, responsabilidad administrativa y mecanismos anticorrupción, y titular del Órgano Especializado en Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal.]

El nuevo marco jurídico anticorrupción en México comprende, en el aspecto preventivo, la integridad y la ética públicas como mecanismos de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, y de respeto a los derechos humanos, por lo que son factores esenciales para la generación y la permanencia de la confianza en la administración y en sus instituciones.

La ética pública es el eje fundamental que rige la actuación de las personas servidoras públicas y debe estar orientada al bien común conforme a principios, valores y reglas de integridad; por lo tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública y constituye una política pública indispensable en todo buen gobierno, para asegurar una eficiente y proba prestación del servicio público.

The new anti-corruption legal framework in Mexico includes, in the preventive aspect, public integrity and ethics as mechanisms to control arbitrariness in the use of public power and respect for human rights, which is why they are a vital factor for the generation and permanence of trust in the Administration and its institutions.

Public ethics is the central axis that governs the actions of public servants, which must be oriented to the common good in accordance with principles, values and rules of integrity, therefore, it is a key factor to raise the quality of public administration and It constitutes an essential public policy in any good government, to ensure efficient and fair provision of public service.

PALABRAS CLAVE: *prevención, ética, integridad, principios y valores.*

KEYWORDS: prevention, ethics, integrity, principles and values.

SUMARIO: I. Introducción. II. Definición del concepto. III. Marco jurídico. IV. El caso del gobierno del Estado de México. v. El caso del gobierno federal. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, consideró la observancia de México de los principios previstos en las convenciones internacionales en materia de combate a la corrupción de las que es parte,¹ entre ellos, el de integridad. Asimismo, las leyes reglamentarias de la reforma constitucional anticorrupción, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, consideran políticas y prácticas de prevención de la corrupción, como la ética y la integridad públicas.

Así el derecho disciplinario en México pasó de ser un derecho exclusivamente sancionador (modelo tradicional), reactivo a la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, a considerar principios convencionales y nuevas políticas públicas de prevención y ética (modelo preventivo) (Vargas Zempoaltecatl, 2022).

Este nuevo régimen disciplinario incorpora instrumentos de prevención y políticas públicas en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, como la ética y la integridad públicas, y dispone de un procedimiento de responsabilidad administrativa regulado por principios garantistas que limitan el poder arbitrario de la autoridad y, a la vez, aseguran los derechos fundamentales del presunto infractor.² En este contexto, el presente artículo comprende particularmente el estudio de la ética pública.

La ética pública es un concepto antiguo que, a lo largo de la historia de la humanidad, si bien es cierto ha tenido una evolución, también lo es que su esencia se mantiene como un factor clave para elevar la calidad de la Administración pública con un adecuado comportamiento de las personas servidoras públicas, con base en principios y valores, y como una política pública indispensable en todo buen gobierno para prevenir la corrupción y asegurar una adecuada prestación del servicio público.

El presente estudio aborda el concepto de la ética pública y su implementación en el gobierno del Estado de México y en el gobierno federal, en el marco de la reforma constitucional anticorrupción.

1 Convención Interamericana contra la Corrupción, disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp; Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, disponible en https://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf, y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

2 El respeto a los derechos humanos es el principio rector fundamental de los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa (artículos 90 y 111 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

II. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO

1. Antecedentes

La *Ética a Nicómaco* de Aristóteles (2016) es el primer tratado sistemático sobre la ética; comprende 10 libros, en los que se aborda: la felicidad, la virtud ética, las acciones voluntarias e involuntarias, el examen de las virtudes éticas, el examen de las virtudes intelectuales, el apéndice sobre las virtudes éticas, la amistad, el placer y la verdadera felicidad. La ética aristotélica considera la felicidad como fin último de la persona humana y cómo lograrlo; es decir, que cualquier acción humana se realiza en vistas de un fin, objetivo o propósito. Para Aristóteles, esos fines sirven a la persona humana como vía para alcanzar otros. El fin último al que todos los demás están sometidos es la felicidad; es decir, que la conducta humana se dirige hacia la felicidad. Este fin no está condicionado por otros, sino que es un bien último, pues la felicidad es, a la vez, lo mejor, lo más bello y lo más dulce que existe. Es el bien supremo de la vida humana.

La ética aristotélica sostiene que la persona humana debe buscar la felicidad a través del razonamiento, el cual comprende ciertos hábitos virtuosos que la conduzcan a hacer el bien y la justicia, que la lleven a un equilibrio, ejerciendo la razón y manejando los deseos y las pasiones a un punto intermedio.

Entre las virtudes que Aristóteles definió como “éticas” está la prudencia. Según él, “el rasgo distintivo del hombre prudente es, al parecer, el ser capaz de deliberar y de juzgar de una manera conveniente sobre las cosas que pueden ser buenas y útiles para él, no bajo conceptos particulares, como la salud y el vigor del cuerpo, sino las que deben contribuir en general a su virtud y a su felicidad”.

Por lo tanto, la prudencia es el medio que conduce las emociones y las pasiones a un equilibrio o un punto intermedio que llevará a un control racional. Así pues, la prudencia se conceptualiza como la virtud que, descubriendo lo verdadero, obre con el auxilio de la razón en todas las cosas que son buenas o malas para la persona humana.

Antes de Aristóteles, la ética de Platón explica y analiza la respuesta que da a la pregunta “¿Cómo deberíamos vivir?” y conceptualiza la existencia de virtudes y de la conexión entre las virtudes y la felicidad, así como las ideas sobre la razón, el deseo y la motivación que subyacen en sus argumentos respecto de las virtudes. Así, la ética es una reflexión sobre la conducta humana que se dirige hacia la resolución de problemas tanto individuales como sociales. La ética platónica, que recoge el pensamiento socrático y que será ampliada, corregida y conceptualizada por Aristóteles, se orienta al logro del bien supremo de la persona humana: su felicidad (Irwin, 2020).

Para Sócrates, la verdad se identifica con el bien moral: quien conozca la verdad podrá practicar el bien, cualquier vicio es resultado de la ignorancia y ninguna persona debe desear el mal; a su vez, la virtud es conocimiento y aquellos que conocen el bien actuarán de manera justa (Gómez-Lobo, 1999).

2. Etimología

La palabra ética proviene del griego *éthos*, que quiere decir costumbre, hábito, la manera de hacer o de adquirir las cosas. En latín, la palabra *costumbre* se designa con el término *mos*, *moris*, que también se traduce como moral. La Real Academia Española define ética, en su cuarta acepción, como el “conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida”.

3. Definición

Existen múltiples estudiosos en la materia de la ética que han establecido su definición. A continuación se citan algunas para identificar sus elementos comunes y comprenderla mejor.

La ética es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en buenas (honestidad, veracidad, prudencia) o malas (codicia, mentira, injusticia), debidas o indebidas, convenientes o nocivas para el ser humano, enseñando cuáles son aquellas acciones dignas de imitar (Diego Bautista, 2017).

La ética es la parte de la filosofía que estudia la moralidad de los actos humanos —las conductas libremente realizadas por el hombre tras un juicio racional de conciencia— orientados a su bondad (Betanzos Torres, 2012).

La ética se compone de un conjunto de juicios y de reglas que sirven para orientar nuestro comportamiento en la vida. Se comporta como una autoridad interna por la que regulamos nuestros actos y juzgamos tanto nuestra conducta como la de los demás (Villoria Mendieta y Izquierdo Sánchez, 2016).

4. Actos de la persona humana: vicios, virtudes y justo medio, valores y principios éticos

La ética estudia los actos de la persona humana, cada uno de los cuales tiene un nombre y consiste en cada una de las diferentes actitudes del ser humano (Aristóteles, *Ética a Nicómaco*). Entre éstas se encuentran las siguientes: a la persona que siempre se molesta se le denomina iracunda, y al estado de ánimo, ira; aquel que ambiciona riquezas desmesuradas es el avaro y su estado es la avaricia; quien delibera con sano juicio es prudente, y su estado de ánimo es la prudencia; el que

habla con la verdad es verídico y al estado de ánimo se le denomina veracidad. Toda persona humana adopta hábitos específicos para aplicarlos en su conducta diaria; de esta manera va adquiriendo principios éticos y formando su identidad y su carácter (Diego Bautista, 2009).

Los actos de la persona humana se identifican en aquellos que benefician, son positivos o convenientes a la propia persona humana, en tanto que no perjudican ni a ella misma ni a otra; por el contrario, ayudan a los semejantes. Por ejemplo, la justicia, la libertad, la lealtad y la prudencia. A éstos se les denominó virtudes. Por otro lado se encuentran aquellos actos que perjudican, son negativos e inconvenientes porque no benefician tanto al que los realiza como al que los recibe. A éstos se les denominó vicios y algunos ejemplos de éstos son la injusticia, el despotismo, la traición y la imprudencia.

La virtud es una fuerza que actúa o que puede actuar. Así, la virtud de una persona humana implica querer y actuar humanamente; la mejor forma de vida —sea para la persona humana, sea para los Estados, es decir, particular o colectivamente— es una vida unida a los valores y acompañada de medios suficientes para tomar parte en las acciones virtuosas. Lo contrario a la virtud es el vicio, la disposición a hacer el mal carácter (Diego Bautista, 2009).

De esta forma, los actos de la vida realizados conforme a las virtudes darán lugar al bien; en tanto que los actos derivados de la práctica de los vicios darán lugar al mal. Por lo que, en razón de la conciencia que la persona humana tenga de la realización de sus actos, ya sean basados en las virtudes o en los vicios, posee la capacidad de elegir cómo realizará su actuación en la vida, conforme a su libre albedrío.

Como se expuso, la palabra ética proviene del griego *éthos*, que quiere decir costumbre, hábito, la manera de hacer o de adquirir las cosas; por lo cual la práctica de actos ejecutados de manera habitual (virtuosos o viciosos) en una comunidad o en una colectividad da origen a las costumbres, las cuales no son permanentes, sino que van evolucionando, por lo que dependerá del momento histórico que viva esa comunidad, en un determinado lugar, lo que fijará sus normas morales, basadas en las costumbres adoptadas por la misma comunidad, sean buenas (conforme a las virtudes) o malas (conforme a los vicios), pero, al final, comunes para ese grupo de personas humanas.

En el momento en que una colectividad habitualmente actúa considerando una o más virtudes, éstas se convierten en un valor, al asignarles un reconocimiento, por lo cual los valores se vinculan a las virtudes.

Los conjuntos de valores integran una cultura. Los valores son ideas, opiniones o creencias que comparten, reconocen y aceptan los integrantes de un grupo social y que se refieren a pautas deseables de conducta. Proporcionan los parámetros para determinar qué actitudes son apropiadas. Para saber si un valor lo es ver-

daderamente hay que acudir a la disciplina ética porque ésta trata precisamente las diversas costumbres y los hábitos del ser humano que sirven de referentes para su calificación. Los valores, los principios y las normas éticas encaminan la acción social (Diego Bautista, 2009).

Los valores, al igual que las costumbres de una colectividad, cambian con el paso del tiempo. Así, a lo largo de la historia los valores de una época se desintegran y nacen otros.

Por otra parte, un principio es el primer instante del ser de algo, el punto que se considera como primero en una extensión o en una cosa (Real Academia Española, 2022); es decir, es el punto que conduce los actos de una persona, por lo que, en razón de los principios que siga esa persona en sus actos, su conducta dará lugar al bien o, en su defecto, al mal, según rija su actuación por la virtud o por el vicio, como una opción voluntaria de la propia persona humana.

Cuando los principios se asocian a los valores y a la ética establecen un compromiso público como resultado de la conveniencia social que les dio origen. En toda norma ética hay una deliberación previa seguida de una decisión sobre lo que se considera conveniente.

Los principios son necesarios en cualquier sociedad y, por consiguiente, en cualquier proceso de formación y enseñanza, porque el ser humano es, ante todo, un ser racional. Son el fundamento de cualquier construcción ética, aunque su implantación siempre tendrá mejor resultado si se acompaña de la convicción, es decir, de la persuasión y del convencimiento racional gracias a la deliberación.

Considerando las definiciones antes y lo expuesto en el presente apartado podemos identificar a la ética como la disciplina que estudia el conjunto de hábitos y costumbres que regula los actos de la persona humana en una sociedad, libremente realizados de manera individual tras un juicio racional y que determinan su conducta como buena (virtuosa) o mala (viciosa), orientando a la persona humana con valores y principios a una conducta buena para lograr la felicidad.

5. Definición de ética pública

Agotada *grosso modo* la concepción de la ética en general, ahora procederemos a ver la específica denominada *ética pública*. Para una mejor comprensión de este concepto a continuación se citan diversas definiciones doctrinarias.

La ética pública es la disciplina que estudia y analiza el perfil, la formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, generando un cambio de actitud en ella al inculcarles valores de servicio público (Naessens, 2010).

La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública (Diego Bautista, 2009).

La ética del gobierno y de la administración, después de analizar las posibles conductas que pueden adoptar los trabajadores que desarrollan sus actividades en instituciones públicas y su adecuación con los criterios normativos morales, elabora un conjunto de normas reguladoras de su actividad profesional... La ética gubernamental está dirigida a diversos grupos de profesionales, que van desde los electos del gobierno y del parlamento hasta los funcionarios públicos. (Villoria Mendieta y Izquierdo Sánchez, 2016)

Javier Saldaña realiza un interesante estudio acerca de la ética pública considerando el concepto de ética clásico basado en las virtudes de la persona humana para alcanzar la felicidad, es decir, vivir y obrar bien según la razón, pero orientado a la virtud pública o cívica, partiendo de que ese fin tendrá efecto en una vida en sociedad, conviviendo en comunidad (2016).

Entre las virtudes públicas referidas se analizan la justicia, la solidaridad, la generosidad, la amistad, la responsabilidad y el patriotismo, para concluir que la ética de la virtud concebida en el mundo antiguo ofrece argumentos que soportan el concepto de la ética pública; particularmente

que la virtud no sólo sirve para proponer ideales de la vida buena y hacer virtuosos a los hombres, sino porque ese hábito bueno exige, en línea de continuidad, que el mismo se despliegue en la sociedad, haciendo, a la vez, por tanto, buenos ciudadanos. Una buena persona es, casi siempre, un buen ciudadano. Si la virtud sirve para algo, es para vivir bien en sociedad, y si los buenos ciudadanos viven bien en ella, estarán en mejores condiciones de respetar los derechos humanos y el sistema democrático, los dos argumentos centrales de la vida pública. (Saldaña, 2016)

Finalmente, una definición actual e institucional en el ámbito gubernamental federal en México sostiene que la ética pública

se refiere al conjunto de principios, valores y reglas de integridad que rigen la actuación de las personas servidoras públicas, toda vez que, al momento de incorporarse en el servicio público, contraen un compromiso con la sociedad para desempeñarse con miras a la excelencia, por lo cual sus acciones deben sumarse a la lucha contra la corrupción y a la impunidad.³

3 Véase el siguiente micrositio en materia de ética pública: <https://etica-publica.funcionpublica.gob.mx/que-es-la-etica-publica/>.

La ética aplicada a la función pública tiene como eje central la idea de servicio, por lo que las tareas y las actividades que realizan los funcionarios públicos deben estar orientadas al bien común. Por lo tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la Administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos. Además de ser la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público y un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones (Diego Bautista, 2009).

Por lo tanto, es posible definir a la ética pública como el eje fundamental que rige la actuación de las personas servidoras públicas, que debe estar orientada al bien común conforme a principios, valores y reglas de integridad, y que controla la arbitrariedad del uso del poder público, pugnando por el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía, con el objeto de lograr y mantener la confianza en los poderes públicos.

III. MARCO JURÍDICO

1. Sistema Nacional Anticorrupción: modelo preventivo y garantista

Como se señaló en la introducción del presente estudio, en la reforma constitucional anticorrupción (SNA), publicada el 27 de mayo de 2015, fueron consideradas las convenciones internacionales en la materia, que prevén medidas, políticas y prácticas de prevención de la corrupción, las cuales también se tomaron en cuenta en sus leyes reglamentarias publicadas el 18 de julio de 2016.

En este contexto, la citada reforma constitucional establece expresamente que el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, la detección y la sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Por lo cual destacan tres ámbitos de competencia en esta instancia nacional anticorrupción, el primero de los cuales es, precisamente, el de la prevención de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.⁴

El ámbito preventivo está regulado en las leyes generales que reglamentan el SNA, en diversos artículos; de esta forma, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) dispone que tiene como objetivo: la prevención de he-

4 Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este concepto ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis I.10o.A.107 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 67, junio de 2019, t. VI, p. 5361. Rubro: SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. SU GÉNESIS Y FINALIDAD.

chos de corrupción y faltas administrativas; el establecimiento de bases y políticas para la promoción, el fomento y la difusión de la cultura de integridad en el servicio público, de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; la implementación de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como la creación de bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público. Y que los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto y la actuación ética y responsable de cada servidor público (art. 5, LGSNA).

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) dispone: la determinación de mecanismos para la prevención, la corrección y la investigación de responsabilidades administrativas; la creación de bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público; la obligación para todos los entes públicos de crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público, y que los servidores públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido, conforme a los lineamientos que emita el SNA, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. Al efecto, las secretarías de las contralorías o equivalentes establecerán un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización (arts. 2, 6 y 16, LGRA).

La LGSNA establece, además, que el SNA tiene por objeto establecer los principios, las bases generales, las políticas públicas y los procedimientos para garantizar la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y el control de recursos públicos. Es una instancia que tiene el fin de establecer, articular y evaluar la política en la materia (art. 6, LGSNA).

Conforme a este nuevo marco jurídico, en el aspecto preventivo destaca la integridad y la ética pública como importantes mecanismos de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por lo tanto, es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos (Diego Bautista, 2009, p. 15).

La propia LGRA establece expresamente que las personas servidoras públicas observarán, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de dis-

ciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, y que en la aplicación de esos principios también observarán, entre otras, las directrices de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 7, fr. VII, LGRA).

Esa ley dispone asimismo una serie de principios que debe observar la autoridad respectiva en los procedimientos de investigación y responsabilidad administrativa: legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos (arts. 90 y 111, LGRA).

De conformidad con los artículos 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 de la LGSNA, y 7 de la LGRA, se establecen la legalidad, la objetividad, el profesionalismo, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia, la eficacia, la equidad, la transparencia, la economía, la integridad y la competencia por mérito, como los principios que rigen el servicio público.

El Comité Coordinador del SNA es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema y entre sus facultades destaca la de establecer las bases y las políticas para el fomento de la cultura de la integridad, para que las secretarías y los órganos internos de control de los entes públicos, a su vez, atendiendo a las funciones que correspondan a cada uno de ellos y previo diagnóstico que realicen al efecto, puedan implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar sus servidores y sus servidoras públicas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El 12 de octubre de 2018 fue publicado, por el Comité Coordinador del SNA, en el *Diario Oficial de la Federación*, el *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*, de observancia obligatoria y aplicación general para los entes públicos de todos los órdenes de gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la LGSNA, a través de las secretarías y los órganos internos de control.⁵

Ese acuerdo considera la obligación legal de los entes públicos de crear y mantener condiciones que permitan la actuación ética y responsable de cada persona

-
- 5 Lineamiento “TERCERO. Para los efectos de los presentes lineamientos, se entenderá por:
 “I. Secretarías: la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas.
 [...]”
 IV. Órganos internos de control: órganos internos de control de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con el artículo 3, fracción VI, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y 3, fracción X, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.

servidora pública, y reconoce la función del Estado de promover acciones para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, la legalidad y el combate a la corrupción; sin embargo, señala que los verdaderos cambios se gestan a partir del agregado de las acciones de las personas servidoras públicas de manera individual, que asumen una cultura ética y de servicio a la sociedad, convencidas de la dignidad y la importancia de su tarea.

IV. EL CASO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

En este estudio se ha reiterado que el nuevo régimen disciplinario de nuestro país incorpora, conforme a los principios previstos en las convenciones internacionales anticorrupción de las que México es parte, mecanismos de prevención y políticas públicas en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, entre ellos, precisamente, la ética y la integridad públicas.

También se ha destacado como elemento sustancial del SNA la coordinación de autoridades competentes en la prevención, la investigación y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, por lo que se identifican dos aspectos fundamentales: 1) uno preventivo y 2) uno correctivo.

