



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ética y vocación de servicio en la administración pública frente a la corrupción. La importancia de la Secretaría de la Función Pública y su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción en el periodo 2012 a 2017.

TESIS

QUE PRESENTA:

BRAULIO ENRIQUE YÁÑEZ PATIÑO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Adán Arenas Becerril

Ciudad Universitaria, CD. MX., 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

	Pág.
Introducción	1
1. Capítulo I. Marco teórico-conceptual de la ética pública	7
1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública como marco de análisis de la ética	7
1.2. El servidor público, representante de la administración pública	14
1.3. Vocación de servicio en el ejercicio público	16
1.4. La ética como construcción social de valores	19
1.5. Ética pública la guía de valores en el servicio público	22
1.6. La moral y el ejercicio individual de valores	24
1.7. Virtud: representación del bien humano	28
1.8. El egoísmo como componente de la corrupción	31
1.9. ¿Qué es corrupción?	33
2. Capítulo II. La corrupción en México y el valor de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito Federal	36
2.1. Corrupción y percepción social	37
2.2. Impactos de la corrupción	40
2.2.1. Ejemplo de la corrupción en el sector educativo	42
2.2.2. Ejemplo de la corrupción en el sector ambiental	44
2.3. Marco general de la ética pública en el ámbito Federal y el papel de la Secretaría de la Función Pública	48

2.3.1.	Principios constitucionales	48
2.3.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	48
2.3.3.	Secretaría de la Función Pública	49
2.3.3.1.	Acciones Ejecutivas para Prevenir la Corrupción y el Conflicto de Interés	51
2.3.3.2.	Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal	54
2.3.3.3.	Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública	56
2.3.3.4.	Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de los Servidores Públicos y para Implementar Acciones Permanentes que Favorezcan su Comportamiento Ético	57
2.3.3.4.1.	Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés	58
2.3.3.4.1.1.	Códigos de Conducta	62
2.4.	Prácticas de la corrupción: Nivel operativo de la administración pública	63
2.5.	Prácticas de la corrupción: Procesos políticos	65
2.6.	Prácticas de la corrupción: Nivel directivo de la administración pública	67
3.	Capítulo III. El Sistema Nacional Anticorrupción y futuro social	71
3.1.	Perspectivas a futuro del combate a la corrupción	71
3.2.	El valor del Sistema Nacional Anticorrupción	73
3.2.1.	Composición del Sistema Nacional Anticorrupción	74
3.3.	Prospectiva	84

3.3.1. Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicación Aplicada para una Clasificación (MIC -MAC)	87
3.3.1.1. Identificación de variables	87
3.3.1.2. Construcción de Matriz	88
3.3.1.3. Clasificación de resultados	90
3.3.2. Construcción de escenarios	93
3.3.2.1. Escenario Utópico	96
3.3.2.2. Escenario Distópico	98
3.3.2.3. Escenario Eutópico	100
4. Capítulo IV. Formación individual como sustento ético, moral y vocacional	103
4.1. Los individuos como parte del Estado	104
4.2. Consideraciones del análisis para la formulación de propuestas	107
4.3. Participación social, pública y privada con una nueva perspectiva institucional	112
4.4. Plataforma educativa como sustento ético y moral para las acciones contra la corrupción	117
4.4.1. Condiciones actuales de la educación ética y moral	121
4.4.2. Nueva perspectiva en la educación ética y cívica	125
4.5. Sistema de selección y fomento de la vocación de servicio	133
Conclusiones	138
Fuentes	147

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Análisis FODA de la Secretaría de la Función Pública	50
Cuadro 2. Resumen de actividades para el cumplimiento de las acciones ejecutivas	53
Cuadro 3. Principios que rigen la actuación de los servidores públicos	54
Cuadro 4. Valores de la función pública	55
Cuadro 5. Conceptos de las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública	56
Cuadro 6. Análisis FODA del Sistema Nacional Anticorrupción	84
Cuadro 7. Variables consideradas para el análisis MIC MAC	87
Cuadro 8. Asignación de valores a cada variable	89
Cuadro 9. Comportamiento de las variables según el escenario	94
Cuadro 10. Contenido cívico y ético en el sistema educativo nacional 2018	123
Cuadro 11. Síntesis de propuesta educativa	133