Considerando estas dos premisas, en este apartado se expone la visión del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (administración 2017-2023) en la implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM), conforme al principio de *cero tolerancia a la corrupción* que privilegió su aspecto preventivo, considerando un Sistema de Gestión de Cumplimiento (SGC) con el objeto de minimizar los riesgos derivados de la comisión de actos indebidos, sustentado en la ética y la integridad públicas.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 15 de marzo de 2018, se consignó uno de sus ejes denominado “gobierno capaz y responsable”, como medio para impulsar el fortalecimiento institucional con transparencia, responsabilidad en el uso de los recursos públicos y vocación de servicio en favor de la ciudadanía.

Allí se señaló que uno de los aspectos que había que desarrollar para tener ese gobierno capaz y responsable es la prevención y el combate a la corrupción, mediante la operación plena del SAEMM, por lo que también en el referido plan estatal se previó como uno de sus objetivos fundamentales el fortalecimiento del SAEMM, creado en congruencia con el SNA, para garantizar la tolerancia cero contra los actos de corrupción y contrarios a la legalidad.

Conforme al marco jurídico y de planeación estratégica expuestos, en el periodo referido se llevó a cabo en el Estado de México la implementación y la consolidación del SAEMM, priorizando su aspecto preventivo con base en un SGC, teniendo

como base a la ética y a la integridad públicas, coordinado por la Secretaría de la Contraloría, que tuvo como propósito minimizar los riesgos derivados de la comisión de actos irregulares y priorizar el compromiso de cumplimiento, desde la cima, considerando la supervisión permanente y las mejores prácticas, sin dejar algún aspecto sin control.

Así, a partir de los principios de ética e integridad públicas, previstos en el aspecto preventivo regulado en las leyes generales de la reforma anticorrupción y conforme a las directrices del Comité Coordinador del SNA, el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (administración 2017-2023) publicó la normativa en materia de código de ética y códigos de conducta de las personas servidoras públicas del Poder Ejecutivo y sus organismos auxiliares, así como de sus comités de ética.

La política estatal anticorrupción (PEA), cuyos ejes estratégicos están alineados a la política nacional anticorrupción, determina las prioridades, programas y acciones específicos para combatir las malas prácticas entre las y los servidores públicos mexiquenses, involucrando en el proceso a la sociedad civil y al sector empresarial.

La PEA fue aprobada por el Comité Coordinador el 2 de julio de 2020 y publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 20 de julio de ese mismo año. Si bien fue la tercera en ser aprobada en el país, fue la primera plenamente armonizada con la política nacional; en ella se contemplan 60 prioridades, 20 más que en la nacional, y se agrega un eje específico de ética pública e integridad que profundiza en la orientación de las instituciones públicas de la entidad.

Hay que destacar la aprobación del programa de implementación de la PEA el 18 de agosto de 2022, publicado el 7 de octubre de ese mismo año en la *Gaceta del Gobierno*, que centra su atención en lograr una intervención estatal inteligente, cuya característica distintiva es contribuir al combate de la corrupción, situando a la entidad entre los seis primeros estados a nivel nacional reconocidos por el SNA.⁶

Para fomentar la vocación de servicio y la integridad en el servicio público y fortalecer el combate a la corrupción, durante la administración se integraron 103 comités de ética y se emitió igual número de códigos de conducta; es decir, se abarcó la totalidad de las entidades que conformaban la Administración pública. A lo largo del sexenio 2017-2023 se capacitó a cerca de 85,000 personas servidoras públicas en temas de anticorrupción, ética e integridad en el servicio público.

El 2 de abril de 2019 se publicó en *Gaceta del Gobierno* el *Acuerdo por el que se emite el código de ética de los servidores públicos del Poder Ejecutivo y sus organismos auxiliares*,⁷ en cumplimiento de lo previsto en los artículos 130 bis de la Constitu-

6 Sexto Informe de Resultados. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/informe-gobierno/60-Informe-2023.pdf>.

7 <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/abr021.pdf>.

ción Política del Estado Libre y Soberano de México, 5 la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. Esta última disposición establece que toda persona servidora pública, sin perjuicio de sus derechos y sus obligaciones laborales, deberá observar, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

Asimismo, dicho código fue expedido totalmente alineado a los lineamientos del Comité Coordinador del SNA, aplicable a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el interior de alguna de las dependencias u organismos auxiliares de la administración pública estatal.

Ese instrumento contiene los principios y los valores del servicio público, considerados fundamentales, que busca incidir en el comportamiento y en el desempeño de las personas servidoras públicas para formar una ética y una identidad profesional compartida, así como un sentido de orgullo de pertenencia al servicio público:

- Disposiciones generales.
- Principios rectores del servicio público: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad, competencia por mérito y rendición de cuentas.
- Valores: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, cooperación y liderazgo.
- Reglas de integridad de actuación pública: información pública; contrataciones, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; programas gubernamentales; trámites y servicios; recursos humanos; administración de bienes muebles e inmuebles; procesos de evaluación; control interno; procedimiento administrativo; desempeño permanente con integridad; cooperación con la integridad, y comportamiento digno.
- Mecanismos de capacitación y difusión del código de ética y de las políticas de integridad: a través de cursos, talleres, conferencias, seminarios y demás análogos, de manera permanente y continua.

Y dispone que las dependencias y los organismos auxiliares deberán emitir su código de conducta observando lo establecido por el citado código de ética, en un plazo no mayor a 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del referido acuerdo. Al efecto, el 5 de julio de 2019 se publicó en *Gaceta del Gobierno*

la *Guía para la elaboración de los códigos de conducta y reglas de integridad de las dependencias y organismos auxiliares del Estado de México*.⁸

Con el fin de conocer la eficacia de esos instrumentos se realizaron evaluaciones anuales del código de ética, del código de conducta y de las reglas de integridad en todas las dependencias y en todos los organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del estado, así como de los comités de ética de las dependencias y los organismos auxiliares.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en colaboración con la Secretaría de la Contraloría, elaboró y presentó en 2021 los informes: *Contratación pública en el Estado de México: mejorando la eficiencia y la competencia* y el *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Estado de México: facilitando una cultura de integridad*, en los cuales se reconoció a la entidad como un referente de buenas prácticas y pionera entre los estados del país en la implementación del sistema anticorrupción.⁹

Considerando lo expuesto, el SGC permitió:

- La profesionalización del personal de los órganos internos de control, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, y de la política pública de designación de titulares de los órganos internos de control, establecida por el Comité Coordinador del SNA; de septiembre a diciembre de 2017 se diseñó y desarrolló un sistema para la selección, la designación, la evaluación y la permanencia de los titulares de los órganos internos de control, que fue aplicado desde enero de 2018.
- La certificación de los procesos sustantivos de la Secretaría de la Contraloría: control y evaluación, inspecciones de laboratorio, contraloría y evaluación social y responsabilidades de los servidores públicos, conforme a estándares internacionales de su sistema de gestión de la calidad, bajo la norma internacional ISO 9001:2015; así como la certificación de su sistema de gestión antisoborno bajo la norma internacional ISO 37001:2016, siendo la primera entidad federativa en tener esta certificación en todos sus procesos sustantivos en diciembre de 2018.
- La automatización de los procesos sustantivos y la interconexión de los sistemas administrados por la Secretaría de la Contraloría, los cuales fueron totalmente alineados al nuevo marco jurídico anticorrupción e interconectados

8 Véase <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/jul051.pdf>

9 Sexto Informe de Resultados. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/informe-gobierno/6o-Informe-2023.pdf>

entre sí, lo que otorga control, certeza y seguridad jurídicas respecto de los asuntos tramitados.

- La interconexión con la Plataforma Digital Nacional, con lo cual logró ser la primera entidad federativa en conectarse a esa plataforma con los sistemas informáticos de los servidores públicos que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas del Estado de México, y de servidores públicos y particulares sancionados.
- La fiscalización en línea: con el objetivo de alinear los procedimientos de control y evaluación con los autorizados por el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), y con el propósito de transparentar los recursos del gasto público, se desarrolló un Sistema de Trazabilidad de Ejecución de los Recursos del Estado de México (SITRAEM), que permitió avanzar eficientemente en el registro de ejecución de los recursos y en la solventación de observaciones realizadas por entes externos de fiscalización; el acuerdo que lo regula fue publicado el 27 de julio de 2020 en la *Gaceta del Gobierno*. Además, el SITRAEM permitió al gobierno del Estado de México interconectarse al buzón digital de la Auditoría Superior de la Federación.
- La puesta en marcha del Sistema de Control Interno Institucional: el 18 de junio de 2021 se publicó en la *Gaceta del Gobierno* del Estado de México el Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno para las dependencias y los organismos auxiliares del gobierno del Estado de México, que actualiza el diverso publicado el 4 de septiembre de 2017, adaptado a la estructura de la Administración pública del Estado de México, manteniendo su alineación con el SNF y con el SNA, y alineado al Plan Estatal de Desarrollo vigente, con una redacción que comprende un lenguaje incluyente; asimismo, contempla aspectos que deberán desarrollarse en la implementación de la política estatal anticorrupción del Estado de México, así como las recomendaciones realizadas por la OCDE.

Los logros del SGC en el gobierno del Estado de México, se resumen en los resultados de la fiscalización superior a partir de la cuenta pública 2019.¹⁰

V. EL CASO DEL GOBIERNO FEDERAL

En este apartado se expone la política en materia de ética e integridad públicas en la actual Administración pública federal 2018-2024, la cual, conforme al *Plan*

10 Los informes están disponibles en la siguiente dirección electrónica del sitio de la Auditoría Superior de la Federación: https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

Nacional de Desarrollo 2019-2024,¹¹ publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2019, establece en su eje general 1 el siguiente objetivo: erradicar la corrupción del sector público y la regeneración ética de las instituciones, siendo esta última la intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de las personas más vulnerables y siempre pendiente del interés superior.

Asimismo, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024,¹² publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2019, prevé entre sus objetivos y estrategias que la ética pública constituya una de las prioridades del gobierno federal, con la que se busque recuperar la confianza ciudadana con vistas a un servicio público orientado a trabajar por y en beneficio de la sociedad en su conjunto. Asimismo, define una estrategia para difundir, impactar y fortalecer las herramientas con las que cuentan las personas servidoras públicas, para replantear la integridad en el servicio público, y dotarlas de los conocimientos y las habilidades para la promoción de un liderazgo y un reconocimiento como factores esenciales en la consolidación de la ética pública.

Por su parte, la Ley Federal de Austeridad Republicana considera la austeridad republicana como un valor fundamental y un principio orientador del servicio público mexicano, que consiste en la conducta republicana y política de Estado que los entes públicos están obligados a acatar, de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción y el despilfarro de los bienes y los recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

En ese contexto, el 8 de febrero de 2022, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo Código de Ética de la Administración Pública Federal,¹³ el cual, establece los principios, los valores y las reglas de integridad que orientan la actuación de las y los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, acorde con la jerarquía que establece el sistema jurídico mexicano, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, haciendo énfasis en los derechos humanos, la igualdad de género, así como en las

11 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0.

12 Véase https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019#gsc.tab=0.

13 Véase https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5642176&fecha=08/02/2022#gsc.tab=0.

conductas que más laceran la dignidad de las personas, como el acoso y el hostigamiento sexuales, el acoso laboral y la discriminación.

En el cuerpo del código se señala que la Secretaría de la Función Pública (SFP), con el firme propósito de erradicar la corrupción en el gobierno federal, impulsa el comportamiento ético de las personas servidoras públicas con el objetivo de lograr el bienestar de todas las personas a partir de una cultura de servicio público austero y de excelencia, cimentado en los principios, valores y reglas de integridad que tienen por base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la LGRA, la LGSNA, la Ley Federal de Austeridad Republicana, y los lineamientos para la emisión del código de ética a que se refiere el artículo 16 de la LGRA.

El nuevo código de ética atiende lo que manda la CPEUM. Por eso reconfigura los principios y los valores conforme a su importancia, tema y jerarquía constitucional. Por ejemplo, establece el principio de respeto a los derechos humanos como el eje fundamental del servicio público; redefine sus objetivos y sus alcances para promover el comportamiento ético dentro y fuera del espacio de trabajo; integra nuevos compromisos para las personas servidoras públicas, así como obligaciones institucionales para las dependencias y las entidades, y contiene las nuevas reglas de integridad para la Administración pública federal.¹⁴

El código de ética establece los siguientes compromisos del servicio público:

- Cuidar la imagen institucional, actuando con integridad incluso fuera del horario y el espacio de trabajo.
- Velar por la imagen de las dependencias y las entidades cuando se utilicen las redes sociales para fines institucionales.
- Utilizar lenguaje incluyente y no sexista en todas las comunicaciones institucionales.
- No aceptar ningún tipo de regalo, obsequio, compensación o prestación con motivo del ejercicio de las funciones públicas.
- Realizar ejercicios de reflexión ante dilemas éticos, con el fin de elegir la opción que más se ajuste a la ética pública.
- Presentar las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y fiscal con apego al principio de honradez y en los plazos establecidos.
- Informar a la persona superior jerárquica los conflictos de intereses o de impedimento legal que puedan afectar el desempeño responsable y objetivo de sus funciones.
- Actuar con perspectiva de género.

14 Véase el siguiente micrositio en materia de ética pública: <https://etica-publica.funcionpublica.gob.mx/>.

El código de ética también dispone, entre otras obligaciones, las siguientes:

- Constituir comités de ética para fomentar y vigilar el código de ética y el código de conducta institucional.
- Emitir un código de conducta.
- Identificar los riesgos éticos.
- Emitir un posicionamiento de no tolerancia a los actos de corrupción.
- Proporcionar el código de ética y el código de conducta a las personas servidoras públicas de nuevo ingreso, para que conozcan su contenido.

Los comités de ética son órganos colegiados que tienen el propósito de implementar acciones preventivas, con el fin de fortalecer la cultura de integridad gubernamental. Están democráticamente integrados por personas servidoras públicas de cada uno de los niveles jerárquicos pertenecientes a las dependencias y las entidades de la Administración pública federal.

El artículo 20, fracción II, del Código de Ética de la Administración Pública Federal, establece como obligación de las dependencias y las entidades emitir el código de conducta a través de la persona que ocupe la titularidad de la dependencia o la entidad, el cual será elaborado a propuesta de su comité de ética, previa aprobación del órgano interno de control y con base en las disposiciones que emita la SFP.

El 13 de enero de 2023 la SFP emitió la *Guía para la elaboración del código de conducta en las dependencias y entidades de la administración pública federal*, con el fin de establecer el contenido y los criterios mínimos para su integración, así como para orientar su elaboración por los comités de ética.

El 14 de febrero de 2024 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Acuerdo por el que se expide el código de conducta de las personas servidoras públicas de la Secretaría de la Función Pública*,¹⁵ en vigor a partir del día 15 de ese mes, que abroga el código de conducta de la SFP de 2022, difundido en la red informática interna de la propia SFP, y demás disposiciones jurídicas que se opongan al presente código de conducta.

En ese acuerdo se establece que las personas servidoras públicas de la SFP, a partir de la entrada en vigor del referido código de conducta, contarán con un plazo de 30 días naturales para protestar y suscribir una carta compromiso tanto de ese código como del Código de Ética de la Administración Pública Federal.

Se elabora el Programa Anual de Trabajo (PAT) de los comités de ética en el que se les informa cuáles serán sus actividades que serán evaluadas. Se dispone de un tablero de control en el cual se enuncian las acciones, las reglas y los plazos con los

15 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5716878&fecha=14/02/2024#gsc.tab=0.

que se evaluará anualmente a los comités, considerando las actividades establecidas en el PAT. Anualmente se emite y está disponible el Programa Anual de Difusión de los Comités de Ética y el Programa Anual de Trabajo de los Comités de Ética.¹⁶

La SFP califica el cumplimiento y el desempeño de los comités de ética del año inmediato anterior, lo cual se realiza durante el primer trimestre de cada año, atendiendo dos componentes:

- Evalúa la atención, así como la elaboración y la actualización de instrumentos para el desarrollo de sus actividades; por ejemplo, el informe anual de actividades, el programa anual de trabajo, el código de conducta, entre otros.
- Evalúa aspectos de difusión, sensibilización, capacitación y mejora de procesos, así como la atención de denuncias.¹⁷

La Unidad de Control y Mejora de la Administración Pública Federal de la SFP coordina y evalúa a los comités de ética, para lo cual cuenta con el Sistema de Seguimiento, Evaluación, y Coordinación de las Actividades de los Comités de Ética (SSECCOE).¹⁸

En este sistema los comités reportan y actualizan la información vinculada con el cumplimiento de sus actividades; por ejemplo:

- Directorio de sus integrantes.
- Programa anual de trabajo.
- Actas de sesiones.
- Acciones de capacitación, difusión y mejora.
- Registro y seguimiento de denuncias.
- Vistas al órgano interno de control.

Además, la SFP cuenta con el Sistema de Capacitación Virtual para Servidores Públicos (SICAVISIP),¹⁹ herramienta que sirve a las personas servidoras públicas de la Administración pública federal para incrementar sus conocimientos y lograr el óptimo desempeño de sus funciones, así como para identificar la trascendencia de su labor en el ejercicio del servicio público que proporcionan a la ciudadanía.²⁰

16 Programas anuales disponibles en <https://etica-publica.funcionpublica.gob.mx/coordinacion-de-los-comites-de-etica/>.

17 Informes anuales de evaluación disponibles en <https://etica-publica.funcionpublica.gob.mx/evaluacion-de-los-comites-de-etica/>.

18 El SSECCOE V2: <https://sseccoe.funcionpublica.gob.mx/SSECCOE>

19 SICAVISIP: <https://sicavisip.apps.funcionpublica.gob.mx/programas-de-capacitacion-apf/>

20 Véase Estadísticas sobre capacitación. Capacitaciones SICAVISIP <https://etica-publica.funcionpublica.gob.mx/datos-relevantes/>

Destaca el curso “Nueva ética e integridad en el servicio público”, que se impartió de 2020 a 2022. Durante el año 2020 se capacitó a 39 423 personas servidoras públicas, de las cuales 18 023 fueron mujeres, 18 376 hombres y 3 024 sin definir. En 2021 se capacitó a 41 429 personas servidoras públicas, de las cuales 19 476 fueron mujeres y 21 953 hombres. Durante 2022 se capacitó a 13 491 personas servidoras públicas, de las cuales 6 744 fueron mujeres y 6 747 hombres. En 2023 comenzó a impartirse el curso “Ética en la administración pública federal”, mediante el cual se capacitó a 8 863 personas servidoras públicas, de las cuales 4 909 fueron mujeres y 3 954 hombres.

También sobresale el curso “La integridad en el servicio público: transformando a los comités de ética en la administración pública federal”. Durante el año 2021 se capacitó a 999 personas servidoras públicas, de las cuales 566 fueron mujeres y 433 hombres. En 2022 se capacitó a 16 123 personas servidoras públicas, de las cuales 8 288 fueron mujeres y 7 835 hombres. Y en 2023 se capacitó a 7 584 personas servidoras públicas, de las cuales 4 330 fueron mujeres y 3 254 hombres.

VI. CONCLUSIONES

1. La ética es la disciplina que estudia el conjunto de hábitos o costumbres que regulan los actos de la persona humana en una sociedad, libremente realizados de manera individual tras un juicio racional, que determinan su conducta como buena (virtuosa) o mala (viciosa), orientando a la persona humana con valores y principios a una conducta buena para lograr la felicidad.

2. La ética pública es el eje central que rige la actuación de las personas servidoras públicas, que debe estar orientada al bien común conforme a principios, valores y reglas de integridad, y que controla la arbitrariedad del uso del poder público, buscando el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía, con el objeto de lograr y mantener la confianza en los poderes públicos.

3. La reforma constitucional anticorrupción, publicada el 27 de mayo de 2015, considera las convenciones internacionales en la materia, que prevén medidas, políticas y prácticas de prevención de la corrupción, las cuales también se consignan en sus leyes reglamentarias publicadas el 18 de julio de 2016.

4. Las leyes generales que reglamentan al SNA regulan el ámbito preventivo de hechos de corrupción y faltas administrativas, basado en la integridad en el servicio público, la integridad y el comportamiento ético de las personas servidoras públicas, así como en la creación de bases mínimas para que cualquier órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

5. Este nuevo marco jurídico anticorrupción subraya, en el aspecto preventivo, la integridad y la ética pública como mecanismos de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, y de respeto a los derechos humanos, y se convierte en un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y en sus instituciones.