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Transición de virtudes a normas	26
Gráfico 2. Ciclo de las virtudes y la ética	31
Gráfico 3. Matriz de impactos cruzados	91

Introducción

En México, la corrupción es una práctica que afecta a la sociedad y las instituciones de gobierno. El enfoque con el que se implementa la lucha contra este fenómeno y las acciones derivadas es insuficiente. Basta con analizar la información presentada en los medios de comunicación masiva como noticieros, periódicos y revistas especializadas, en los cuales se presentan noticias que muestran la falta de ética y la poca o nula vocación de servicio de los servidores públicos.

La Secretaría de la Función Pública, dependencia responsable de vigilar el actuar de los servidores públicos, ha sido rebasada en su función. Aunado a lo anterior, la legislación vigente, hasta hace poco tiempo, constituía una limitante para esa finalidad, pues establecía lineamientos y conceptos desactualizados a la realidad social; el resultado, un marco normativo inadecuado y poco flexible a las necesidades presentes.

El Sistema Nacional Anticorrupción, constituye un nuevo esfuerzo para controlar los niveles de corrupción e impunidad; sin embargo, parece preparado con la misma perspectiva que los modelos e instituciones anteriores, es decir, brindan a la ética y vocación de servicio una aparente importancia, pero al momento de implementarla, ésta en realidad es marginal.

Tanto ésta nueva perspectiva de atención a la corrupción, como las anteriores, dejan de lado que es la formación en valores y sustento ético y moral del individuo, la principal herramienta de prevención de actos de dicha naturaleza, no obstante esta premisa, la corrupción es proclive a agravarse con otros factores como los bajos salarios y las necesidades de los funcionarios públicos; sin embargo, ¿cómo es que esta afirmación pudiera aplicarse a las actividades de corrupción en los altos mandos administrativos?, puesto que los servidores con estos cargos cuentan con altos ingresos que se incrementan con las prestaciones que tienen, por lo que pueden cubrir de manera cómoda sus necesidades, individuales y familiares. ¿Es el deseo desmedido de enriquecimiento o una muestra de que a mayores ingresos

surgen mayores necesidades? O bien, ¿la falta de formación en valores, comportamiento ético y vocación de servicio?

En primera instancia abordar la ética, en general, se vuelve complejo desde la definición de este concepto, pues varía de una sociedad a otra, por ser el reflejo de los valores de cada agrupación social. Esta condición de subjetividad es compartida con el concepto *moral*, que guarda una relación estrecha con la ética. Las investigaciones existentes en esta materia deben ser sujetas exclusivamente a la delimitación en que se realizan, lo anterior, debido a que aun cuando sea la misma sociedad, la temporalidad y los resultados cambian.

Separar el concepto *ética* del de *moral* resulta inviable. El debate que surge sobre cada uno de estos términos dificulta la exposición de postulados claros y específicos. Esta situación generó problemas en la normatividad sobre ética en las instituciones, así como en el entendimiento de los postulados de cada norma por parte de los servidores públicos.

Así, la entorpecida acción de la administración pública a causa de la corrupción, tiene como resultado el mal o nulo desempeño, principalmente, de las funciones sustantivas de las organizaciones públicas. Por consiguiente, el estudio y análisis de los conceptos de ética, moral y corrupción son de interés público y de las diversas disciplinas que intervienen en la conformación de las políticas y acciones que buscan disminuir este fenómeno.

La ciencia de la Administración Pública busca proveer de soluciones, brindar servicios eficientes y eficaces que respondan a una necesidad social. El objeto de su existencia radica en la sociedad, en cada uno de los individuos que la conforman, desde la perspectiva de su pertenencia al Estado mexicano. Partiendo de este hecho, el estudioso de esta disciplina, en su carácter de científico social y con el objetivo del mejoramiento y desarrollo de su campo de estudios, analiza los diversos fenómenos que generan un detrimento y desvirtúan su campo de estudio.