6. El nuevo esquema disciplinario en México, en el aspecto correctivo, establece expresamente los principios que debe observar la autoridad respectiva en los procedimientos de investigación y de responsabilidad administrativa, con el objeto de limitar el ejercicio arbitrario del poder, garantizando los derechos humanos de las personas presuntas responsables.

7. En el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México (administración 2017-2023) se implementó y se consolidó el SAEMM, totalmente alineado al SNA y a sus lineamientos y directrices, priorizando su aspecto preventivo a partir de un SGC, sustentado en la ética y la integridad públicas, que tuvo como propósito reducir los riesgos derivados de la comisión de actos irregulares, por lo cual prevaleció el compromiso de cumplimiento, desde la cima, considerando la supervisión permanente y las mejores prácticas, sin dejar algún aspecto sin control.

8. En la actual administración del gobierno federal la política en materia de ética e integridad busca erradicar la corrupción del sector público y la regeneración ética de las instituciones a través de un gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de las personas más vulnerables y siempre pendiente del interés superior.

9. La ética pública es un factor clave para elevar la calidad de la Administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de las personas servidoras públicas en la gestión de los asuntos públicos.

10. La ética pública es una política pública indispensable en todo buen gobierno para asegurar una eficiente y proba prestación del servicio público.

VI. REFERENCIAS

- Aristóteles (2016). *Ética a Nicómaco*. Imprenta Nacional,. https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/literatura%20universal/etica_a_nicomaco_edincrpdf
- Aristóteles. *Ética a Eudemo*. Feedbooks. <https://www.feedbooks.com/book/6869/etica-a-eudemo> y <https://guao.org/sites/default/files/biblioteca/%C3%89tica%20a%20Eudemo.pdf>
- Diego Bautista, Ó. (2017). *Ética pública: su vinculación con el gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Diego Bautista, Ó. (2009). *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.

- Betanzos Torres, E. O. (2012). *Introducción a la ética. Estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*. Porrúa.
- Código de Ética de la Administración Pública Federal. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5642176&fecha=08/02/2022#gsc.tab=0
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Convención Interamericana contra la Corrupción. https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. https://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- Decreto 202, por el que se reforman los artículos 52 en su segundo párrafo, 61 en sus fracciones XV, XVII, XVIII, XXI, XXXII en su segundo y tercer párrafo, XXXIII, XXXIV, XXXV y LIV, 77 en sus fracciones XII, XIII, XV y XIX, la denominación de la sección cuarta del capítulo tercero del título cuarto, 87, 123, 129 en su párrafo séptimo, la denominación del título séptimo, 130, 131, 133, 134, 147 primer párrafo. Se adicionan las fracciones VII al artículo 51, el párrafo tercero recorriéndose el actual tercero para ser cuarto del artículo 52, XV bis, un tercer párrafo a la fracción XXXII recorriéndose los subsecuentes párrafos, LV y LVI al artículo 61, un segundo párrafo al artículo 106, el artículo 130 bis, un segundo párrafo al artículo 139 bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 24 de abril de 2017.
- Decreto 207, por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y se reforman diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y del Código Penal del Estado de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 30 de mayo de 2017.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 2021.
- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* (2022). <https://www.rae.es/>
- Gobierno del Estado de México, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. <http://www.edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM20172023.pdf>
- Gómez-Lobo, A. (1999). *La ética de Sócrates*. Andrés Bello.
- Irwin, T. (2020). *La ética de Platón* (2a. ed.). Ana Isabel Stellino trad. Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ley General de Responsabilidades Administrativas. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los comités de ética. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608925&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0
- Lineamientos para la emisión del código de ética a que se refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540872&fecha=12/10/2018#gsc.tab=0
- Naessens, H. (2010). *Ética pública y transparencia*. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma del Estado de México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Política Nacional Anticorrupción. Disponible en <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024. <https://www.gob.mx/cultura/documentos/programa-nacional-de-combate-a-la-corrupcion-y-a-la-impunidad-y-de-mejora-de-la-gestion-publica-2019-2024>.
- Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581469/Programa_Sectorial_de_Funcio_n_Pu_blica.pdf
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, publicado en la *Gaceta del Gobierno* el 22 de noviembre de 2018.
- Saldaña, J. (2016). Ética pública. Una visión desde las virtudes públicas. En *Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. IV, sección segunda, *Estudios históricos y doctrinarios II* (9a. ed.). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5627-derechos-del-pueblo-mexicano-mexico-a-traves-de-sus-constituciones-vol-iv>
- Sexto Informe de Resultados 2023, Gobierno del Estado de México. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/informe-gobierno/6o-Informe-2023.pdf>
- Vargas Zempoaltecatl, J. (2022), El nuevo derecho disciplinario en México: preventivo y garantista. El caso del Estado de México. En C. F. Matute González, *La responsabilidad administrativa en el Estado mexicano*. Tirant lo Blanch.
- Villoria Mendieta, M., y Izquierdo Sánchez, A. (2016). *Ética pública y buen gobierno*. Tecnos.



Consolidación de la ética profesional: complejidad manifiesta desde 2021 en México

Consolidation of professional ethics: manifest complexity since 2021 in México

ALONDRA PAOLA VERA RANGEL

[Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.]

La profesionalización en la Administración pública federal es una tarea pendiente en México dada la falta de un *perfil profesional* en diversas áreas gubernamentales, aunado a la urgente necesidad de la implementación de un *perfil ético* con el objetivo de contrarrestar los problemas complejos y los dilemas éticos a los que se enfrenta el sistema administrativo. No obstante, la ética profesional se propone como aquel enfoque integral y dinámico necesario en las administraciones públicas que tiene como objetivo vincular la capacitación técnica y la formación en valores y actitudes que contribuyen a la práctica responsable y comprometida de las personas servidoras públicas.

Professionalization in the federal public administration is a pending task in Mexico given the lack of a professional profile in various government areas, coupled with the urgent need for the implementation of an ethical profile with the objective of counteracting the complex problems and ethical dilemmas to which that the administrative system faces. However, professional ethics is proposed as that comprehensive and dynamic approach necessary in public administrations that aims to link technical training and training in values and attitudes that contribute to the responsible and committed practice of public servants.

PALABRAS CLAVE: *perfil profesional, perfil ético, ética profesional y Administración pública.*

KEYWORDS: professional profile, ethical profile, professional ethics and public administration.

SUMARIO: I. Introducción. II. Administración pública federal en México: una visión sistémica. III. Perfil profesional en la Administración pública federal. IV. Perfil ético en la Administración pública. V. Ética profesional: un enfoque integral en la Administración pública. VI. Reflexiones finales. VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

En México, la deficiencia en la consolidación de la ética profesional implica un reto creciente en las administraciones públicas, por generar ineficiencia, falta de rendición de cuentas, lentitud en el aprendizaje organizacional, corrupción, inestabilidad laboral, tergiversación de la lealtad, obstáculos en el ascenso profesional, etcétera.

Este documento pretende explicar la complejidad de la consolidación de la ética profesional en la Administración pública federal, fenómeno que es abordado a partir de la teoría de sistemas, puesto que dicha teoría permitirá vislumbrar distintas categorías que la Administración pública, como sistema, debe adoptar ante la deficiencia en la consolidación de los perfiles profesional y ético, dado el desequilibrio en la Administración pública federal en México y la incapacidad del sistema para adaptarse a la creciente complejidad que implica la actividad gubernamental.

El presente trabajo está organizado en seis secciones: la primera es la introducción; la segunda contempla la descripción de los principales elementos de la teoría de sistemas y el sistema administrativo aplicados a la Administración pública federal; la tercera expone las dificultades de la consolidación de un perfil profesional sólido y de los mecanismos de profesionalización, así como datos acerca de la problemática en la Administración pública federal; la cuarta contempla la importancia de un perfil ético como elemento que puede ayudar a reducir la complejidad en el sistema administrativo; la quinta hace hincapié en la ética profesional como un enfoque integral en la Administración pública que coadyuva a la autorregulación, el equilibrio y la subsistencia del sistema administrativo; finalmente, la sexta, ofrece algunas reflexiones finales en torno de la consolidación de una ética profesional, así como de la complementariedad entre el perfil profesional y el perfil ético, aunado a la importancia de la implementación de valores éticos en el desempeño de las funciones administrativas.

II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO: UNA VISIÓN SISTÉMICA

La teoría de sistemas constituye un enfoque teórico transdisciplinario centrado en la interrelación e interdependencia compleja de elementos que forman parte de un todo y que funcionan a partir de la autoproducción y la autorregulación con el objetivo de garantizar la supervivencia del sistema con su entorno y de cada una de las partes que lo integran.

Un sistema refiere a un conjunto de elementos interrelacionados (Gigch, 1981) que interactúan formando una unidad (Florez y Thomas, 1993) que se configura a partir de la diferenciación con el entorno, de manera que la diferencia multiplica la formación de sistemas dentro del mismo sistema (Luhmann, 1998), donde cada uno de ellos mantendrá condiciones y características particulares, pero actuará res-



pecto de intereses comunes (Johansen, 1991), confirmando unidad a lo diferente y, por lo tanto, generando un efecto en el aumento de la complejidad relacionada con la multiplicidad de relaciones e interacciones que tienen lugar dentro de los sistemas.

La aplicación de la teoría de sistemas al ámbito público ha permitido establecer análisis acerca de los procesos dinámicos de los que es parte, puesto que constituye un sistema que contempla a otros sistemas, los cuales pueden ser entendidos como instituciones o ámbitos de gobierno, permitiendo comprender las relaciones y las interacciones que tienen lugar dentro del sistema administrativo mediante distintos límites de complejidad, aunado a los miembros que conforman esos sistemas, donde la ocupación de los distintos cargos ha de plantear otro elemento que complejiza el cumplimiento de las funciones administrativas.

Dado el carácter autorreferente y complejo del sistema administrativo y de quienes lo conforman, se establece que este tipo de sistema “tiene que afrontar improbabilidades e insuficiencias internas y desarrollar disposiciones construidas expresamente para reducir conductas divergentes [...] Los sistemas complejos están constreñidos a la autoadaptación en un doble sentido: la adaptación propia y la adaptación a su propia complejidad” (Luhmann, 1998, p. 54).

Como consecuencia de lo anterior es importante que el sistema administrativo se adapte a su propia complejidad y a las exigencias del entorno para el establecimiento de un buen gobierno, el cual se ha de caracterizar por la distinguida profesionalización, capacidad y vocación de las personas servidoras públicas, así como por la existencia de valores y principios que garanticen su autorregulación, de modo que el desarrollo de un perfil profesional y de un perfil ético fungiría como elemento complementario del sistema para el aseguramiento de su equilibrio.

De acuerdo con Sharkansky, el sistema administrativo es la “combinación de la unidad administrativa y todos los elementos y procesos que interactúan en la unidad: a) el entorno dentro del que opera la unidad administrativa y que influye en la unidad y es afectado por ésta; b) los insumos; c) productos de la unidad conectados entre sí por los procesos de conversión y los mecanismos de retroalimentación” (Sharkansky, 1977, p. 14), elementos retomados para el análisis de la Administración pública federal en México. Aquí señalamos cinco elementos que definen al sistema administrativo: entorno, insumos, procesos de conversión, resultados o productos y retroalimentación (Sharkansky, 1977; Carrillo, 1978).

Derivado de lo anterior, el entorno del sistema administrativo constituye el espacio y la diferenciación donde se desarrolla y al que dirige los resultados o los productos de su interacción interna; por lo cual se destaca la característica del sistema a partir de la cual se vuelve posible la capacidad de adaptación del sistema administrativo dada su autorreferencia, lo que en distintas ocasiones propicia la incorporación de nuevos elementos con el objetivo de generar equilibrio en su interior;

no obstante, en la actualidad se cuestiona la idea acerca de la cual “los sistemas que se describen mediante la noción de equilibrio sean reales; más bien se ha llegado a la convicción de que en el desequilibrio los sistemas adquieren su estabilidad” (Luhmann, 1998, p. 46).

En el caso mexicano, la Administración pública constituye un sistema abierto autorreferencial que difícilmente podrá permanecer hermético dada la complejidad de las situaciones a las que se enfrenta, aunado a su característica sistémica, lo que inevitablemente determina que el sistema pueda y deba transformarse en el tiempo en respuesta a factores políticos, económicos, sociales y culturales internos y externos, los cuales influirán en la toma de decisiones y en la conducción del gobierno, así como en la adaptación de principios y valores acordes al contexto y al ámbito de desempeño y en la incorporación de competencias y habilidades para el cumplimiento de las funciones.

Por su parte, los insumos pueden ser abordados desde dos perspectivas: como insumos externos e internos. Los primeros son aquellos procedentes del entorno, mientras que los segundos son definidos a partir de las reglas formales e informales de las dependencias públicas que integran el sistema administrativo y a partir de las cuales se lleva a cabo la toma de decisiones y se establece la forma de actuación de las personas servidoras públicas.

En cuanto a los insumos en el sistema administrativo mexicano, en ambas vertientes, se puede señalar específicamente a las personas servidoras públicas, así como la información recibida del entorno mediante demandas y necesidades, leyes y regulaciones de carácter federal y general, así como códigos de ética y conducta, aunado a todos aquellos elementos que permitan el cumplimiento de las funciones y los procesos de conversión.

Sin duda, los insumos del sistema administrativo son diversos; no obstante, en el desarrollo del presente, los códigos de ética y conducta poseen una gran relevancia puesto que son esenciales para la construcción de un buen gobierno y para la promoción del perfil ético en el servicio público, pues una vez que definen normas de comportamiento, contribuyen a la formación de valores éticos y establecen los principios éticos que deben guiar la conducta, por lo que dichos códigos fungen como elementos fundamentales que coadyuvan al cumplimiento adecuado de las funciones de las personas servidoras públicas.

Otro de los elementos del sistema administrativo son los procesos de conversión, los cuales son definidos a partir de la incorporación de los insumos externos de los que se allega el mismo sistema para la definición de los insumos internos, los cuales incluyen las estructuras, los procesos y los procedimientos, y las predisposiciones y las experiencias personales (actitudes y aptitudes) (Sharkansky, 1977; Carrillo, 1978).



En cuanto a esos procesos en el sistema administrativo federal mexicano, se contemplan la identificación y la definición de problemas públicos, la formulación de programas sociales y políticas públicas o gubernamentales, la toma de decisiones, la implementación de estrategias, la gestión de recursos, la atención a la ciudadanía, el seguimiento, monitoreo, evaluación, y todos aquellos procesos y procedimientos que en el ámbito de su competencia establezcan las leyes.

En relación con los procesos de conversión destaca la relevancia de los recursos humanos, puesto que son quienes ocupan los cargos públicos, enfrentan la complejidad, toman decisiones y regulan el funcionamiento del sistema para su supervivencia y equilibrio mediante el cumplimiento de sus funciones, donde estas últimas han de ser llevadas a cabo con base en dos principios: la capacitación técnica y la formación en valores, de modo que se contribuya a un servicio público eficiente, centrado en el bien común.

Esos procesos de conversión se llevarán a cabo a partir de la estructura administrativa, la cual refiere a los arreglos jerárquicos organizacionales a partir de los cuales las dependencias del sistema administrativo realizan funciones de dirección y control, guiadas por los valores y los principios éticos retomados por el sistema, con el objetivo de identificar la posición y el rol que desempeña cada uno de sus miembros, de acuerdo con las funciones sustantivas y adjetivas que realizan y a partir de las cuales se establecen canales de comunicación que permiten la toma de decisiones.

Por otra parte, los resultados o los productos del sistema administrativo son una conjunción de los insumos, los procesos de conversión y los componentes de retroalimentación retomados del sistema; donde la retroalimentación es un elemento esencial puesto que permite valorar las condiciones bajo las cuales se da cumplimiento a las funciones de acuerdo con los insumos y los resultados esperados, presuponiendo su capacidad adaptativa, su sistema de valores, su toma de decisiones y su autorregulación en función de los riesgos identificados, evitando de ese modo una contingencia que genere desequilibrios en el sistema, donde la formación técnica, y de valores y actitudes, contribuirá a la autorregulación, al equilibrio y a la supervivencia del sistema.

III. PERFIL PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El perfil profesional se configura como un conjunto integral de conocimientos, habilidades y actitudes que delinean el desempeño laboral, así como la definición de las áreas o los sectores donde se lleva a cabo la actividad profesional (Díaz, 1999), además de contemplar la formación académica y la experiencia laboral de quien aspira a ser parte de una organización.

Con base en lo anterior, se establece que el sistema administrativo y el perfil profesional están estrechamente relacionados, puesto que ese sistema define la for-

ma en que éste ha de integrarse conforme a sus propias pautas de funcionamiento, mismas que deben ser cubiertas a partir de la integración de personas servidoras públicas que cumplan con un perfil profesional idóneo para el desempeño de las funciones administrativas correspondientes.

De acuerdo con Ibáñez (2011), la orientación ciudadana, la visión del Estado, el compromiso y la responsabilidad son elementos esenciales del sector público para el establecimiento de un perfil profesional que permita abordar la identificación de aspectos centrales y transversales a la función pública y que garantice contar con personas servidoras públicas capaces, aunado al conjunto de valores que han de determinar la actuación de las personas servidoras públicas.

En el servicio público es transcendental contar con profesionales éticos para la solución de problemas públicos y para el cumplimiento de las tareas y las funciones impuestas por el sistema administrativo con apego a los procedimientos señalados, puesto que “el proceso de gobernar en su faceta directiva pública es importante desde el momento que se encarga de considerar, para la toma de las decisiones, los valores, principios, reglas” (Uvalle, 2019, p. 43), los cuales están estrechamente vinculados con la conservación del sistema administrativo.

El perfil profesional representa la base a partir de la cual se sustenta la profesionalización como aquel compromiso continuo con el crecimiento en el ámbito laboral que destaca la adaptabilidad y la dedicación a la mejora continua de la persona servidora pública, en aras de mantener el equilibrio del sistema administrativo; de modo que la profesionalización, de acuerdo con Heredia (2018), no sólo permitirá estructurar conocimientos, habilidades técnicas y operativas y valores, sino también atender la imperativa necesidad de transformar hábitos, cultura y prácticas cotidianas; de esta forma, la profesionalización favorece la especialización y el compromiso del personal con los principios y los valores del servicio público para la toma de decisiones (Cejudo y Lugo, 2019).

Como consecuencia de lo anterior, la profesionalización puede ser entendida como un “sistema integral vinculado a un esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de compromiso y eficiencia” (Martínez, 2013, p. 32), elementos que sustentan el servicio profesional de carrera.

Dicho servicio profesional pretende proporcionar una profesionalización continua que garantice la estabilidad laboral mediante reglas formales, así como procedimientos de ingreso basados en el mérito y la igualdad de oportunidades y separando la política de la administración, al mismo tiempo que procura el funcionamiento de las instituciones públicas, el cumplimiento de objetivos y la resolución de problemas y demandas ciudadanas, lo que coadyuva al equilibrio del sistema administrativo.

Asimismo, es importante destacar que el desarrollo de competencias éticas en el servicio público se configura como un componente fundamental en el proceso de profesionalización de las personas servidoras públicas (Rodríguez y Sesma, 2018) a través de la adquisición y el fortalecimiento de habilidades, competencias y valores éticos que han de ser puestos en práctica en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, en el ámbito de su desempeño, manteniéndolo como un elemento esencial que permea a partir del fortalecimiento de la carrera profesional.

No obstante, derivado de la característica inherente de los sistemas a la complejidad y a la tendencia al desequilibrio, Vélez (2019) y Diego (2019) señalan que la falta de profesionalización de los servidores públicos en la Administración pública federal visibiliza un rezago en la capacitación y en la formación, lo que dificulta el cumplimiento eficiente de las funciones administrativas e inevitablemente puede generar un desequilibrio en el sistema administrativo.

En consecuencia, es pertinente señalar que las condiciones en las que se establece el sistema administrativo responden al tipo de burocracia en el que se instaura, de acuerdo con los tipos señalados en el cuadro 1, puesto que es preciso reconocer que “existen burocracias normativamente bien estructuradas, pero institucionalmente endebles (por el modelo clientelar imperante en múltiples ámbitos), y no se han consolidado ciertas garantías de mérito” (Rodríguez y Sesma, 2018, pág. 123), lo que tiende a obstaculizar el desarrollo de un perfil profesional y el acceso al servicio público a partir de criterios meritocráticos, dando paso a un acceso al servicio público caracterizado por consideraciones políticas y personales en un tipo de burocracia clientelar imperante en América Latina que ha provocado desequilibrios en el sistema administrativo.