La corrupción y sus consecuencias provocan la disminución de la legitimidad gubernamental y de toma de decisiones, ya que buscan el beneficio individual por encima del colectivo. Por esta razón, se establece a la corrupción como uno de los

catalizadores de la fractura en la confianza social hacia la administración pública, sus funcionarios e instituciones. Esto genera la necesidad de un estudio de las distorsiones en el sistema administrativo, para encontrar alternativas que contribuyan a la disminución y prevención de su aparición en futuras generaciones, así como el saneamiento de las instituciones públicas en la actualidad.

La corrupción requiere ser atendida en conjunto en todas sus dimensiones, pues es una construcción social, multifactorial, dinámica y compleja, lo cual concierne y afecta a diversos elementos del Estado mexicano, como lo son la sociedad, la administración pública y el gobierno. Así, las alternativas contempladas para combatirla requieren análisis que sean capaces de integrar esfuerzos en todas las vertientes.

En consecuencia, el estudio de la ética se convierte en un elemento necesario para atender las causas, el desarrollo y evolución de la corrupción. Éste es uno de los campos de conocimiento social más complejos debido a que su elemento constitutivo, la moral, que es un punto individual, y la antítesis valorativa de la corrupción.

En la administración pública trasciende este tema por la manera en que los servidores públicos ejecutan sus funciones, influidos por los valores que ostentan de manera individual, los cuales no son necesariamente equivalentes a los de la ética pública, rama específica de la ética para los valores en el sector público.

Esta investigación parte de la hipótesis de que la ética y vocación de servicio son pilares del comportamiento humano dentro de la administración pública, y que su fortalecimiento y práctica contribuyen a la disminución de la corrupción. De manera que, fomentar la ética y la vocación de servicio con apego a los valores de la ética pública en diversas áreas de la administración puede contribuir a mejorar su eficacia y eficiencia; además, favorece a la implementación de los valores en los diferentes niveles y áreas del sector público.

Así, la ética y la vocación de servicio son una alternativa para fortalecer las acciones de combate y prevención de la corrupción. Es por ello que se busca describir la importancia de la ética en el servicio público y la dinámica social, para la reducción

de la corrupción. Se toma como referencia el caso de la Secretaría de la Función Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción, pues son las instituciones en el poder ejecutivo federal que tienen la responsabilidad de fomentar y regular los valores éticos de los servidores públicos.

En este marco, el objetivo general de la investigación es analizar cuál es la importancia de la ética y vocación de servicio en el servicio público y la dinámica social, con el fin de reducir las prácticas de corrupción, plantear nuevas condiciones para el análisis de este fenómeno, facilitando su prevención, sanción y la evolución de las políticas para su atención. Para lograr lo planteado anteriormente, la investigación tiene tres objetivos específicos que permitirán integrar información.

El primero de ellos es, reconocer la participación de cada uno de los sectores que componen al Estado mexicano en la reproducción de prácticas que desvirtúan a la sociedad y sus instituciones, con la intención de encontrar alternativas en el combate a la corrupción. El segundo es que busca entender la forma en que estos tres conceptos (ética, vocación de servicio y corrupción) interactúan con la realidad social y cómo es que son entendidos por las personas, servidores públicos y los miembros de la iniciativa privada. Y, el tercer objetivo, es señalar cómo es que éstos se incluyen dentro de la normatividad y las acciones encaminadas a su fomento.

Para la comprobación de la hipótesis, esta investigación se compone por cuatro capítulos. En el primero, se realiza un análisis de los conceptos fundamentales como lo son la ética, moral y vocación de servicio. En el segundo capítulo se estudian las características de la Secretaría de la Función Pública, el marco general de la ética pública a nivel federal, además de las prácticas de corrupción que surgen, tanto en la administración pública como las del ámbito político. Igualmente, se aborda la manera en que los diversos actores sociales participan en estos actos.

Se toman como referencia notas periodísticas, pues son elementos de información general para la ciudadanía del acontecer diario y que generan parte de la inercia que formula la opinión pública. Este análisis parte de la clasificación de actos de corrupción por tipo de corrupción en cada sector público-político: Corrupción en el

nivel directivo, corrupción en el nivel operativo o corrupción en los procesos políticos.

Además, se exponen algunos casos de problemas públicos, en el sector educativo y de medio ambiente; el primero de ellos se analiza, pues el sector fue objeto de reformas profundas en su dinámica por el inadecuado funcionamiento que tuvo en los años recientes. Y el segundo tema, por su creciente interés internacional y nacional con eventos como contingencias ambientales y enfermedades respiratorias. Lo anterior, partiendo de que la corrupción es el elemento detonante o que contribuye al desarrollo de estos sucesos; así, se busca mostrar que no todos los efectos de la corrupción se reflejan en términos económicos, pues también genera costos intangibles o cuantificables para el desarrollo individual y colectivo.

El tercer capítulo contiene el estudio del Sistema Nacional Anticorrupción, institución que se establece como guía del actuar contra la corrupción en todo el gobierno, por lo que delimitará las actividades de la Secretaría de la Función Pública, para lograr un desarrollo conjunto de las políticas anticorrupción. Con ello, se busca dar respuestas a interrogantes como: ¿Cuál es la contribución del Sistema Nacional Anticorrupción al fortalecimiento ético? ¿Qué nuevos elementos integra para el combate a la corrupción?

Lo anterior se sitúa dentro del capítulo de prospectiva debido a que es una institución en formación, que aún no cuenta con resultados o acciones implementadas. Por lo tanto, el análisis se centra en las características del Sistema: su funcionamiento, contemplando las similitudes y diferencias con la Secretaría, y la manera en que se complementarán y coordinarán.

Dentro del tercer capítulo, se realiza un estudio prospectivo para la identificación de variables no dependientes y de alto grado de influencia en el combate a la corrupción. El modelo Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada para una Clasificación (MIC MAC)¹ permite el uso de la teoría de escenarios, contemplando tres posibilidades: el utópico, eutópico y tendencial. Esto señala los

¹ Baena Paz, Guillermina, *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica*, Distrito Federal, DGAPA-UNAM, 2014, pág. 139.

posibles resultados para la evolución de la corrupción y sus implicaciones en la administración pública y la sociedad.

En el cuarto capítulo se presenta un modelo propositivo de alternativas para la solución o estudio de la corrupción. La propuesta principal, es la reestructuración educativa de la ética y valores cívicos de los ciudadanos, con un enfoque individual y de libertad de adopción de virtudes, la cual está contemplada como una política de soporte a los actuales esfuerzos anticorrupción, con un radio de alcance poblacional más amplio; sin embargo, por sus características se establece como una alternativa de mediano y largo plazo.

Así, la investigación busca contribuir al paradigma sobre el uso y desarrollo de la ética y la vocación de servicio, como elementos que contribuyan al combate de la corrupción y que, principalmente, permitan un mejor desarrollo de la administración pública, así como establecer una perspectiva de origen, atención y responsabilidad conjunta de todos los actores de la sociedad mexicana frente a la corrupción. Lo anterior, a fin de fortalecer el crecimiento disciplinario y mejorar las condiciones de la Administración Pública, al ser sus instituciones el segmento de la sociedad más afectado por el fenómeno de la corrupción.

Capítulo I. Marco teórico-conceptual de la ética pública

1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública como marco de análisis de la ética

La ética es una construcción social, la cual se manifiesta en diversos niveles de la vida del individuo, especialmente en su calidad de ciudadano. Comprender la interacción de esta rama filosófica en el actuar público de las personas, remite a la necesidad de comprender la concepción del Estado, el cual es una idea abstracta pero que se materializa por medio del gobierno y la administración pública.

En las páginas siguientes, se exponen las características de cada uno de estos conceptos y la manera en que se van originando para cumplir funciones determinadas para el desarrollo social y el orden colectivo. En este marco, se busca dar luz a la concepción pública de la conducta, tanto institucional como individual, con el objetivo de brindar las posibilidades de reconocer la necesidad de la intervención ética en los procesos públicos, tanto de atención como de funcionamiento.