Cuadro 1. Tipos ideales de burocracia

<i>Burocracia administrativa</i>	<i>Burocracia clientelar</i>	<i>Burocracia paralela</i>	<i>Burocracia meritocrática</i>
• Baja capacidad y alta autonomía • Normas de mérito formales • Baja competencia técnica e incentivación • Poca incidencia en el ciclo de las políticas públicas	• Baja autonomía y baja capacidad • Fuerte poder gremial en el acceso y control de recursos humanos • Vetos sobre las burocracias profesionales • Escaso papel de las políticas públicas	• Baja autonomía y alta capacidad • Incorporación bajo formas contractuales flexibles • Conformación de “unidades administrativas paralelas” • Participación en el diseño y la ejecución de políticas públicas	• Combinación diferencial de autonomía y capacidad • Estabilidad y mérito • Participación flexible en las políticas públicas

Fuente: Rodríguez y Sesma (2018, p. 123).

En el caso mexicano, dicho desequilibrio en el sistema se estableció bajo la complejidad impuesta por una nula diferenciación sistémica entre lo administrativo y lo político, caracterizada por su simultaneidad y su insoluble relación con el gobierno federal, donde una aparente estabilidad política garantizada por la presencia del partido hegemónico hasta el inicio del siglo XXI desencadenó una burocracia clientelar caracterizada por la politización de la Administración pública mexicana, afectando los mecanismos de reclutamiento y promoción de los servidores públicos que evidenciaron diversos casos de corrupción y dificultaron la puesta en práctica de un sistema de servicio civil de carrera que garantizara la profesionalización en el ámbito federal, puesto que gran parte del recurso humano se convirtió en el instrumento para asegurar la estabilidad del sistema político y la rotación de personal mediante un sistema de botín que permitió a la Administración pública funcionar sin un servicio civil de carrera (Pardo, 2005; Dussauge, 2005).

En respuesta a la problemática y como consecuencia de la segunda ola de reformas gerencialistas gestadas entre 1980 y 1990 comenzaron a implementarse acciones en distintos países orientadas a producir un cambio en la forma de administrar e impulsadas por mayor eficiencia, eficacia, efectividad y calidad, donde México no fue la excepción e impulsó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (DOF, 1996).

Dicho programa contemplaba entre uno de sus objetivos un programa de dignificación, profesionalización y ética del servidor público, pero no fue sino hasta 2003 que se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal donde se establecen como puestos sujetos a esta disposición: director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace (LSPCAPE, 2003), al tiempo que se posiciona como mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad.

No obstante, de acuerdo con los elementos señalados para describir el sistema administrativo, los procesos de conversión y los resultados y los productos de la Administración pública se han visto afectados por el desequilibrio en la consolidación de la profesionalización en la Administración pública federal, puesto que quienes toman las decisiones y regulan el funcionamiento del sistema no poseen las actitudes ni las aptitudes suficientes orientadas a la profesionalización en el servicio público, generando espacios de discrecionalidad que son aprovechados en beneficio particular, lo que trae consigo un impacto directo en la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, una atención deficiente y una creciente desconfianza en las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, la consolidación de la profesionalización también repercute en la incertidumbre y en la inestabilidad laboral, lo que desemboca en una lealtad

característica de los subordinados a los superiores jerárquicos y no a las instituciones, lo cual conlleva la profundización de la politización de la Administración pública, más aún del personal de confianza, mientras que el personal de base se enfrenta a dificultades para poder participar en la promoción laboral puesto que los ascensos funcionan de manera discrecional, al margen de evaluaciones de desempeño efectivas.

Derivado de lo anterior, se puede establecer que, pese a la existencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la alternancia política, como elementos que podían incidir en la atenuación del desequilibrio en el sistema, el problema señalado en la Administración pública ante la presencia de personal con falta de perfil profesional, debe visibilizarse y se deben tomar acciones contundentes de profesionalización, tanto técnica como de comportamiento, puesto que, como se ha establecido, la complejidad de la que es parte el sistema administrativo ha permitido la incorporación de actos de corrupción que laceran a la sociedad.

Como panorama general de la deficiencia de perfiles profesionales en el servicio público federal en México, se establece que, de acuerdo con Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023), al cierre de 2021, de las 301 instituciones que integran la administración pública federal, así como de las dos empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, solo 278 (203 hombres, 63 mujeres y 12 no especificado) tenían titular, de los cuales 98.4% de las mujeres titulares contaba con estudios superiores a licenciatura y 1.6% tenía estudios de preparatoria, mientras que del total de los hombres titulares de instituciones federales 98.1% contaba con estudios superiores a licenciatura, 0.5% tenía carrera técnica o comercial y 1% poseía secundaria; esto es, que al menos dos titulares hombres tenían educación básica. Los datos se desglosan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Titulares según escolaridad y sexo, 2021

<i>Escolaridad</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Doctorado	27.6%	27%
Maestría	22.2%	22.2%
Licenciatura	48.3%	49.2%
Carrera técnica o carrera comercial	0.5%	0%
Preparatoria	0%	1.6%
Secundaria	1%	0%

Nota: no se incluye la categoría “No especificado”, que representó 0.4% de los hombres.
 Fuente: INEGI (2023).

Por otra parte, el personal adscrito a las instituciones de la Administración pública federal en 2021 ascendía a 1,569,047 servidoras y servidores públicos, de los cuales 774,340 eran hombres (49.4%) y 794,707 mujeres (50.6%).

De las mujeres adscritas al gobierno federal, 55.5% contaba con escolaridad superior a licenciatura; 41% englobó educación básica o media superior, y 3.5% no especificó su escolaridad. Por otra parte, 50.9% de los hombres tenía escolaridad mayor a licenciatura, 40% señaló tener educación básica o media superior y 9.1% no especificó su escolaridad, de acuerdo con la información presentada en el cuadro 3.

Cuadro 3. Personal de la administración pública federal, según escolaridad y sexo, 2021

<i>Escolaridad</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Doctorado	1%	0.6%
Maestría	9%	8.4%
Licenciatura	40.9%	46.5%
Carrera técnica o carrera comercial	9%	15.5%
Preparatoria	14.1%	10.6%
Secundaria	12.3%	9.7%
Preescolar o primaria	1.6%	0.7%
Ninguno	3%	4.5%

Nota: no se incluye la categoría “No especificado”, que represento 9.1% de los hombres y 3.5% de las mujeres.

Fuente: INEGI (2023).

De acuerdo con el INEGI (2023), en cuanto a profesionalización, 288 de las 301 instituciones de la administración pública federal contaron con elementos, mecanismos y/o esquemas para su personal, señalando que en comparación con 2020 la cantidad de instituciones con dichos elementos disminuyó 1.7% en 2021, según el cuadro 4, lo cual evidencia una desatención en ese rubro.

Cuadro 4. Instituciones, según elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización para el personal

<i>Elementos, mecanismos y/o esquemas</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Actualización de perfiles de puesto	82	287
Diseño curricular	86	261
Programas de capacitación	126	261
Mecanismos de evaluación del desempeño	244	230
Evaluación de impacto de la capacitación	87	230
Programas de estímulos y recompensas	241	220
Reclutamiento, selección e inducción	88	217
Diseño y selección de pruebas de ingreso	87	213
Separación del servicio	82	93
Servicio civil de carrera	87	91
Diseño y validación de competencias	87	75
Concursos públicos y abiertos para la contratación	72	75
Otros elementos, mecanismos y/o esquemas	75	250

Fuente: INEGI (2023).

La profesionalización refiere a un proceso integral relacionado con la adquisición de habilidades, conocimientos, actitudes y competencias de diversa índole para el desempeño de las funciones correspondientes, para lo cual se han de implementar elementos, mecanismos y/o esquemas sinérgicos que coadyuven al desarrollo y a la consolidación de dicho proceso, para contribuir a la formación de profesionales en el servicio público.

No obstante, cabe señalar que “la baja implementación de mecanismos y esquemas de profesionalización en México deja vulnerables a las administraciones públicas a constantes rotaciones de personal” (Cejudo y Mata, 2023, p. 284), lo cual representa un reto, puesto que, aunque el cuadro 4 muestra un aumento en algunos de los elementos, mecanismos y/o esquemas de profesionalización, en otros evidencia una menor presencia, lo que lleva a establecer que se requiere un análisis profundo en las dependencias públicas que permita vislumbrar las estrategias con mayor viabilidad que han de ser puestas en práctica para el fortalecimiento de la profesionalización de las personas servidoras públicas, teniendo en cuenta la amplia rotación de personal que suele producirse como consecuencia del contexto político al que se enfrenta la Administración pública federal sexenalmente.

Derivado de los datos expuestos en los cuadros anteriores, se puede ver que al menos tres titulares de las instituciones que en 2021 integraban la Administración pública federal contaban con educación media superior, e incluso con educación básica, y aunque la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no contempla esos cargos, es importante tomar en cuenta que existe un desequilibrio, puesto que ni la ley, como parte del sistema legal, ni la Administración pública, como parte del sistema administrativo, se han adaptado a las exigencias de un entorno dinámico y en constante cambio que exige la profesionalización de quienes toman las decisiones que repercuten en la sociedad.

Asimismo, se señala que si las personas servidoras públicas titulares de las instituciones federales no son parte de la consolidación de la profesionalización, son susceptibles de enfrentarse a dificultades en la gestión de la complejidad interna y externa de manera efectiva, así como a una ineficiente comunicación en la relación y la interacción del sistema, lo cual puede provocar falta de coordinación entre instituciones y en la toma de decisiones, afectando el equilibrio y el funcionamiento del sistema.

Por otra parte, hay que reconocer que entre 40 y 41% del personal, en general, adscrito a las instituciones de la Administración pública federal, posee educación básica o media superior, lo que evidencia un desequilibrio en la adaptación a las necesidades internas y externas del sistema para el cumplimiento óptimo de las funciones administrativas, operativas y técnicas, lo que puede derivar en incumplimiento de los objetivos establecidos por las instituciones y en la dificultad para gestionar la complejidad interna de manera efectiva.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que la profesionalización, tal como lo establecen Heredia (2018), Uvalle (2019) y Cejudo y Lugo (2019) no se refiere únicamente al conocimiento y a las habilidades técnicas u operativas, sino también al sistema de valores, principios y comportamientos que guían el actuar del servidor público en el cumplimiento de sus funciones, por lo que la ética desempeñará un papel transcendental en la profesionalización del personal administrativo de las dependencias públicas.

La incorporación de la ética pública como principio que rige el actuar de los servidores públicos brinda la posibilidad de determinar estándares de conducta, además de garantizar que las personas servidoras públicas estén comprometidas con el bienestar de la sociedad a la que sirven; de manera que los valores sean reconocidos como cualidades que deben ser emuladas e interiorizadas, y cuya aplicación contribuye al fortalecimiento de la democracia, mejora de la calidad de vida de las personas y reduce la complejidad del sistema administrativo, al poseer ejes rectores de actuación que les permiten enfrentarse a la solución de dilemas en la Administración pública.



IV. PERFIL ÉTICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De acuerdo con Villoria (2011), la ética busca establecer una comprensión de lo que es correcto e incorrecto para la sociedad, procurando definir un conjunto de principios morales fundamentales, universalmente aplicables, donde dichos principios deben ser racionales y razonables en términos de sus objetivos, sus valores y sus directrices de comportamiento, alineados con la búsqueda del bien común.

De esta forma, la ética ha de convertirse en el eje rector en el ámbito profesional y personal y en todos los espacios de interacción social, puesto que dicho elemento es representado por la educación basada en la convivencia familiar, por la educación obligatoria y profesional, así como por el desarrollo laboral mediante un sistema de actualización y capacitación de personal permanente y constante, fundado en la capacitación y en la profesionalización relacionada con la ética.

La ética aplicada es necesaria y urgente en todos los ámbitos de la vida, público, privado y social, puesto que a partir de ello se fomentarán, desde un aspecto personal, la adopción, la interiorización y la concientización de los valores éticos idóneos para la convivencia social, donde se respeten el bien común y el interés público y se procure la eficiencia de las instituciones públicas y la satisfacción de las demandas y las necesidades de forma equitativa, en aras de que el cúmulo de valores éticos aprehendidos forme parte de las prácticas sociales de la vida cotidiana a través de la promoción y la institucionalización de valores.

La institucionalización es un elemento preponderante en el desarrollo y la permanencia de la ética en las organizaciones en cualquier ámbito e, incluso, en la vida cotidiana, ya que ésta es la base sobre la cual se sustentan las distintas organizaciones que integran el sistema administrativo, ya que implica la creación de un sistema de valores compartidos y de principios éticos arraigados en el núcleo de cada estructura sistémica que une a la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, es preciso establecer estrategias orientadas al ámbito interno del individuo, pues para poder llegar a la institucionalización en las organizaciones que conforman el sistema administrativo primero es necesario que se institucionalice de forma interna, para lo cual es preciso contemplar la educación, los valores y la convicción de la persona.

No obstante, Diego (2017) señala que en América Latina existe una clara ausencia de mecanismos institucionalizados relacionados con el establecimiento de un perfil ético de los aspirantes al servicio público, lo cual evidencia la necesidad de que “todo individuo que aspira a un cargo público deba conocer y poseer los valores de un servidor público” (Diego, 2017, núm. 6, p. 17), donde el principal es el espíritu de servicio.

El espíritu de servicio de las personas servidoras públicas, en cualquiera de los órdenes de gobierno, y, en este caso, en el gobierno federal, permitirá fundamen-

tar su actuación con base en los objetivos de la Administración pública orientados al bien común, lo que implica la incorporación de un sistema de valores que procure ser puesto en práctica e internalizado en las organizaciones públicas del sistema administrativo.

En consecuencia, se ha de tener especial cuidado en que dichos valores no sean desvirtuados, ya que el establecimiento de vicios en el interior del sistema puede desencadenar periodos de desequilibrio que fragmenten el sistema, y a pesar de que el caos es una característica inherente de los sistemas, éste debe desarrollar las habilidades suficientes y necesarias de adaptación para lograr su autorregulación y su desarrollo.

La existencia de un perfil ético que funja como filtro de quienes deseen desempeñarse en el servicio público, como insumos del sistema administrativo, puede garantizar el acceso a aquellas personas que poseen valores y principios orientados al espíritu de servicio, lo cual representa una necesidad imperante en el ámbito gubernamental. Al regular el ingreso y el desarrollo del personal a través de la ética se busca fomentar una cultura que promueva el bien común y que, en concordancia con la educación y la profesionalización en valores, se convierta en un elemento fundamental en la formación y en la orientación de las personas servidoras públicas.

Un elemento fundamental en la incorporación de la ética al servicio público es que cuando un “Estado ignora o no pone la atención debida a los perfiles de sus servidores públicos, sean éstos por elección, oposición o designación, tarde o temprano tendrá que afrontar las consecuencias de su negligencia” (Diego, 2017, núm. 6, p. 26), puesto que las consecuencias de esa decisión tendrán efectos en el desempeño de las funciones públicas y, por lo tanto, en el bienestar de la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, la ausencia de un perfil ético en el servicio público puede perturbar la comunicación en el sistema, generando disfunciones como corrupción, opacidad y desconfianza en las instituciones públicas, aunado a una ineficiente gestión de los recursos públicos, creando interferencias que pueden afectar la autorregulación del sistema administrativo y exponerlo a un desequilibrio, puesto que la falta de un sistema de valores sólido puede debilitar la capacidad del sistema de autorregularse y adaptarse a los cambios, comprometiéndolo su estabilidad y la de la sociedad.

De esta forma, se establece que debe existir una concientización “sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde hay que dirigirse para de esa manera hacer posible el propio control, el autocontrol” (Diego, 2011a, núm. 8, p. 9). Hay que destacar que dicho control ha de ser una característica fundamental de la persona servidora pública que se traslada al sistema administrativo mediante la autorregulación para garantizar su supervivencia.

El fomento de la ética en el proceso de incorporación al servicio público es fundamental; no obstante, es preciso señalar que su importancia radica en todo el proceso de vida, por lo cual es necesaria la formación desde la familia como núcleo de la sociedad y, por lo tanto, durante la formación profesional en el desempeño de funciones en el sector público, privado o social. Derivado de ello, es necesario que los valores éticos formen parte del propio individuo y que sean internalizados a partir de la conducta, por lo que Diego (2011b) plantea que una estrategia viable para alcanzar ese fin es la capacitación de las áreas de recursos humanos para que se actualicen los perfiles de puesto y se incorporen los valores éticos como requisito para la contratación de personal en el servicio público.

Asimismo, se señala que la incorporación de la ética debe ser un elemento fundamental del perfil del servidor público, por lo cual debe estar sustentado normativamente en códigos de ética y conducta que fomenten los valores en las instituciones públicas y en una ley que establezca la incorporación de perfiles éticos para el ingreso de funcionarios públicos o políticos al sector gubernamental.

Por consiguiente, se señala la publicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en 2016, en la que se establece que todo ente público contemplará la puesta en práctica de políticas eficaces de ética pública y responsabilidades en el servicio público, de manera que se permita un adecuado funcionamiento del Estado mediante una conducta digna que dé respuesta a las necesidades de la sociedad y oriente el desempeño del servidor público (LGRA, 2016).

Sin embargo, es importante destacar que en México la existencia de leyes en materia de ética aún es deficiente, por lo que se requiere su fortalecimiento tanto en el plano normativo como en el plano social, de manera que forme parte del propio sistema administrativo como un elemento que le permita la autorregulación, el equilibrio y la subsistencia; asimismo, se señala que se requiere una internalización de las leyes para que el espíritu de servicio y la ética se conviertan en una filosofía de trabajo en el servicio público.

Con la incorporación de un perfil ético se pretende que las personas servidoras públicas puedan diferenciar entre aspectos positivos y aspectos negativos, de acuerdo con los valores que posean, de modo que desarrollen la capacidad de su instrumentación en relación con los dilemas éticos a los que se enfrenten, a los cuales han de responder de distintas formas de acuerdo con el grado de complejidad en que se establezcan, reconociendo que la toma de decisiones funge como un proceso complejo e interrelacionado que puede desvirtuarse si se cae en una ceguera axiológica, pero corresponde, en este caso, a la persona servidora pública razonar la problemática y decidir lo que es mejor, procurando el bien de la sociedad.

Por otra parte, es importante destacar que la complejidad y el dinamismo del entorno en el que se desarrolla el sistema administrativo y, por lo tanto, las ins-

tuciones públicas, son un elemento clave que tiende a influir en la determinación de valores, en su permanencia o en su extinción, así como en la capacidad de diferenciar lo positivo de lo negativo, por lo que el valor ético ha de ser entendido como “la concordancia entre la forma de pensamiento con conciencia, acompañado de deliberación y raciocinio, y la ejecución del acto” (Diego, 2011c, núm. 4, p. 9), lo cual permitirá la formación integral de profesionales que contemplen e incorporen un cúmulo de conocimiento, habilidades, competencias y valores que permitan el desarrollo eficiente de su trabajo.

En vista de lo todo lo anterior, se reconoce que parte fundamental de la ética consiste en convertir los valores en principios rectores que guíen el actuar cotidiano, llegando así a su internalización en pro de la toma de decisiones de los funcionarios públicos y del establecimiento de parámetros de referencia de su comportamiento.

De acuerdo con lo expuesto, considerando que los políticos y los funcionarios públicos deben desarrollar habilidades y capacidades mediante una formación permanente, en aspectos tanto técnicos como de comportamiento, es esencial la profesionalización fundamentada en la ética y las competencias que permitan el eficiente desempeño de sus funciones, mediante un proceso continuo que se adapte a un entorno en constante cambio con el propósito de establecer instituciones sólidas que aseguren el bien común.

V. ÉTICA PROFESIONAL: UN ENFOQUE INTEGRAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En relación con lo expuesto hasta aquí es esencial reconocer que el perfil profesional y el perfil ético no deben abordarse de manera aislada, sino que, por el contrario, tienen que comprenderse como componentes interrelacionados y complementarios dentro del sistema administrativo que convergen para moldear el desempeño de los servidores públicos, lo cual beneficia tanto al sistema administrativo como al sistema social en su conjunto.