Para lograr lo anterior, se inicia con la definición de *Estado*, pues es donde se encuentran y se relacionan los individuos, y es en el que se articulan los conceptos de construcción social como el caso de la ética. Además, es a partir de este concepto que la Administración Pública surge como ciencia y se constituye el objeto de estudio de la Ciencia Política.

Con el desarrollo de las agrupaciones humanas, las relaciones entre los individuos se volvieron complejas y transitaron a objetivos concretos dentro de la realidad en la que se encontraban. Estas condiciones previas a una integración social, donde el ser humano era libre con la única limitante de sus capacidades físicas, en el marco de la teoría política, es denominada *Estado de naturaleza*. Tal postulado fue

defendido y trabajado por autores como Thomas Hobbes² o Jean-Jacques Rousseau³.

Diversas perspectivas son abordadas para conocer las razones del abandono del *estado de naturaleza* por la humanidad. Algunas argumentan que es consecuencia de la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida en una realidad más compleja, que exige la contribución de sus actividades a una realidad grupal, la cual permita a los individuos el cumplimiento de objetivos que por sí mismos no podrían cumplir.⁴

Otras perspectivas de análisis toman factores como la violencia,⁵ considerándola el catalizador para desarrollo de las sociedades. La conformación de grupos, organizados que permitieran a los individuos obtener protección para sortear o prevenir las posibles represalias y la pérdida de sus bienes a manos de otros sujetos, surgió a partir de las acciones violentas a las que estaban expuestos.

El resultado de lo anterior, es decir, la conformación de grupos organizados de personas es lo que dio origen al concepto de Estado. Éste es aceptado por todos los ciudadanos a través del *contrato social*,⁶ un acuerdo no tangible ni escrito, en el cual se exponen las normas de relación entre individuos y éstos respecto al soberano; se reconoce la legitimidad de este último y la entrega de la soberanía, que reside en los ciudadanos, para establecer un orden superior que procure la convivencia, justicia y desarrollo social.

Una vez que se reconoce la conformación de las sociedades y el establecimiento de un Estado, como medio de organización y representación del acuerdo entre los individuos, es momento de definirlo. La existencia de diversas perspectivas,

² Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, FCE, 2013.

³ Rousseau, Jean Jacques, *Contrato social*, Madrid, CALPE, 1921.

⁴ *Ídem*.

⁵ Iglesias González, Alma Imelda; Márquez Muñoz, Jorge Federico; Ulloa Aguirre, Pablo Armando González, *Sociedad, Violencia y Poder*, México, UNAM, 2011.

⁶ Rousseau, Jean Jacques. *op. cit.*

corrientes de pensamiento, teorías y demás elementos que influyen en su definición, tiene como consecuencia el surgimiento de un concepto complejo y extenso.

Max Weber, distinguió respecto a la entrega de la soberanía su función para el mantenimiento del orden y establecimiento de normas, definiendo al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima.”⁷ Por otra parte, Herman Heller, abordó el concepto desde el punto de vista de la comunidad y el ser humano, estableciendo que: “El Estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma que nace de la vida”,⁸ destacando así la parte humanista del Estado, que es conformado por la vida de múltiples individuos.

De las definiciones mencionadas se identifican características del Estado como una construcción social, compleja y organizada que reúne elementos coercitivos y normas regulatorias para la conducta de los individuos, convirtiéndose en un pilar intangible de las sociedades, pues reúne componentes de diversos órdenes como el social, jurídico, económico, político y administrativo.

Al igual que todos los conceptos e instituciones formales, el Estado cuenta con elementos constitutivos mínimos, propios de su realidad y necesidades, ejemplo de ello es que se puede contar con población, pero sin territorio no pueden surgir asentamientos poblacionales. Dependiendo del autor o el contexto, se identifican entre tres y cuatro elementos fundamentales del Estado. Así, Dieter Nohlen, destaca los siguientes cuatro elementos⁹: Población, territorio, poder y aparato estatal.

Estos elementos brindan una guía para el análisis y clasificación del concepto de Estado y las formas de Estado. En la actualidad, la perspectiva estructuralista del Estado que se encuentra vigente, señala dos clasificaciones: Estado simple y Estado compuesto.¹⁰ La estructura simple, también definida como unitaria, consta

⁷ Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, págs. 83-84.

⁸ Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1968, pág. 69.

⁹ Nohlen, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, y conceptos*, México, Porrúa, 2006, pág. 526.

¹⁰ Ortiz Castro, José Iván, *Aproximación al Estado*, Medellín, Universidad de Medellín, 2007.

de un solo centro de poder político y uno administrativo que “son los únicos para todo el país”¹¹ y pueden instituirse de manera centralizada o descentralizada. El Estado compuesto, contrario a lo anterior, contiene varios centros de poder y cada uno de los miembros tienen participación e influencia, como en el caso de Uniones Estatales, Ligas, o Confederaciones.

El Estado al ser un concepto abstracto requiere una transición a la realidad tangible. La existencia de un elemento que le permita establecer posiciones respecto a los acontecimientos sociales y tomar decisiones, es el primer punto que atender. Por ello, surge el concepto de *gobierno*.

Aristóteles realizó un estudio sobre las formas de gobierno¹² dentro del segundo libro de su escrito *Política*. Así, establece una correspondencia de una versión pura y otra impura, de tres diferentes formas de gobierno; esta característica depende de la cantidad de individuos que se encuentran al mando del gobierno principalmente; sin embargo, la característica de “para quién gobiernan” es lo que determinara la pureza de cada una de las formas de gobierno, es decir, si al gobernar se tiene un sentido a favor de la colectividad o si se gobierna para el individuo en el poder o para un grupo reducido de personas.

En primera instancia, dentro del gobierno de un solo individuo, Aristóteles colocó en las formas puras a la Monarquía, señalando la benevolencia, instrucción y desarrollo que debiera propiciar un buen gobernante; y tiene como contrario a la tiranía, que es la forma de gobierno en la cual destaca la búsqueda de intereses propios de la única persona que ejerce el poder.

En una segunda instancia, el poder ejercido por unos pocos es la aristocracia, como forma pura; y la oligarquía como forma impura, donde la primera se caracteriza por constituirse con los hombres más capaces para ejercer el gobierno, mientras que la segunda, es un gobierno reducido debido al control de individuos pertenecientes a un mismo extracto o círculo social, generalmente de aquellos que cuentan con privilegios.

¹¹ *Ibid.*, pág. 172.

¹² Aristóteles, *Política*, México, Porrúa, 2010.

En tercer lugar, el gobierno de las masas está acotado por Aristóteles con la democracia en su forma pura y la demagogia en su forma impura. Éstas se diferencian en que, en la forma pura contiene una participación consciente de la mayoría de los ciudadanos, mientras que en la demagogia, el político y los funcionarios públicos utilizan medios como la ignorancia, necesidades o sentimientos de los ciudadanos para mantenerse en el poder.

Norberto Bobbio definió al concepto de gobierno como el “conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación de la política de cierta sociedad.”¹³ De esta definición se pueden desprender dos ideas principales, la dirección de la sociedad como función sustantiva del gobierno y la estructura de individuos que ejercen dicha actividad. Estos son elementos referentes en la clasificación de las formas de gobierno.

Para Enríquez Rubio, la concepción del gobierno es “el Estado en acción, y constituye el dispositivo de dominación que permite conducir a un conjunto de individuos.”¹⁴ Continuando en su definición, establece que “tiene la responsabilidad de realizar funciones de índole política y de naturaleza administrativa.”¹⁵

En resumen, el gobierno es el conjunto de individuos encargados de la toma de decisiones políticas que dan dirección a la sociedad; dependiendo de las características de este grupo y su forma de acceso al gobierno, son clasificados en una forma de gobierno u otra. A continuación, se expone la manera en que se configura el caso mexicano.