Asimismo, se señala que la importancia en la conjunción de los perfiles señalados es transcendental en el servicio público, ya que garantiza el desempeño íntegro y efectivo de las personas encargadas de representar a la sociedad y administrar los recursos públicos, de modo que éstas deberán poseer los conocimientos y las habilidades necesarios para el desempeño de sus funciones, pero también comprometerse con el conjunto de valores establecidos en el sistema administrativo, o en la organización en que se participe, ya que esto no sólo genera beneficios individuales sino también colectivos.

Sin duda, la complejidad inherente que caracteriza al sistema administrativo en cuanto a desafíos y demandas de la sociedad ha dejado ver la multidisciplina-

riedad de la que la Administración pública es parte, puesto que para la atención de las problemáticas se ha recurrido a una integración de conocimiento y enfoques provenientes de distintas disciplinas, lo cual permite una comprensión holística de los problemas sociales y favorece una implementación integral y efectiva de soluciones.

La multidisciplinariedad en el sistema administrativo ha permitido la incorporación de distintas perspectivas en la toma de decisiones y una amplia adaptabilidad del sistema al contexto cambiante del que forma parte, en atención a la evolución de las necesidades sociales a partir del desarrollo de nuevos conocimientos, capacidades y habilidades que permitan la solución de dificultades, por lo cual se vuelve necesario que cada una de las personas que participan en la solución de problemáticas de diversa índole posea los valores, los principios y los conocimientos suficientes para afrontar con ecuanimidad las situaciones que se le presenten.

Como consecuencia de lo anterior, es fundamental tomar en cuenta lo que Villoria (2011) determina como “bienes internos”, los cuales hacen referencia a los bienes que justifican socialmente y son la razón de ser de una profesión determinada, mismos que han de ser identificados con el fin de señalar la contribución de cada una de las profesiones a la sociedad, así como su propósito y el papel que desempeñan, en este caso, para la estabilidad del sistema administrativo. De esta forma se establece que el profesionista “requiere ,además del desarrollo de competencias y habilidades técnicas y cognitivas disciplinares, una integridad personal y profesional, rica en valores y actitudes positivas frente al bien común; entendiendo que los valores son cercos que orientan al individuo a través de la ética y la moral” (Durán, 2022, p. 4).

Esa afirmación destaca que la persona servidora pública ha de requerir una preparación profesional y ética, de modo que los valores y los principios éticos se conviertan en guías, límites y referencias que brinden dirección a las decisiones y a las acciones impulsadas por las personas profesionistas insertas en el servicio público, aunado a la interiorización de los valores éticos como directrices hacia el bien común, en aras del equilibrio del sistema administrativo.

Dada la multidisciplinariedad de la Administración pública, e independientemente de la profesión, ésta debe desarrollarse con ética “en la medida que asuma un compromiso profesional serio, responsable y honesto consigo mismo y con los demás” (Durán, 2022, p. 4), con base en los sistemas de valores y principios generales y particulares de la profesión de que se trate, aunado a los valores y a los principios que aborda el sector público dado su objetivo.

Asimismo, es importante señalar que la definición de un perfil ético profesional también se ha de ver influida por el ambiente en el que se desarrolle el sistema,

por lo que éste fungirá como un elemento transcendental para su definición, implementación y desarrollo, de manera que también deberá ajustarse a las condiciones de las que la organización o el sistema administrativo sea parte, logrando así su adaptación y su equilibrio.

No obstante, dada la multiplicidad de actores con la que se relaciona el sistema administrativo para mantenerse en equilibrio, se debe tomar en cuenta que la formación de profesionales éticos debe ser una responsabilidad compartida entre las universidades, las instituciones gubernamentales y la sociedad en general, de modo que se busque garantizar que quienes integran el sistema tengan los conocimientos, las habilidades y los valores necesarios para actuar de manera responsable y ética en el ejercicio de su responsabilidad.

A partir de la vinculación entre el perfil ético y el perfil profesional, se establece la ética profesional, la cual, de acuerdo con Casadigo-Duque y Rico-Rojas (2020) refiere a un componente dinámico relacionado con la formación técnica que permite obtener las capacidades y la formación integral de valores y actitudes que definen la personalidad y contribuyan al desarrollo de la profesión para dar solución a los problemas complejos de la sociedad, de modo que se incida en la actuación del profesional, en este caso de la persona servidora pública, de acuerdo con el desarrollo de sus competencias.

En este sentido se señala que, derivado de la complejidad a la que está sometido el sistema administrativo y respecto de los dilemas a los que suelen enfrentarse las personas servidoras públicas en la toma de decisiones, es necesario que desarrollen un conjunto de competencias genéricas que involucren conocimientos, habilidades y actitudes, es decir, aquellas orientadas al saber ser, saber conocer y saber hacer; elementos fundamentales en el desarrollo de la profesionalización y el establecimiento de la ética profesional como elemento integral para el desarrollo de competencias (Rodríguez y Sesma, 2018), como las que se exponen en el cuadro 5.

Tabla 5. Los tipos de competencias

<i>Saber ser</i>	<i>Saber conocer</i>	<i>Saber hacer</i>	<i>Del poder hacer</i>
• Automotivación • Iniciativa • Trabajo colaborativo	• Observación • Explicación • Comprensión • Análisis	• Desempeño en base a procedimientos y estrategias	• Relativas a la organización • Disposición de medios y recursos para el desempeño exigido por el puesto.

Fuente: Rodríguez y Sesma, 2018, p. 152.

En consecuencia, se reconoce que la capacitación continua en ética para el desarrollo de distintos tipos de competencias representa un elemento fundamental para la adaptación eficiente a un entorno en constante cambio, teniendo en cuenta en todo momento que, pese al dinamismo del entorno y del sistema administrativo, se ha de garantizar la protección del interés público y el fortalecimiento de la confianza entre el gobierno y la ciudadanía.

Por otra parte, Villoria (2011) refiere que la ética profesional se relaciona con los estándares de conducta definidos y establecidos que determinan la actuación de la persona servidora pública en términos de principios, valores y beneficios sociales, teniendo presente en todo momento la razón de ser de la profesión. De manera que la ética profesional debe mantener un compromiso, responsable y disciplinado, orientado al bien común a partir del cual el profesional puede desarrollar sus capacidades cognitivas y emocionales, con un fuerte componente de valores que guíe sus acciones, de modo que la ética profesional brinda una formación holística e integral del profesionista que autentifica la práctica responsable de su profesión (Durán, 2022).

Derivado de lo anterior, Hortal (1996) señala que la ética profesional se basa en el bien en dos sentidos; en primer lugar, lo que es bueno hacer, y en segundo lugar, el tipo de bien que aporta cada una de las profesiones a la sociedad, puesto que establece acciones, omisiones y también motivos por los cuales se han de ejecutar ciertas acciones frente al desarrollo de la profesión, por lo cual plantea tres principios de acción ética alineados al comportamiento en el desempeño de las profesiones: el principio de beneficencia, el principio de justicia y el principio de autonomía, como se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6. Principios de la ética profesional

<i>Principio</i>	<i>Vínculo</i>	<i>Premisa</i>
<i>Beneficencia</i>	Profesional y su <i>ethos</i>	El profesional debe actuar en beneficio de los ciudadanos y nunca en detrimento de ellos.
<i>Autonomía</i>	Ciudadano y sus derechos	La relación entre el ciudadano y el profesional debe evitar asimetrías de poder en la prestación de servicios, puesto que el ciudadano es sujeto de derechos y capaz de participar activamente en la toma de decisiones.
<i>Justicia</i>	Profesión y sociedad	Toda profesión existe y se entiende por la función social que cumple en el contexto donde se desempeña.

Fuente: elaboración propia con base en Hortal (1996).

El principio de beneficencia sostiene que existe una relación entre el profesional y su *ethos*, es decir, entre la persona que desempeña determinada profesión, la cual ha de ser contemplada como una vocación de servicio a la que dedica la mayor parte de su tiempo, convirtiéndola en su medio de vida (Martínez, 2006), vinculada con el *ethos*, es decir, el conjunto de características que determinan su carácter y su identidad, de modo que estos últimos elementos han de convertirse en aspectos esenciales que influyen en el desempeño de su trabajo y en su relación con el entorno profesional, lo cual forma parte de los procesos de conversión, adaptación y supervivencia del sistema en el que se desempeña la persona servidora pública.

Derivado del principio de beneficencia, es posible que se establezcan asimetrías de poder en las que el ciudadano se encuentre supeditado a la toma de decisiones de la persona servidora pública en la prestación de algún servicio público; no obstante, es importante considerar que uno de los objetivos preponderantes de la Administración pública ha de considerar la procuración del bien común y el interés público, para lo cual surge el principio de autonomía entre el profesional, en este caso el servidor público, y el ciudadano, donde este último debe considerarse como pieza clave en la toma de decisiones, lo que promueve la incorporación de insumos al sistema administrativo y una participación ciudadana efectiva en concordancia con el sistema de valores establecido.

Por otra parte, el principio de justicia está estrechamente relacionado con la búsqueda de equilibrio en el sistema administrativo, puesto que Hortal (1996) señala que la existencia de una profesión dependerá del contexto en el que se establezca y de la trascendencia de la función que cumple, lo cual lleva a determinar que es necesaria para el correcto funcionamiento del sistema en el que se desenvuelve, aunado a su importancia en la procuración del bien común y en el fortalecimiento de los valores del sistema administrativo y de la sociedad.

Los principios de beneficencia, autonomía y justicia planteados por Hortal (1996) mantienen estrecha relación con la búsqueda del equilibrio y la adaptación del sistema administrativo, puesto que las personas servidoras públicas, en el desempeño de sus funciones, y a través del desarrollo de un perfil ético profesional, pretenden generar las bases a partir de las cuales desarrollan aspectos técnicos y éticos orientados a la supervivencia del sistema.

De este modo, la ética profesional ha de concebirse como un elemento que, con base en el enfoque sistémico de la administración, tiene la función de regular el comportamiento de las personas servidoras públicas, al mismo tiempo que proporciona un marco de referencia para la toma de decisiones basado en la sinergia del perfil profesional y ético, una vez que a partir de esto se pueden garantizar el equilibrio y la autorregulación del sistema, así como la supervivencia y la adaptación a un contexto permeado por distintas exigencias y necesidades.



Asimismo, el establecimiento de ese marco referencial y de un sistema de valores puede mejorar la comunicación entre los servidores públicos y la sociedad, de modo que existe la posibilidad de fortalecer la confianza entre la ciudadanía y el sector público, puesto que la persona servidora pública ha de contar con las habilidades, las capacidades, el espíritu de servicio y los valores necesarios para hacer frente a las problemáticas expuestas por la ciudadanía, generando de esa manera un equilibrio y la autorregulación del sistema administrativo.

VI. REFLEXIONES FINALES

El fomento de la ética en el proceso de incorporación al servicio público es fundamental; no obstante, es preciso señalar que su importancia radica en todo el proceso de vida, por lo cual es necesaria la formación desde la familia, como núcleo de la sociedad, así como la capacitación durante la formación profesional en cualquiera de las áreas de estudio, dado el carácter multidisciplinario de la Administración pública, aunado a que no sólo en el sistema administrativo, aquí definido, se debe mantener presente la visión ética, sino que ésta debe formar parte de la idiosincrasia de la sociedad, ya que esto permitirá el equilibrio del conjunto de sistemas que la definen.

Sin duda, México tiene deficiencias en la incorporación de un perfil profesional en la Administración pública federal, la cual, como se dio cuenta durante el análisis, forma parte de un sistema complejo que debe autorregularse a partir de sus propios insumos con el fin de mantener un aparente equilibrio y garantizar su supervivencia; no obstante, dadas sus múltiples relaciones, posee elementos que pueden vulnerar dicha condición, la cual se profundiza ante un aparato gubernamental que en algunas de sus áreas posee perfiles no aptos para el desempeño de sus funciones, que se puede asumir han sido parte de la burocracia clientelar y no específicamente de un sistema meritocrático y de profesionalización, pudiendo asociarse y provocar disfunciones en el sistema relacionadas con la politización de la Administración pública, la ineficiencia, la falta de rendición de cuentas, la lentitud en el aprendizaje organizacional, la corrupción, la inestabilidad laboral, la tergiversación de la lealtad y los obstáculos en el ascenso profesional.

Asimismo, se señala que la deficiencia en la incorporación de la ética en el servicio público es un tema pendiente en la Administración pública mexicana en sus tres órdenes de gobierno, puesto que no existe ninguna normativa que garantice la incorporación del perfil ético de quienes aspiran a ser parte de la Administración pública como requisito; no obstante, se señala la puesta en práctica de políticas de ética pública que orientan el desempeño de los servidores públicos, lo cual se ha visto expuesto mediante códigos de ética y conducta, como insumos del propio

sistema administrativo; sin embargo, es preciso que los valores y los principios expuestos en ellos sean internalizados y formen parte de cada uno de los servidores públicos y de la sociedad en general.

De este modo, la existencia de servidores públicos formados en valores, en una conjunción de aspectos técnicos y éticos, debe orientarse al bien de la comunidad política y determinar pautas de comportamiento para la toma de decisiones frente a los dilemas que se presentan en torno del sistema complejo de que es parte la Administración pública, con base en el desarrollo de las capacidades y los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones en favor del bien de la sociedad.

La problemática expuesta en el sistema administrativo, relacionada con la consolidación de un perfil profesional sólido y con mecanismos de profesionalización en el sector público, así como la incorporación de un perfil ético como requisito para los servidores públicos, parecen representar elementos que han sido abordados de forma aislada en el sector público.

Sin embargo, a lo largo del presente texto se ha buscado establecer que la ética profesional representa una estrategia dinámica, posible de adaptación en un contexto cambiante y en un sistema complejo que contempla una formación técnica orientada a la adquisición de habilidades y conocimientos para el desempeño de las funciones administrativas, aunada a la formación integral de valores y actitudes que delinearán la actuación de la persona servidora pública, donde dicho enfoque, propuesto de forma integral y holística, ha de contribuir al desarrollo de la profesión para el abordaje efectivo de los problemas complejos del sistema. De esta manera, la ética profesional se convierte en una guía que refuerza la responsabilidad inherente de la persona servidora pública y la necesidad de actuar éticamente en el desempeño de sus funciones.

Para ello, se ha de tener en cuenta la apremiante necesidad de fortalecer la profesionalización y la implementación de un perfil ético, donde este último ha de ser considerado como una estrategia efectiva para prevenir prácticas corruptas en el servicio público, ya que al promover una cultura de valores, principios e integridad, se puede generar conciencia en las personas servidoras públicas sobre la importancia de la toma de decisiones, la transparencia, la rendición de cuentas y una visión proactiva de mecanismos de prevención y combate a la corrupción.

Finalmente, es importante señalar que la debilidad de la ética no es exclusiva del gobierno, sino también de la sociedad, pues se ha de tener presente que la enseñanza de valores y principios debe considerarse una parte fundamental e integral en la educación de cualquier sociedad, por lo cual será necesario mantener un desarrollo paralelo del perfil ético con el desarrollo profesional, lo cual fungirá como un insumo que a partir de los procesos de conversión en el sistema administrativo le permitirá a este mismo generar mecanismos de autorregulación y de esa manera procurar el equilibrio y reducir la complejidad del sistema.



VII. REFERENCIAS

- Carrillo, A. (1978). *La reforma administrativa en México* (3a. ed.). Instituto Nacional de Administración Pública. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11343>
- Casadigo-Duque, Y., y Rico-Rojas, C. (2020). Perfil del contador público basado en las variables demográficas, capacitación, formación y su relación con la toma de decisiones éticas. *Mundo FESC*, 10 (19), 102-110. <https://www.fesc.edu.co/Revistas/OJS/index.php/mundofesc/article/view/515>
- Cejudo, G., y Lugo, D. (2019). Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas. *Revista de Administración Pública. Profesionalización de la Función Pública*. LIV(3), 57-84. <https://www.inap.mx/portal/2020/rap150.pdf>
- Cejudo, G., y Mata, I. (2023). Profesionalización y gobierno abierto: ¿cómo la inestabilidad burocrática afecta la transparencia y la participación?. En H. Ruiz Coord.), *Servicio civil y profesionalización. Contra la corrupción* (pp. 271-288), Universidad de Guadalajara. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/LIBRO-SERVICIO-CIVIL-Y-PROFESIONALIZACION-CONTRA-LA-CORRUPCION.pdf>
- Díaz Barriga, F. (1999). Elaboración del perfil profesional. En F. Díaz Barriga, M. L. Lule, D. Pacheco Pinzón, S. Rojas-Drummond y E. Saad Dayán (Eds.), *Metodología de diseño curricular para educación superior* (pp. 85-104). Trillas.
- Diego, O. (2011a). *Valores éticos para los servidores públicos del Estado de México*, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México.
- Diego, O. (2011b). *Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno. Un modelo para la aplicación de instrumentos éticos: el Sistema Ético Integral (sei)*. Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México.
- Diego, O. (2011c). *Los códigos de ética de gobierno*. Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México.
- Diego, O. (2017). *Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos*. Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México.
- Diego, O. (2019). Los males de la expansión de la corrupción en México y su remedio: la ética pública. En J. Chanes (Coord.). *Los males de la administración pública y sus remedios*, tomo II, *Federal y estatal* (pp. 183-206). <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/95141>
- DOF (1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996#gsc.tab=0
- Durán, C. (2022). Ética profesional, una responsabilidad humanística. *Revista Boletín Redipe*. 11(6), 188-195. <https://doi.org/10.36260/rbr.v11i6.1846>
- Dussauge, M. (2005). Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera. *Foro Internacional*, XLV(4), 761-794. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf>
- Florez, A., y Thomas, J. (1993). La teoría general de sistemas. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 4 (1-2), 111-137. <https://dialnet.unirioja.es/ser>

- vlet/articulo?codigo=6581658
- Gigch, J. P. (1981), *Teoría general de sistemas*. Trillas.
- Heredia, J. (2018). Innovación en el sector público. En M. Dussauge y M. Pardo (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hortal, A. (1996), *Seven Theses on Professional Ethics*, 3(4), 200-206, DOI: 10.2143/ep.3.4.563028
- Ibáñez, P. (2011). *Especificidades del perfil profesional del servidor público competente*. Seminario Internacional “Estado, administración pública y desarrollo territorial”. http://biblio3.url.edu.gt/publiclg/biblio_sin_paredes/fac_politicas/desafi_gest/pag/253-316.pdf
- INEGI (2023). *Censo Nacional de Gobierno Federal 2022*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNGF/CNGF2022.pdf>
- Johansen, O. (1991). *Introducción a la teoría de sistemas*. Noriega Limusa.
- LGRA (2016). *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- LSPCAPF (2003). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>
- Luhmann, N. (1998). *Introducción a la teoría de sistemas*, Universidad Iberoamericana, México.
- Martínez, E. (2006). Ética de la profesión: proyecto personal y compromiso de ciudadanía. *Revista Veritas* (14), 121-139. http://emiliomartinez.net/pdf/Etica_Profesion.pdf
- Martínez, R. (2013). *La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*. Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas. <https://www.revista-buengobierno.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro-La-Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-Funci%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>
- Pardo, M. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf
- Rodríguez, J., y Sesma, L. (2018). El mérito y las competencias éticas en la profesionalización de la función pública: el caso de Córdoba, Argentina. En J. Canales y A. Romero (eds.), *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público*, Bosch Editor.
- Sharkansky, I. (1977). *Administración pública*. Editores Asociados.
- Uvalle, R. (2019). El servicio profesional de carrera en la transformación de la vida social y estatal. *Revista de Administración Pública. Profesionalización de la Función Pública*, liv(3), 23-56. <https://www.inap.mx/portal/2020/rap150.pdf>
- Vélez, A. (2019). Los males de la administración pública en México: retos, prospectivas y sus remedios. En J. Chanes (coord.), *Los males de la administración pública y sus remedios*, tomo II, *Federal y estatal* (pp. 17-50). <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/95141>
- Villoria, M. (2011). Ética en el sector público: *una reflexión desde la ética aplicada*. Universidad Rey Juan Carlos. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3778555>

CRITERIOS SOBRE ÉTICA PÚBLICA





Los códigos de ética como instrumentos sancionadores

Codes of ethics as sanctioning instruments

MARÍA DEL CARMEN ARACELI DÍAZ ARELLANO

[Directora de legislación universitaria, de la Universidad Autónoma del Estado de México]

LUZ NICTÉ GONZÁLEZ ESTEVEZ

[Jefa del Departamento de Proyectos Legislativos, de la Universidad Autónoma del Estado de México]

La conducta ética, a través del deber ser de las personas, ha tomado mayor importancia a lo largo de los últimos años, lo cual tiene su razón en los recientes casos de corrupción, en la esfera tanto pública como privada; no obstante, el carácter coercitivo de los códigos de ética ha sido motivo de análisis y discrepancia, ya que hay quienes consideran que su naturaleza no es sancionatoria.

La palabra ética, de origen griego, en su sentido más antiguo, hacía referencia al concepto de morada o lugar donde se habita, en su calidad de lugar de origen tanto de hombres como de animales. Según Heidegger, citado por López Aranguren (1998, p. 21), la ética “es el pensar que afirma la morada del hombre en el ser, la verdad del ser como elemento originario del hombre”; sin embargo, a nuestros días el término ha llegado en el sentido más aristotélico, concebido como el lugar donde brota el carácter humano del hombre. De acuerdo con López Aranguren, “el *ethos* es el suelo firme, el fundamento de la *praxis*, la raíz de la que brotan todos los actos humanos” (1998).

En este contexto, el comportamiento ético se puede considerar como una cuestión interna y fija, así como un modo de ser o un hábito que se adquiere derivado de la convivencia. Por su parte, los códigos se consideran una compilación o agrupación de leyes o normas. Esa palabra es de origen latín, derivada de los *códices*, libros en los que los romanos reunían sus leyes escritas. Esa noción se mantiene hasta nuestros días, pues implica la compilación de artículos y preceptos sobre una materia determinada; en este caso, un código de ética.

Los códigos de ética son considerados instrumentos elaborados expresamente para regir el comportamiento moral de las personas en las empresas o en las organizaciones, o bien para garantizar el correcto desarrollo de ciertas profesiones, todo bajo un enfoque de lo que se considera correcto o adecuado. Asimismo, a través de los códigos de ética se incorporan e implementan en la vida diaria de las personas, de las empresas, de las organizaciones o de las profesiones, diversos principios y valores como reglas que determinan pautas de conducta.

Actualmente, los códigos de ética son herramientas indispensables, puesto que la sociedad exige a los organismos tanto públicos como privados que su actuar tenga como base un comportamiento basado en principios y valores, a través de los cuales se comprometan a ejercer sus funciones con probidad. Los códigos de conducta funcionan como guías en el desarrollo de una actividad, definen estrategias y facilitan la toma de decisiones, en el interior y en el exterior de una institución, tanto de lo que se realice en su calidad de organización, como de lo que se haga en cuestiones relativas al personal y a las prácticas laborales.

Los códigos de ética, además de señalar cuál es la directriz en el comportamiento de las personas o de las profesiones, también sirven como un mecanismo para fortalecer comportamientos positivos, así como para reducir los conflictos y los problemas internos, estableciéndose como obligatorio el actuar en el contexto tanto laboral como profesional. En muchos casos, esos códigos incluyen medidas disciplinarias que si se incumplen no implican necesariamente una sanción, por tratarse de una normatividad más bien de índole moral.

Al respecto, Silva Camarena, en su artículo “Sobre los códigos de ética” (2011) señala que “a menudo se habla de un código de ética para referirse a una normatividad que no tiene el carácter de la ley, pero que se utiliza conscientemente como una disposición cuyo incumplimiento merece una censura[...]”.

En relación con lo anterior, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región se ha pronunciado respecto de la imposibilidad de que los códigos de ética puedan servir de sustento para fincar una responsabilidad administrativa, pues señala que éstos son cuerpos deónticos que sólo buscan lograr el mejor desempeño de los servidores, pero no tienen un carácter vinculante, como establece la siguiente tesis aislada:

CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO. NO PUEDE SERVIR DE SUSTENTO PARA FINCAR UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA A UN SERVIDOR PÚBLICO DE LA JUDICATURA. Los códigos de ética judicial son cuerpos deónticos que buscan maximizar el servicio de la función jurisdiccional, es decir, aspiran a lograr el mejor desempeño posible de los distintos servidores públicos que integran la carrera judicial, a diferencia de las disposiciones legales en materia de responsabilidad adminis-



trativa, que prevén los aspectos mínimos que deben respetar todos los funcionarios para no incurrir en responsabilidad y evitar ser sancionados. Otra diferencia fundamental es que los códigos de ética judicial, tanto a nivel local como federal, no contienen normas jurídicas coercibles y obligatorias, mientras que las leyes emanadas de los cuerpos legislativos sí tienen tales características. Por tanto, el Código de Ética del Poder Judicial del Estado de México no puede servir de sustento para fincar una responsabilidad administrativa a un servidor público de la judicatura; de ahí que si el Consejo de la Judicatura local estima en un procedimiento de responsabilidad administrativa que determinada conducta violó el “deber” establecido en dicho código, esa conclusión es ilegal, pues desnaturaliza la esencia de los principios éticos que, entre otras cosas, son intrínsecos y no coercibles, lo que se corrobora con la exposición de motivos correspondiente, en el sentido de que ese es un “instrumento de reflexión”, además de que “no corresponde en su totalidad a las características de un cuerpo normativo” [tesis aislada (I Región) 8o.44 A (10a.), Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con Residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 40, marzo de 2017, t. IV, p. 2628].

En consecuencia, los códigos de ética son instrumentos que dictan el deber ser o las normas de comportamiento moral que habrán de seguirse en el desarrollo de determinada profesión o en un contexto laboral específico, sin que su incumplimiento implique una medida coercitiva de tipo sancionatorio punitivo, sino más bien conlleva una medida de reflexión o una acción disciplinaria. Es más un mecanismo de prevención, por ser su naturaleza de carácter intrínseco y no coercible.

Por lo anterior, un código de ética no tiene como finalidad establecer una responsabilidad de tipo legal, sino que es una guía que se espera que siga voluntariamente una persona en su actuación y, por lo tanto, no se constituye como un conjunto de normas que rija el dictado de fallos para juezas y jueces, como indica la siguiente tesis aislada:

CÓDIGO DE ÉTICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SON INATENDIBLES LOS AGRAVIOS EN QUE SE SOSTIENE QUE LOS JUECES DE DISTRITO VIOLENTAN SUS PRINCIPIOS AL CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO. Del contenido del apartado de presentación del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación se advierte que éste se formula con el objeto de ayudar a los juzgadores federales a resolver los conflictos éticos que se presenten con motivo de su trabajo, señalándose en forma expresa que “será exclusivamente la conciencia de cada uno de ellos, el intérprete y aplicador del código”; además de que los principios, reglas y virtudes que recoge no tienen como finalidad establecer una responsabilidad de tipo legal para los miembros del Poder Judicial

de la Federación. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el Código Iberoamericano de Ética Judicial, el ámbito de la aplicación y obligatoriedad de las diversas codificaciones éticas en Iberoamérica responde a un tratamiento muy diversificado en cada uno de los países que los contempla, existiendo algunos, como el caso de México, en donde se confía la eficacia del código a la conciencia individual de sus destinatarios. Tales postulados llevados al ámbito del juicio de garantías y del recurso de revisión, conducen a concluir que los agravios en los que se plantea que el juez de distrito violentó alguno o algunos de los principios recogidos en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación al resolver un juicio de garantías, resultan inatendibles, pues por una parte los alcances de esas disposiciones no pueden ser materia de examen dentro del juicio de amparo, en la inteligencia de que su aplicación e interpretación queda sólo en el ámbito estrictamente personal y deontológico de los juzgadores federales, sin que constituyan normas legales que rijan para el dictado de los fallos en dicho juicio del orden constitucional; y por otra, porque la aplicación o inaplicación de los principios éticos de independencia, imparcialidad y profesionalismo, entre otros, no puede extenderse al examen de procedencia, legalidad y/o constitucionalidad que habrán de realizar los jueces de distrito al resolver los juicios de amparo de su conocimiento y, por ende, tampoco habrán de ser materia de examen en el recurso de revisión que se interponga en contra de las sentencias dictadas por éstos, a fin de calificar su legalidad, pues para ello sólo es dable ceñirse a las disposiciones normativas aplicables al caso concreto, a fin de analizar la litis integrada por las partes en la revisión [tesis aislada VI.1o.A.52 K, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, agosto de 2010, t. XXXII, p. 2250].

En conclusión, si bien los códigos de ética son parte de la normativa de las instituciones y de las profesiones, su finalidad no es punitiva ni fundamento para el dictado de fallos por parte de los juzgadores. Más bien es una guía de conciencia y de conducta moral mínima para el comportamiento correcto de las personas.

Que su fin no implique una acción punitiva se puede deducir de que los códigos de ética están conformados por principios y valores intrínsecos de la persona que deben consolidarse con la convivencia diaria. Respecto de la acción sancionatoria de ciertas conductas, ésta se encuentra a cargo de las disposiciones normativas de carácter legal y no deontológico. Por eso los códigos de conducta tampoco pueden ser determinantes en el fallo de alguna jueza o de algún juez a la hora de decretar las sanciones aplicables a un caso, pues se considera que las personas han tomado en cuenta los principios y los valores que las rigen por medio de esos códigos de ética, así como los que son parte de la organización.

Como consecuencia del análisis de la naturaleza de los códigos de ética se concluye que sus disposiciones no tienen carácter legal, sino más bien se sitúan en el



contexto de una normatividad de índole moral que establece las directrices éticas que deben regir el comportamiento de las personas y cuyo cumplimiento sólo es validado por su “conciencia”, dejando al margen la posibilidad de que se le imponga su obligatoriedad con base en las herramientas legales.

FUENTES

López Aranguren, J. L. (1998). *Ética*. Altaya.

Silva Camarena, J. M. (2011, octubre 5, 6 y 7). “Sobre los códigos de ética”, Área de Investigación Ética y Organizaciones, XVI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. <https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2011/11.05.pdf>

BREVIARIO BIBLIOGRÁFICO





Cuadernos de integridad para las organizaciones

Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (coords),
Universidad Autónoma del Estado de México
y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y
Humanidades, Vols. 1 a 5, Toluca de Lerdo, 2023.

JAIME RODRÍGUEZ ALBA

[Doctor en Filosofía por la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) de España. Investigador del CICSyH (Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades) de la UAEMex.]

Se presenta en esta reseña la reciente colección de *Cuadernos de integridad para las organizaciones*, editada por la Universidad Autónoma del Estado de México. Esta colección busca sumar espacios de reflexión ética, pero también generar ideas para aplicación de la ética en el sector público, pero también en el sector privado y el sector social, sin dejar atrás el académico. La colección, coordinada por Óscar Diego Bautista y Jaime Rodríguez Alba, busca sumar nuevos autores a este espacio editorial. Autores que profundicen temas, con finalidad práctica, orientados a potenciar la ética en los espacios señalados, así como en la sociedad civil. Se apuesta en la misma por el paradigma de la integridad, entendiendo que la integridad se construye de modo colaborativo entre diversos actores, y que además es posible gestionarla desde las organizaciones. Por esto el foco estará puesto en la gestión de integridad, aunando para ello elementos teóricos que, desde la ética, la filosofía social, las ciencias de la conducta, el derecho, la historia y, en general, las disciplinas sociales y humanísticas, aporten a la concepción de la organización como un espacio ético que permite la mejora de nuestras instituciones, pero también de la ciudadanía. Una mejora que será necesaria para el combate a la corrupción.

En la presente reseña se aborda el comentario de los primeros cinco números. Números que son la reedición de otros que han aparecido en la colección *Cuadernos de ética para servidores públicos*, editados por el Poder Legislativo del Estado de México originariamente, y posteriormente en colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de México. La colección que se presenta (cuyos primeros 5 números

salieron en el año 2023) aquí retoma en sus primeros números algunos de los cuadernos de la colección anterior. Para el caso tienen la siguiente numeración y titulación (que abordaremos por epígrafes): I. Sobre el cuaderno 1. Lineamientos para la construcción de un buen gobierno. II. Sobre el cuaderno 2. Valores democráticos y perfil del servidor público en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales mexicanas. III. Sobre el cuaderno 3. Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético. IV. Sobre el cuaderno 4. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia. Finalmente V. Sobre el cuaderno 5. Máximas de Aristóteles para la política y el buen gobierno

LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN BUEN GOBIERNO, CUADERNO 1¹

En la primera parte se afana el autor en precisar elementos conceptuales importantes: el Estado es entendido como forma de organización de la comunidad política; el gobierno como supremo poder del Estado. El cargo público como un honor de Estado. Las funciones de gobierno no son, como pudiera pensarse desde otras coordenadas de la teoría política, gestión de los “recursos públicos”, gestión orientada a los fines del sistema económico capitalista, con lo que ello implica de dominio biopolítico (control y disciplinamiento de poblaciones). Todas las funciones de gobierno que el autor menciona están orientadas a lo “público” en un sentido ético, y no sólo económico, del término. Así: trabajar por el bien común, ejercer la justicia con equidad, formar ciudadanos virtuosos, garantizar la libertad, satisfacer las necesidades de la comunidad, lograr la felicidad de la misma. Salta a la vista que son todos objetivos que se depositan en términos semánticamente marcados, pues: ¿qué es lo necesario? ¿Qué es la felicidad? ¿Qué el bien común? Y así con tantos términos.

No oculta Óscar Diego las coordenadas desde las que “marca” estos términos. La bibliografía y los autores que cita lo ponen de manifiesto. Se apela, a lo largo de todo el escrito, y de manera muy productiva, a la tradición republicana clásica (Aristóteles y Cicerón en mayor medida, a quienes añade las valoraciones de autores como Rawls, Levi, Habermas, Villoria y Dahl, entre otros). Tanto los antiguos como los contemporáneos se caracterizan por lo mismo: remarcar la importancia de valores como la justicia, la equidad, la transparencia o la búsqueda del bien común. Con la tradición republicana coincide Óscar Diego en señalar la importancia del “círculo virtuoso”: una república virtuosa —léase, conforme a los parámetros

1 Diego Bautista, O. (2023), “Lineamientos para la construcción de un buen gobierno”, en Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (coords), *Colección cuadernos de integridad para las organizaciones*, Vol. 1., Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, Toluca de Lerdo.



del “bien común” que son, además, los que le hacen mantenerse y “funcionar” bien— exige ciudadanos virtuosos. Y, al ser los ciudadanos respecto al gobierno, como los hijos respecto al padre —el autor no oculta su aprecio por la “metáfora paterna” que asiste el pensamiento clásico—, se precisan gobernantes conscientes, con saber, de las responsabilidades que implica su acción. La primera de ellas, habría que recordar una y mil veces a quienes hoy nos mandan, evitar que el Estado caiga en manos de unos pocos, y se haga cargo de su responsabilidad básica: organizar la comunidad que le sirve de suelo nutricio y respecto a la que es como el esqueleto respecto al cuerpo.

Resulta penetrante la interrelación que Óscar Diego establece entre el “bien” y la “felicidad”. Aunque no entra en la cuestión, lógica e históricamente planteable, de la posibilidad de un “bien” que no sea concorde con la “felicidad”. En efecto, existen situaciones en las que bien y felicidad, virtud y felicidad, se alejan una de otra. Pero estas son situaciones excepcionales. Lo más común es que “bien” y “felicidad” coincidan asintóticamente: al modo de las figuras geométricas que, teniendo geometrías diferenciadas, confluyen, aun en un punto del infinito. Pero el autor se inclina por la tradición estoica: la virtud conduce a la felicidad, porque ésta es el lado subjetivo del deber. “Buen gobierno” es el que conduce a la felicidad de los ciudadanos. “Malo” es el que la dificulta. Al punto que, para nuestro autor, indicio del mal gobierno son la tristeza, la ira, el resentimiento y las “bajas pasiones” de la ciudadanía. Refuerza estas aseveraciones con, entre otras observaciones, las realizadas por Villoria: el buen gobierno conduce al bien común y se orienta por el mismo. Y éste se traduce en una sociedad segura, próspera, equitativa; así como en una buena administración, profesional, y en instituciones que aspiren a la imparcialidad. No estriba la felicidad, como parece ofrecerse en el concurso ideológico de nuestros días, en la riqueza material. En cambio, la felicidad remite a objetivos como la libertad individual —una libertad orientada por principios y valores, señala Óscar Diego—, la posibilidad de desarrollo armónico de las familias, la creación de lazos de amistad y la realización mediante el trabajo. No hace falta señalar que estos objetivos están, hoy por hoy, más que dificultados en nuestras sociedades.

Es curiosa la vinculación que Óscar Diego, en buena tradición aristotélica, realiza entre la felicidad y su contexto social: en la tradición aristotélica la felicidad es el fin al que todos los seres humanos aspiran, pero la virtud fundamental es la justicia, de modo que para la “eu-daimonia” (felicidad) —etimología que pudiera trasvolarse al castellano “buen tino”—, se precisa una sociedad y una persona justa. En afinidad con este planteamiento, la vindicación de la libertad no es la usual entre los neoliberales de hoy en día: “libre” no es sólo el que “elige sin coacción”, sino el que “elige bien”. Lo que nos conduce, ciertamente, a dificultades peculiares, en las que no entramos, y que a todo el mundo le asaltarán en sus reflexiones.

La libertad exige, en el individuo, madurez y equilibrio; en los pueblos, soberanía (comenzando por la riqueza mínima), autonomía e independencia. Esta idea de libertad rezuma igualmente tintes republicanos: la libertad como “independencia”. Y no hay “independencia” sin dominio de sí, lo que no exige, como piensan tantos, dominio de los otros.

Conforme a la idea de justicia como virtud cardinal, remarca Óscar Diego que un gobierno bueno, y habrá que considerar si un “gobierno bueno” es lo mismo que un “buen gobierno” —lo que sería tanto como suponer, cosa no ajena a nuestro autor, que el bien del gobierno es realizar bien su función de gobierno—, un gobierno que se aleje de la tan usual tiranía en la que se pretende someter a los pueblos, es un gobierno especialmente preocupado por la equidad. De donde colige nuestro autor que allí donde hay marcadas diferencias de clase, no hay buen gobierno. ¿Supone democracia un buen gobierno? Desde luego que sí. Siempre que la democracia sea entendida en un sentido ético: no como la mera voluntad de la mayoría —sobran ejemplos de “mayorías corruptas”—, sino como muestra de una ciudadanía preocupada por la justicia, una ciudadanía consciente de su “ser social”, no de una ciudadanía de “narcisistas”.

Entre las figuras empíricas más próximas a un buen gobierno, menciona Óscar Diego, las vinculadas al estado de bienestar. Pues las prácticas de gobierno a este estado asociadas son las más parejas al incremento de la felicidad ciudadana, y, lo que no es menos importante, las que más fomentan la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, en un sentido amplio. Aproximación que no deja de resultar curiosa, toda vez que la “economía del bienestar” suponía todo un cálculo de la felicidad, de las personas: una sociedad feliz es aquella en la que se consigue el máximo de felicidad tal que los más desfavorecidos obtienen un grado mayor de felicidad que en otra forma de organización socio-económica alternativa.

Un buen gobierno fomenta: a) instituciones incentivadoras; b) resultados de calidad, y c) una sociedad madura, deliberativa y participativa. Las instituciones han de potenciar la creatividad ciudadana, lo que sitúa a nuestro autor lejos de una visión liberal, para la que el Estado ha de ser más pasivo que incentivador. La calidad está en relación con esta circunstancia motivadora, como podríamos desarrollar. Lo más complicado, y quizá ahí es donde más cabida tiene la ética pública, en el tercer grupo: “sociedad madura, deliberativa y participativa”. Pues, más allá de lo que se entienda por “madurez” o del grado de “deliberación” que es posible obtener, está claro que el modo en que una sociedad es madura depende del modo en que lo son sus ciudadanos. Alguna pista nos da el autor apoyándose en otros como Levi o Villoria, y no es de la menor importancia señalarlas: generar creencias en la honestidad propia (Villoria) y potenciar la libertad positiva (Levi). En efecto, si no se confía en la propia honestidad, si no se logra que el ciudadano se “gobie”



a sí mismo”, cómo pensar en el gobierno de los otros, cómo pensar que la sociedad, y lo que es más importante, su gobierno, funciona conforme a los criterios y fines que dice sostener. Ya Cicerón sostenía que la honestidad constaba de cuatro partes: justicia, sabiduría, fortaleza y templanza. De modo que, confiar en la propia capacidad de honestidad es aspirar a estas cuatro virtudes fundantes. Quien aspira, mide el mundo por el rasero de lo que entiende como “lo mejor”, de modo que, quien aspira a la honestidad, estará dispuesto a valorar lo honesto. Por lo que respecta a la libertad, considerar lo positivo que resulta que se la entienda como “libertad positiva”: “libertad para”. No sólo libertad de elección, sino libertad activa, para la realización y despliegue del propio ser, contando con los obstáculos, claro está.

¿Cómo conseguir un gobierno de tales características? Óscar Diego señala varios “lineamientos para una cultura ética que fortalezca principios y valores”. El aglutinante de los mismos, el diseño de una política de ética pública. Política que ha de prestar atención a los cimientos de una ética pública, la acción que la desarrolle, la elaboración de códigos éticos y la evaluación de la misma. Cara a establecer sólidos cimientos para la ética pública, es adecuado pensar en un “consejo ético”, compuesto por 5 o 7 personas. Entre las funciones de tal consejo, además del asesoramiento y la valoración, está el diagnóstico. Diagnóstico interno, al interior del servicio público, y diagnóstico externo, hacia la ciudadanía. Para el diagnóstico externo contará con instrumentos cuantitativos: cuestionarios sencillos. Para el interno, con instrumentos cuantitativos y cualitativos: grupos de discusión. Además, este consejo ético tratará de difundir los resultados de sus indagaciones, en lenguaje sencillo, para que resulte de acceso universal. Qué plan de acción se puede diseñar para una política en ética pública. Óscar Diego señala varios elementos del mismo: recopilar material ético, crear una biblioteca, revistas especializadas, una antología de textos éticos, convocar concursos para generar nuevos materiales, utilizar medios como el cine para difundir las temáticas éticas, o medios como las nuevas tecnologías de la información —crear bibliotecas y redes de Internet para difundir y gestionar ideas—, realizar conferencias, congresos y seminarios, premiar la ejemplaridad, etcétera. Por lo que respecta a la elaboración de códigos éticos, el autor menciona varios ejemplos: el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el Código Europeo de Buena Conducta, el Código Internacional de conducta para titulares de cargo de Naciones Unidas; así como la legislación de México —el artículo 108 de la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y el Código de Ética de los Servidores Públicos—. Señala que es importante que los códigos éticos: estén redactados en un lenguaje sencillo, para que sean de fácil acceso a cualquier servidor público; sean normas aplicables, para que se puedan cumplir y no generen escepticismo respecto a los proyectos de ética pública y se desempeñen con una buena estrategia de comunica-

ción y aceptación (contar con los destinatarios para su elaboración, por ejemplo, es una buena estrategia para difundir la ética). Además, los códigos éticos han de buscar desarrollarse en instituciones propicias y desplegarse en medidas sancionadoras efectivas. Como no cabe una política en materia ética —relativa a la acción— que no haya de adaptarse a los fines de la acción, se precisa también un sistema y adecuado tratamiento de la evaluación, respecto a los objetivos, cumplimiento y adaptación de los mismos. Conociendo siempre que la política ética se despliega en un medio y largo plazo; además ha de adecuarse al contexto y su evolución. Para ello, Óscar Diego propone varias medidas: fomentar la creación de observatorios ciudadanos; crear sistemas de sanciones ejemplares —que sirvan también de ejemplo a lo que no se debe hacer—; potenciar sistemas de vigilancia de las conductas de los servidores públicos en su ejercicio; y potenciar un adecuado sistema de denuncias.

Finalmente, en este cuadernillo, Óscar Diego nos recuerda los beneficios de la ética pública a diferentes niveles. Para los servidores públicos, en tanto dignifica, fomenta el espíritu de cooperación, motiva, dispone a la resolución de conflictos, concientiza, responsabiliza, fortalece en principios y valores, permite desarrollar claridad en las situaciones dilemáticas, otorga madurez de juicio y reitera los fines del Estado. Para las instituciones, la ética pública confiere: calidad, eficiencia, productividad, identidad, cooperación, dinamiza la institución y genera confianza ciudadana. Y, en último lugar, pero no menos importante, para la ciudadanía: solidariza. A lo que habría que añadir el siguiente comentario: de crítico de las instituciones, Foucault terminó por defender, como “salvaguarda de la sociedad” la “ética del cuidado de sí”. Una ética que anclaba sus raíces en la experiencia filosófica de la Antigüedad. En otro orden de cosas, pero en sintonía con tal planteamiento, el doctor Óscar Diego, con estas propuestas, nos viene a incidir en lo mismo: sólo con el cuidado de la virtud se puede hacer un gobierno virtuoso, por mediación (co-mediación, podría decirse) de un buen gobierno. Un buen gobierno, pues, ha de estar orientado también a “salvar la sociedad”.

VALORES DEMOCRÁTICOS Y PERFIL DEL SERVIDOR PÚBLICO EN EL SISTEMA DE CARGOS DE LAS COMUNIDADES TRADICIONALES MEXICANAS, CUADERNO 2²

El sistema de cargos alude, como bien fundamenta Óscar Diego en su escrito, a la forma de organización de las comunidades. Sistema que, mixtura de elementos in-

2 Diego Bautista, O. (2023), “Valores democráticos y perfil del servidor público en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales mexicanas”, en Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (coords.), *Colección cuadernos de integridad para las organizaciones*, Vol. 2, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, Toluca de Lerdo.



dígenas precolombinos con elementos cristianos, ha sabido hacer frente a las exigencias del gobierno local. La exposición de las características del sistema de cargos —en sus vertientes tanto civil como religiosa— sirve al autor para rescatar el valor fundamental y la funcionalidad del mismo: el mantenimiento, la supervivencia y el buen orden de la comunidad. En un sentido aristotélico, un buen orden es el que, acudiendo a las tendencias naturales de una organización política que está, obviamente, fundada en sus circunstancias territoriales, históricas y sociales, permite la supervivencia de los miembros de la comunidad porque asegura, primero que nada, la duración de la comunidad misma. Recopilando información de antropólogos, historiadores, sociólogos, politólogos y cronistas de indias, Óscar Diego señala los rasgos del sistema de cargos, su definición, así como su funcionalidad. Un sistema de cargos es tanto una estructura de poder, como una institución político-religiosa. Contribuye de modo decisivo a otorgar sentido comunitario e incluso a desplegar el ansia de sentido cósmico de la existencia de los miembros de dicha comunidad —todo ha de desenvolverse como teniendo sentido, podría decirse. Y ello tanto en la organización de festejos y ritos religiosos como en la propia organización productiva (de la agricultura), elementos que se presentan estructurados dentro del sistema según reglas que se manifiestan y varían con el tiempo.

En términos políticos, el sistema de cargos no sólo mantiene el orden socio-cultural y moral, sino que asegura el bienestar de los miembros de la comunidad, tanto material como moralmente. El sentido comunitario del sistema de cargos está presente en el modo como irradia respecto a la comunidad que lo sostiene: los principios y valores del sistema se sostienen en una transmisión comunitaria, mediante tradiciones, costumbres y ritos. De modo que aquéllos que logren desempeñar un cargo, lo harán por haber sido imbuidos previamente en el espíritu comunitario al que han de estar orientados. El sistema está jerárquicamente organizado —tanto en un sentido vertical como horizontal: para algunos cargos se exige el desempeño previo de otros— y se divide en dos grandes rubros: cargos civiles y religiosos. Se aprecia, de las observaciones del autor, que los cargos civiles son más democráticos que los religiosos, pero esto suponiendo el concepto de democracia que habrá de precisarse después. Los nombres de estos cargos son distintos según la comunidad, por ejemplo: delegado, comisariado ejidal, tesorero, secretario, fiscal, mayor-domo, promesero y campanero.

Destacan las apreciaciones, muy al hilo por cierto, del autor. Si los cargos religiosos tienen mayor importancia es porque los ritos organizan la existencia —en sus dimensiones material y simbólica— de las personas de la comunidad. Por ello las fiestas no son fiestas en el sentido occidental del término: no son simples momentos de evasión de la cotidianidad, sino modos en los que la cotidianidad adquiere su rutina. También es de reseñar como elemento de juicio en el sentido

plenamente moral de este término —al menos en la medida en que el juicio moral aspira a su neutralidad— que Óscar Diego aprecia la complejidad histórica y ética del tema de los cargos. Complejidad histórica, pues el sistema de cargos no es una simple pervivencia (survival, que dicen los antropólogos) del pasado. Las culturas, habría que matizar con Néstor García Canclini, son por naturaleza híbridas: suponen la fusión —aunque también la forclusión (reclusión a espacios y tiempos soterrados que perviven de modo inconsciente)— de culturas previas. El sistema de cargos incorpora elementos precolombinos (el autor menciona ejemplos de los mayas) y del catolicismo medieval. Éticamente, pues más allá de cierta nostalgia que se aprecia en el texto, escorada hacia la idea del valor último, fundante y final, del sentido comunitario por sobre las derivas individualistas —tan hegemónicas en nuestros días—, no se para en mientes en complejizar la mirada. Esto resulta tanto más notorio cuando el autor se detiene a explorar la posibilidad de aplicar el término democracia al sistema de cargos. Sentido comunitario que podemos visualizar en la cita, central podríamos decir, en la que el autor menciona —citando al jurista español del siglo XVI Alfonso de Zorita— cómo se seleccionaban los cargos en las sociedades precolombinas: la idoneidad suponía fuertes elementos morales y de sentido del deber comunitario (sentarse desnudo, dormir poco y sobre una esterilla, ser de reputación en la comunidad, etcétera). Para detentar un cargo hay que ser idóneo, haberlo mostrado y estar entregado tanto en lo civil como en lo religioso al bien común. Ahora bien, aun cuando el sistema de cargos ha incorporado elementos posteriores a la conquista y, tras el proceso de independencia en el siglo XIX, las comunidades han gozado de mayor autonomía en su gestión, ¿hasta qué punto es democrático? Óscar Diego señala los rasgos de la democracia, según la teoría clásica: sorteo, rotación de cargos, temporalidad en el cargo y poder ejercido en beneficio de los pobres. A los que añade las visiones de autores contemporáneos como Uriarte, Schumpeter o Sartori, para quienes la democracia es un sistema de principios que se encarna en procedimientos que hacen que el pueblo y su voluntad puedan aceptar o rechazar gobernantes. Incluso, una poliarquía abierta (Sartori). Tanto para los clásicos como para los contemporáneos, la democracia exige participación, voluntad general y no heredabilidad de los cargos. Si aplicamos estos criterios sobre los modos de gestión de las comunidades precolombinas los mismos no resultaban “democráticos”. Muchos cargos eran hereditarios y estaban reservados para los nobles. Pero esto sería un anacronismo. Y lo que Óscar Diego pretende con su escrito es salvar las apariencias —en el sentido de los astrónomos clásicos: explicar los fenómenos— de las comunidades actuales. Señalar cómo de éstas se puede aprender; y mucho, habría que decir. Entre los elementos que permiten adjudicar el calificativo de democrático al sistema de cargos, actualmente establecido, se encuentran, según el autor: que aspira al bien común y al bienestar de los



miembros de la comunidad; que se erige en la elección de sus miembros sobre el hecho del conocimiento previo de los mismos —lo que, a mi modo de ver, no es exigible a un sistema democrático, al menos en escala—; que exige elección directa y libre por los miembros de la comunidad —si bien con mucho desgaste, señala Óscar Diego, por la dinámica asamblearia—; que supone la elegibilidad de todos los miembros adultos de la comunidad; que hay rotación de cargos; que los cargos no son heredables; y que se establecen a su interior mecanismos de rendición de cuentas. Además de esto, lo reseñamos aparte por su interés, constata el autor que los trabajos sobre sociedades mayas —tal como han explorado diversos antropólogos a raíz de su trabajo en Chiapas— muestran como hecho material la no existencia de clases herméticas. Entre los elementos no democráticos del sistema se encuentran los siguientes: que realmente no participan todos los miembros de la comunidad (generalmente la participación se reduce a hombres adultos, dejando afuera a los “extranjeros” a la comunidad, así como a los emigrados); a lo que se añade que algunos cargos religiosos, como los mayordomos, pueden hacerse vitalicios y hereditarios.

No obstante lo anterior, dado el valor simbólico y legitimador que tiene el adjetivo democrático, Óscar Diego precisa que el sistema político de cargos es un sistema viable, localmente. Y, lo que no es menos importante, potencia valores como: la cooperación, la responsabilidad, la solidaridad y el diálogo. Este trabajo tiene varias virtudes, como era de esperar en alguien que defiende la necesidad de la virtud. Pero sobre todas yace —que no subyace— su proximidad con el sentido común. Pese a que se instala la idea de que el sentido común es el menos común de los sentidos, se exige —en loor a la verdad más íntima a la que podemos aspirar— reconocer que esas verdades del común sentido, son tales. ¿Qué, si no, iba a ser del coraje de verdad que reside en reconocer la viabilidad —como Óscar Diego hace de modo tácito y no tan tácito— de las tradiciones y costumbres? Pero la honestidad más grande de este trabajo no está del todo dicha, quizá por ello el propio trabajo la camufla. Y es que, en días como los que hoy dan la vuelta al mundo, se precisa apreciar el valor de lo común, que hay, ya no al interior de una “común-idad”, sino de las comunidades mismas. Pareciera que algunos usan el término comunidad para recubrir los sueños de identidad de quienes no tienen identidad. Así como otros buscan en tal término un refugio tramposo: unos son “comunidad”, otros “sociedad”. Sobre todo cuando este sueño es visto no por quienes se defienden de la pérdida de sentido del único mundo que conocen —la comunidad que los vio nacer y los verá morir—, sino por quienes, desde la pretendida distancia de la cátedra (urbana y civilizada), claman por una comunidad que no soportarían. Dignarse a decir que las culturas precolombinas brotan tanto del choque como de la fusión no es algo novedoso, ciertamente. Lo que sí lo

es, y se echa de menos que Óscar Diego no lo haya explicitado, es el ver que en comunidades distantes —modelo de civilización, por otra parte—, como la romana, ya autores como Cicerón señalaron respecto a los cargos: “no nacemos para nosotros mismos” (*non nobis solum*) (*De officiis*).

COMPONENTES PARA UN SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN DESDE UN ENFOQUE ÉTICO, CUADERNO 3³

Como señala Victorino Barros Dávalos en la introducción a este volumen, el Sistema Nacional Anticorrupción puesto en marcha por el gobierno de México mediante decreto recogido en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015, adolece de una gran falla: no establece instrumentos éticos de aplicación práctica en el combate de la corrupción. El objetivo de Óscar Diego en este caso es precisamente apuntalar líneas de reflexión y trabajo en esta dirección. En el texto reseñado el autor establece interesantes reflexiones que a continuación mencionamos, acaso para orientar una lectura atenta, más que recomendada, tanto por su utilidad en tiempos como los actuales, como por la presencia de ideas concretas y sugerentes. Por lo que respecta a lo primero, destaca que ahí se resuman muchos de los avances en materia de corrupción que Diego ha realizado. La primera forma de combatir la corrupción es analizarla, para lo que se hace preciso “tomar distancia”. Es un fenómeno complejo, pues involucra tanto causas sociales e institucionales, como psicológicas e individuales. Por eso tomar en cuenta que la simple legislación no es suficiente, aunque sea necesaria, es un paso importante al efecto, como Diego señala acertadamente en este cuaderno. La línea de argumentación, reiterada por este autor y por tantos otros expertos en la materia, es la siguiente: la ética pública contribuye al fortalecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, lo que otorga confianza ciudadana, arrojando así “armonía, participación e interacción” entre las instancias de gestión política y administrativa y la ciudadanía. Pilares estos de una buena gobernanza. Potenciar la ética fomenta el buen gobierno, tanto en los elementos institucionales como en los de cultura cívica y construcción o formación de la subjetividad. Los códigos y las leyes éticas, y las medidas legislativas para la creación de medidas contra la corrupción como la que analiza este cuaderno son pilares de la ética de la Administración pública, en la medida en que permiten orientar la acción y corregir antivalores en las moralidades presentes en la cultura organizacional. Pero se precisa además reforzar la ética en la Admi-

3 Diego Bautista, O. (2023), “Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético”, en Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (coords.), *Colección cuadernos de integridad para las organizaciones*, Vol. 3, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, Toluca de Lerdo.



nistración pública, esto es, aquellos elementos éticos que involucran la conducta de las personas que componen las administraciones y gobiernos. El cuaderno 18 de referencia tiene la virtud de sentar ideas en lo relativo a cómo subsanar deficiencias de la creación del SNA (Sistema Nacional Anticorrupción), y en lo relativo a la ética de y en la administración. Califica como de vital importancia el desarrollo de instrumentos, políticas, acciones y organismos éticos. Entre los primeros destaca la creación de un consejo ético, compuesto por un número de personas reputadas tanto en su perfil ético como en sus conocimientos. El consejo oscila entre tres y siete miembros. Pero se hace importante también reforzar medidas como ofrecer programas de formación de agentes éticos, realizar evaluaciones de los programas implantados, impulsar una cultura ética mediante recursos formativos y organización de debates y seminarios, tareas que han de ser encomendadas a una oficina de ética. Entre los instrumentos éticos destacan también el marco legal ético y el marco normativo ético. Pero quizá lo más reseñable en esta propuesta estriba en el impulso que ha de tener el agente ético, profesional de la ética que haga las veces de líder que induzca, oriente y aconseje. Los agentes éticos han de formar una red destinada a coordinar acciones y generar interacción entre diversas áreas administrativas. El elemento político, de voluntad política, resulta vital. Entre las políticas anticorrupción señala las siguientes: política de difusión de valores, políticas estrictas en materia de regalos, de recursos humanos basadas en valores, políticas orientadas a potenciar la formación ética —tanto a nivel de educación universal, como en la formación cívica mediante los medios de comunicación, etc.—, las políticas de ética en las profesiones y, en último lugar, pero quizá de lo más relevante, las políticas de profesionalización de la función pública. Vitales devienen las acciones específicas para impulsar una cultura ética. Así, se propone apoyar la formación de líderes éticos —orientados a contrarrestar la presencia de ejemplaridad negativa mediante la ejemplaridad positiva—, potenciar la captación de denuncias y la protección a los denunciantes, así como desarrollar una escala de conductas éticas de los servidores públicos. Una cultura sin organismos es, empero, como una función biológica sin tejidos. Para que se puedan sostener las funciones biológicas se precisan tejidos que conformen órganos saludables. Del mismo modo, la cultura ética requiere organismos e instituciones orientados a desarrollar sus líneas de acción, fines y valores. Por eso, para potenciar una cultura en la que se considere la denuncia de prácticas antiéticas como fundamental para desalentar su reproducción se necesitan organismos para recibir denuncias, que garanticen la privacidad. El defensor del pueblo y la cancillería de justicia son indispensables al efecto. Estos organismos han de impulsar la diligencia: denunciar actos indignos es de por sí un acto muy digno. El bien común es el mayor de los bienes, y, por ende, orientarse a salvaguardarlo poniendo freno a quienes atenten en su con-

tra llega a ser una práctica noble. Aquí no sirve el pretexto escolar contra los “chivatos” o “acusones”. También se considera importante generar organismos que, como la Oficina de Lucha contra la Corrupción de la Unión Europea, la persiga en sus diversas modalidades. Crear fiscalías con especialistas a cargo es una importante tarea. Fiscalías que podrán también cooperar con diversos organismos destinados al control del presupuesto, como la Oficina Estatal de Auditoría o el Tribunal de Contabilidad. Y, como no puede ser de otro modo, sanciones claras, firmes y que se cumplan es también un elemento determinante en una cultura ética. La cultura en sí misma ha de ser un refuerzo positivo para las buenas conductas y uno negativo para las indebidas. Debe contarse con organismos sancionadores como un tribunal especializado en asuntos de corrupción, o un tribunal de ética gubernamental. Todas estas medidas que nuestro autor propone apuntalan lo que dicen la legislación y la experiencia en el combate contra la corrupción siguiendo modelos diversos en el mundo.

Pero lo que llama la atención por su originalidad es la propuesta de un sistema ético de integridad (SEI). El combate de la corrupción no supone medidas espectaculares, y desde luego tratar de evitar la politización del fenómeno. Politización a la que tan asiduos son los líderes políticos: acusar de corrupción se ha convertido en un arma en la contienda electoral. Combatir la corrupción supone, como señala nuestro autor, una estrategia. Como indica la etimología (estrategia deriva de *estra-*tos ‘ejército’ y *ago* ‘dirigir’), el arte de dirigir ejércitos contra la corrupción no puede ser una simple improvisación. Tiene que fundarse sobre acciones locales, diseñadas con cuidado y pensando siempre en las jugadas que vienen después de la tomada, esto es, en el largo plazo. Por eso resulta tan interesante la propuesta de un sistema ético integral. En el marco del SEI se despliegan diversas acciones para librar el combate a la corrupción. Así, supone formar una red de profesionales de diversas áreas destinadas a estudiar el fenómeno en todas sus dimensiones; preparar herramientas de batalla contra la corrupción; formar mentalmente contra la corrupción; saber cómo, cuándo y dónde usar cada instrumento; enfrentarse en la batalla haciendo los ajustes necesarios ante la reacción que pueda darse; y conformar un consejo ético con personas adecuadas. Entre las estrategias de este consejo destacan: desarrollar líneas de investigación en ética pública; elaborar una agenda ética; realizar diagnósticos éticos; identificar instrumentos éticos; institucionalizar herramientas éticas; diseñar los elementos del SEI; dar a conocer las reglas del juego ético; realizar campañas de información en ética pública y apostar por una política internacional que consolide líneas de investigación y acción contra la corrupción. Como Óscar Diego nos muestra en este cuaderno, diversas experiencias internacionales señalan que el trabajo ético reduce la corrupción y potencia, tanto por esta reducción como por la proactividad que induce en el servicio público, el crecien-



to económico. Conviene actuar comenzando por pequeños espacios, desde varios puntos y atendiendo a la necesidad de tiempo. El tiempo de lucha contra la corrupción nunca puede ser la corrupción del tiempo a la que tan habituados nos tienen las prácticas de nuestras sociedades del cambio constante: contra la corrupción se actúa con estrategia, no con sencilla táctica.

Resumidamente podríamos decir que este cuaderno contiene valiosas reflexiones que el legislador debiera tener en cuenta, pues se erige, en mi humilde opinión, como una auténtica hoja de ruta que puede ser concretada en diversos ámbitos institucionales y sociales para poner un dique a la corrupción. Por eso, apostar por el buen juicio, por generar un tejido de pensamientos, hábitos y sentimientos orientados a conocer la lacra de la corrupción, rechazarla por constituirse un obstáculo para la equidad social y dirigirse a un accionar ético ha de tomar en cuenta las sugerencias de Óscar Diego Bautista en el presente cuadernillo.

MEDIDAS PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CORRUPCIÓN. EL CASO DE FINLANDIA, CUADERNO 4⁴

Óscar Diego Bautista, recoge investigaciones de campo en México que resultan sorprendentes debido a la agilidad de ideas que presenta y por cómo confirma su tesis central en la que trabajó desde hace años. A saber: el éxito de Finlandia en materia de corrupción —según muestran los diversos informes de Transparencia Internacional que el cuaderno recoge y se ocupa de contrastar con los alarmantes datos que existen para México— se apoya en una estrategia de apuesta por la ética pública, tanto de la administración como en la administración. Mediante entrevistas, aplicación de cuestionarios, visitas a instituciones políticas y académicas, recopilación estadística y documental, Óscar Diego muestra que combatir la corrupción es cuestión no solo de códigos y legislación (ética de la administración), sino de formación en valores y reflexión ética (ética en la administración).

Según los especialistas en la materia, modificar la cultura institucional es una de las herramientas más complejas, pero a su vez efectiva en el combate contra la corrupción; en términos psicológicos: allí donde se potencia el locus de control interno se fomentan los hábitos positivos y valores y se refuerzan las disposiciones del sujeto que conducen a una mejora en la calidad de los servicios públicos. Cuando en la gestión pública se apuesta por la interiorización de la ética se fomenta una gestión ética. El caso finlandés es ilustrativo al respecto. Según Óscar Diego,

4 Diego Bautista, O. (2023), “Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia”, en Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (coords), *Colección cuadernos de integridad para las organizaciones*, Vol. 4, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, Toluca de Lerdo.

el éxito de Finlandia —que desde luego no ha de entenderse como si no hubiera corrupción, sino más bien en el sentido de la reducción de la misma, del bloqueo de actitudes antiéticas y, sobre todo, de la creación de un tejido ético que abarca a la ciudadanía, la academia y al gobierno— se asienta sobre varios elementos, primero, la existencia de un elevado consenso sobre la importancia que la ética pública tiene en los asuntos de Estado. Consenso que minimiza, quizá, la politización de la ética y apunta hacia la consolidación de actitudes que denostan toda forma de corrupción, venga de quien venga, así como la deslegitimación de esta. En segundo lugar destaca el conocimiento y comprensión sobre instrumentos éticos de aplicación práctica que tienen los finlandeses. Conocimiento que conduce a diseñar políticas de prevención que superan lo habitual, como el caso del Comité para el futuro, dependiente del parlamento y compuesto por personas adecuadas al perfil, el cual analiza desde una perspectiva integral los efectos a largo plazo de las decisiones tomadas en el presente; mismo que está en interacción con el Consejo Mundial para el Futuro, formado por 50 personas de los cinco continentes, una de sus tareas es analizar las responsabilidades éticas de los políticos. Otros rasgos importantes que señala la investigación de Óscar Diego sobre el caso finlandés y que apuntalan ideas respecto al éxito en el combate a la corrupción son: la prevención y la visión integral de la ética. Menciona que para prevenir un problema es preciso anticiparse a él, hecho en el cual los finlandeses atinan, ya que se esfuerzan en consolidar instrumentos de ética pública que funcionen cooperativamente, mismos que inducen una visión global en la que colaboran agentes sociales, desde las instituciones de gestión, gobierno y académicas hasta los partidos políticos, las empresas y la ciudadanía. El funcionamiento de comités sobre ética de los servidores públicos —como es el caso del Comité de asesoría ética del Ministerio de Finanzas—, así como una legislación en diversos niveles —constitución, ley de servidores públicos, ley de apertura gubernamental, ley de procedimientos administrativos, ley de administraciones públicas, y diversas órdenes y directivas— son elementos fundamentales de la operacionalización de instrumentos éticos. Destaca entre los elementos que coadyuvan al éxito en el combate a la corrupción el hecho de que se apuesta por la definición del perfil de los candidatos a cargos públicos —situación que enfatiza Óscar Diego desde hace varios años (2007, 2010, 2014)—, con el objetivo de potenciar aquellos perfiles orientados hacia los bienes internos: la vocación y el compromiso con el servicio público. El diseño de perfiles también es interesante en cooperación con un pertinente sistema de acceso a la función pública. En Finlandia son las universidades públicas las que están involucradas en los procesos selectivos. Los mismos se desarrollan conforme a una serie de fases: un comité selecciona a los candidatos por mérito, se procede a realizar entrevistas individuales a los seleccionados, se aplican pruebas psicológicas para



comprobar la adecuación del perfil, así como pruebas relativas a los conocimientos específicos exigidos por el cargo, finamente un comité de evaluación completa la selección conforme a todos los procesos previos. Entre los instrumentos éticos que implementa el Estado están también las áreas de capacitación de las agencias gubernamentales, las cuales prestan especial atención a la formación y capacitación en materia ética: durante el proceso de inducción —cuando se capacita al servidor público para su función—, durante el ejercicio profesional, antes de la promoción, y en general como herramienta de mejora institucional. El Instituto Finlandés de Administración Pública realiza diversos cursos al respecto, así como jornadas de capacitación ética. No sin menos importancia tienen los factores sociales y culturales; en Finlandia existe una acreditada cultura de denuncia hacia actos antiéticos. Identificar la corrupción mediante la inspección, el periodismo de investigación y las denuncias deviene fundamental al efecto; la Cancillería de Justicia y el ombudsman resultan centrales al efecto. La confianza en el gobierno es un pilar esencial dentro del proceso de implementación ética; si los cargos públicos pierden la confianza ciudadana existe sanción social que les conduce a la dimisión, como el caso sueco “Toblerone”, cuando la viceprimer ministra, Mona Sahlin, en 1995 se vio forzada a dimitir por usar inapropiadamente la tarjeta de crédito de su cargo, ya que realizó una compra personal con valor de 35 dólares. Por ello, la confianza se sienta en la elevada cultura cívica de la ciudadanía, resultado de una educación de calidad que hace figurar a Finlandia entre los primeros países del mundo en lo relativo a las habilidades de los alumnos, pero por lo que puede apreciarse del elevado grado de civismo de la sociedad finlandesa podemos interpretar como rasgo importante también. La ética tiene que ver más con la acción voluntaria que con la coacción legal. Formar el juicio ético, la sensibilidad y reflexión ética es siempre una estrategia que puede resultar costosa, pero exitosa a mediano y largo plazo; es decir, son medidas que suponen una suerte de pacto de Estado y un aislamiento de la inmediatez de la contienda política. Para Óscar Diego, los pilares del éxito finlandés son: la buena práctica para que la administración tenga prestigio; un fuerte sentido del Estado de derecho que induce a considerar los cargos públicos como sujetos a normas y no como propiedad de quien los detenta; la persecución de los conflictos de interés; el sistema refrendario que hace que las decisiones siempre sean cooperativas; la simplicidad y transparencia administrativa; la solicitud de información sobre la labor del funcionario; la educación y el conocimiento requeridos en la gestión; la innovación y la apuesta por e-democracia y la facilidad para llevar a los tribunales a todos aquellos, con independencia de su rango y posición social, que cometen actos antiéticos. Finlandia muestra, en este cuaderno, cómo combatir la corrupción mediante la estrategia de formar un ethos administrativo y cívico que potencie virtudes y combata antivalores, estrategia exitosa en la lucha contra

la corrupción. Se trata de un caso empírico que muestra cómo las investigaciones de Óscar Diego, entre otros autores, parecen tener razón: la ética genera gestión de calidad y merma los antivalores en el Estado.

MÁXIMAS DE ARISTÓTELES PARA LA POLÍTICA Y EL BUEN GOBIERNO, CUADERNO 5⁵

Este último cuaderno publicado en la colección que se inaugura con la finalidad antes mencionada -abordar la construcción de integridad en las organizaciones- es de vital importancia. Reseñamos brevemente por la naturaleza del mismo y por ir cerrando esta reseña general de los cuadernos. Comienza Óscar Diego señalando la importancia que tiene la reflexión filosófica para la ética en el servidor público. Para ello retoma ideas de la Grecia clásica, en especial de Platón y de Aristóteles. El cuaderno se centra en éste último, pero como es sabido el sabio de Estagira se formó en la Academia de Platón. Justo Óscar Diego señala con acierto la relevancia del proyecto filosófico platónico: formar a los gobernantes y servidores públicos. Sólo habrá sociedades justas, buenas, etc., cuando el gobierno y la función pública estén o bien en manos de quienes han recibido formación filosófica, bien asesoradas por los mismos. Por lo tanto, la formación filosófica es central para el curso de la ética en los asuntos públicos.

El cuaderno presenta una serie de máximas extraídas de la obra de Aristóteles, ordenadas por conceptos que, como los términos *amistad*, *buen gobierno*, *benevolencia*, etcétera, y varios que se seleccionan, tienen como finalidad despertar la reflexión en los servidores públicos para así poder orientar sus acciones y deliberaciones en la senda de los fines éticos que la política y el servicio público han de tener. Como cierra la argumentación de Óscar Diego a la presentación de estas máximas, un buen gobierno no es una cosa técnica solamente, exige la dimensión valorativa, la dimensión ética. Y la ética se apoya en los fundamentos de la filosofía antigua, de un modo u otro.

5 Diego Bautista, O. (2023), "Máximas de Aristóteles para la política y el buen gobierno", en Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (coords.), *Colección cuadernos de integridad para las organizaciones*, Vol. 5, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, Toluca de Lerdo.

LINEAMIENTOS EDITORIALES

Dignitas es una publicación cuatrimestral con fines académicos. Su principal tarea es difundir reflexiones sobre la situación de los derechos humanos en el Estado de México, en el país y en el mundo, fortalecer la cultura del respeto a la dignidad humana y profundizar en el conocimiento y uso de conceptos sobre los derechos humanos. Sus lineamientos editoriales se conforman de acuerdo con requisitos académicos estandarizados. Las colaboraciones deberán cumplir con las siguientes características:

De contenido

1. Todos los artículos, ensayos y reseñas deben ser originales y no haber sido publicados con anterioridad. En caso de que estos trabajos de investigación estén siendo sometidos a dictamen en otra publicación serán dimitidos.
2. En los artículos o ensayos se deberá argumentar la situación de los derechos humanos en cualquier región del Estado de México, de México o del mundo, así como desarrollar adecuadamente los conceptos que se incluyan en el texto.
3. Se aceptan trabajos en español, inglés, francés, portugués o italiano.
4. Los documentos deberán entregarse en idioma original e incluir un breve resumen en inglés con una extensión de 100 a 150 palabras que contenga información concisa acerca del contenido, además de una relación de tres a cinco palabras clave del texto (en el idioma en que se envíe el documento y en inglés), esto con fines de indización bibliográfica.

5. Todos los trabajos deberán incluir al final del texto una breve reseña curricular que integre datos generales del o los autores, tales como:
 - Nombre(s) completo(s).
 - Máximo nivel de estudios e institución en la que se realizaron.
 - Institución a la que se encuentra adscrito laboralmente.
 - En caso de contar con otras publicaciones, mencionar las tres últimas. Deberán especificar si son en coautoría; el orden de los datos es el siguiente: el título del libro o artículo, ciudad, editorial, páginas (en caso de tratarse de un artículo) y año de la publicación.
 - Correo electrónico y teléfono.
6. Para la publicación de los artículos, el o los autores deberán remitir el formato de Carta-Cesión de la Propiedad de los Derechos de Autor debidamente completado y firmado. Este formato se puede enviar por correspondencia o por correo electrónico en archivo PDF, esto porque la Codhem requiere que el o los autores concedan la propiedad de los derechos de autor a *Dignitas*, para que sus textos sean publicados y difundidos en medios magnéticos, así como en la revista impresa. Los autores conservan sus derechos morales conforme lo establece la ley y podrán hacer uso del material de su artículo en otros trabajos o libros con la condición de citar a *Dignitas* como la fuente original de los textos.
7. Todos los trabajos serán sometidos a dictamen emitido por el Consejo Editorial, el cual está integrado por estudiosos de los derechos humanos y las ciencias sociales, así como por especialistas en materia editorial. En caso de que los resultados del dictamen sean discrepantes, se remitirá a un tercer dictamen que será definitivo.
8. Los resultados de los dictámenes son inapelables.
9. Los procesos de dictaminación están determinados por el número de artículos en lista de espera. El Centro de Estudios informará a cada uno de los autores del avance de su trabajo en el proceso de dictaminación y, en su caso, de edición.
10. Todo caso no previsto será resuelto por el Consejo Editorial de la Codhem.

De formato

1. Los ensayos o artículos deberán tener una extensión de 25 a 30 cuartillas (incluidos gráficos, tablas, notas a pie de página y fuentes consultadas), con un interlineado de 1.5, en tipografía Times New Roman de 11 puntos. Las reseñas deben tener una extensión de una a tres cuartillas.
2. Todas las colaboraciones deberán enviarse a través de correo electrónico, en procesador Word, sin ningún tipo de formato, sangrías o notas automáticas.
3. En la portada del trabajo deberá aparecer el nombre completo del o los autores.
4. Los cuadros, tablas y gráficos deben presentarse agrupados al final del documento y en el texto se debe señalar el lugar donde se colocarán. Deberán estar elaborados en archivos aparte en procesador Excel; además, deben incluir título y fuente de donde se recabaron los datos.
5. Todo gráfico deberá presentarse en blanco y negro, sin ningún tipo de resaltado o textura, así como los diagramas o esquemas no deben ser copia.
6. No se colocarán epígrafes al inicio de cada trabajo.
7. Los títulos y subtítulos deberán numerarse con sistema decimal, después de la introducción.
8. Las notas a pie de página deberán ser únicamente aclaratorias o explicativas, es decir, han de servir para ampliar o ilustrar lo dicho en el cuerpo del texto y no para indicar las fuentes consultadas.
9. Deberá usarse el sistema Harvard.

Envío de trabajos

Correo electrónico: revistadignitas@codhem.org.mx.

Teléfono en la ciudad de Toluca: (722) 236 05 60, extensiones 155 o 154.

EDITORIAL GUIDELINES

Dignitas is a biannual publication for academic purposes. Its main task is to spread reflections on the situation of human rights in the State of Mexico, in the country and in the world, strengthen the culture regarding human dignity and deep in the knowledge and use of concepts on human rights. Its editorial guideline conforms to standardized academic requirements. Contributions must contain following characteristics:

Contents

1. All articles, essays and reviews must be original and not have been previously published. In event that these research works would be submitted into a dictamen in another publication, it will be removed.
2. Articles or essays must explain the situation of human rights in any region of the State of Mexico, Mexico or of the world, and develop properly the concepts included in the text.
3. Articles are accepted in Spanish, English, French, Portuguese or Italian.
4. Documents must be submitted in original language and include an abstract in English of 100-150 words containing concise information about the content, and a list of three to five key words of the text (in the original language in which the document is sent and in English), this for bibliographic indexing purposes.

5. All entries must include at the end of the text a brief curriculum overview of the author(s) to include details such as:
 - Complete name(s).
 - Highest level of study and institution in which it took place.
 - Institution the author is currently working at.
 - When author has written other publications, mention only the three most recently. They must specify whether they are co-authored; the order of data is as follows: the title of the book or article, city, publisher, pages (if it is an article) and year of publication.
 - E-mail address and telephone number.
6. For the publication of the articles, the author or authors must send Transfer of Ownership of Copyright letter-format duly completed and signed by the author or authors. This format may be sent by mail or e-mail in PDF file. This because the Codhem requires that author or authors granted the ownership of the copyright to *Dignitas*, so that their texts are published and disseminated on magnetic media and in printed magazine. Authors retain their moral rights as established by law and they can make use of their article material in other works or books on the condition of quoting *Dignitas* as the original source of the texts.
7. All papers will be submitted to opinion of the Editorial Board, which is composed of studios of human rights and social sciences as well as specialists in publishing field. If results are discrepant, the dictum will be forwarded to a third opinion which will be the final one.
8. The results of opinions are unappealable.
9. The opinion processes are determined by the number of items on the waiting list. The Centre for Studies will inform each of the authors of their work progress in the process of opinion and, where appropriate, its edition.
10. Any case not provided above, will be solved by Editorial Board of the Codhem.

Formatting

1. The essays or articles should be around 25 to 30 pages (including charts, tables, footnotes and sources consulted page), with a line spacing of 1.5, font 11-point Times New Roman style. Reviews must have an extension of one to three pages.
2. All contributions must be sent via e-mail, word processor, without any kind of format, indents or automatic notes.
3. The cover of the paper must include the full name of the author or authors.
4. Charts, tables and graphs must be grouped at the end of the document and the text must indicate the place where they will be placed. They must be processed in separate files in Excel processor. They must also include title and source from which the data were collected.
5. All graphics must be presented in black and white, without any highlighting or texture as well as charts or diagrams should be submitted in an editable format.
6. No epigraphs will be placed at the beginning of each paper.
7. The titles and subtitles must be numbered with decimal system, after the introduction.
8. Footnotes must be only explanatory and must serve to expand or illustrate what is said in the body of the text and not to indicate reference sources.
9. Harvard system must be used.

Contributions Submission

Email: revistadignitas@codhem.org.mx.

Telephone number in the city of Toluca: +52 (722) 2 36 05 60, exts. 155 or 154.

Dignitas núm. 49 estuvo al cuidado
del Instituto de Investigaciones y Formación en Derechos Humanos
de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México;
se terminó de imprimir en junio de 2024 en los talleres
de Compañía Litográfica Arcos S.A. de C.V. Guadalupe Victoria Núm. 219,
Col. Loma Bonita. C.P. 57940, Nezahualcóyotl, Estado de México.