El Estado mexicano se encuentra establecido como “una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos” en el artículo 40¹⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El establecimiento de la división de poderes, elaborada por Montesquieu en su obra *El*

¹³ Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982, pág. 710.

¹⁴ Enríquez Rubio, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, México, INAP, 2002, pág. 15.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última reforma 27 de agosto de 2018, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 2018. Art. 40, pág. 45.

espíritu de las Leyes,¹⁷ es adoptada y respetada formalmente en la estructura del Estado mexicano, en el artículo 49 constitucional.¹⁸

El sistema de división de poderes se configura para funcionar como contrapeso en el ejercicio del poder, el cual se reparte en una figura tripartita con funciones específicas pero asociadas entre sí, pues las actividades en materia de administración, legislación e impartición de justicia se regulan y limitan mutuamente. Así, se evita que la dirección de las sociedades resida en un número limitado de individuos o que incluso se encuentre en una sola persona.

La clasificación de las formas de gobierno obtiene relevancia debido a que instituye las normas más generales del funcionamiento del Estado. En ella se consideran los diversos mecanismos de participación y la estructura del gobierno, que dependiendo de su constitución influyen en las perspectivas planteadas para la dirección de la sociedad.

Al ser el Estado una estructura intangible y el gobierno el medio por el cual se procesan decisiones y se le da dirección a la sociedad, se requiere, a su vez, la intervención de una estructura capaz de realizar las decisiones tomadas y que represente al Estado en un marco social. Así, la administración pública fue definida en el año de 1808 por Charles Jean Bonin, como “la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.”¹⁹ Esta definición agrupa las características y funciones básicas de la administración pública; sin embargo, deja una ambigüedad al no enunciar que es el conjunto de instituciones formales y públicas, que tienen a su cargo tales actividades, en diferentes órdenes de gobierno.

Omar Guerrero, sostiene que la administración pública aun con la carencia de un Estado y gobierno fuertes y estables, puede continuar su existencia pues surge de

¹⁷ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, s/lugar de edición, Tecnos, 1998.

¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. Artículo 49, pág. 55.

¹⁹ Bonin, Charles Jean. "De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif." En Guerrero, Omar, *Léxico de la Administración Pública*, México, UNAM, 2006, pág. 8.

manera espontánea e irreversible.²⁰ Esto siendo consecuencia de la necesidad social de tener una gestión y guía para el cumplimiento de las normas y objetivos establecidas.

Así, la administración pública adquiere la función de ser un intermediario en la interacción social con el Estado, al ser la representación física del mismo y canalizando los estímulos de forma bilateral por medio de sus instituciones, las cuales de manera especializada cumplen con las funciones y decisiones que se originan desde el gobierno.

Para la Administración Pública existen complicaciones debido a su faceta multidisciplinaria,²¹ ya que es un campo de estudios en el cual convergen y se involucran una amplia gama de disciplinas y ciencias, tanto sociales como ciencias duras. Algunas de ellas son: la sociología, economía, estadística, historia, o la misma ciencia política.

Desde que comenzó a defenderse la naturaleza científica de la Administración Pública, enfrentó críticas sobre si debe considerarse una disciplina o logra desarrollar la metodología para convertirse en una ciencia, a consecuencia del tipo y fiabilidad de la información que de ella surgen. Lo anterior, debido a las características de los resultados obtenidos en los servicios públicos y acciones de gobierno que no siempre son cuantificables o exactos.

Parte de las complicaciones que tiene la Administración Pública para ser reconocida como ciencia, es a causa de la subjetividad de la información que fluye de la sociedad para retroalimentar y calificar las acciones implementadas. Aún con posturas contrarias, hay autores que la consideran y defienden su naturaleza como ciencia, como Jiménez Castro, quién la define como:

La ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos, permite establecer sistemas tradicionales de esfuerzo

²⁰ Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010.

²¹ Landau, D., "El ámbito propio de las políticas públicas." En Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, págs. 275-280.

cooperativo, a través de las cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.²²

Esta definición muestra elementos que tuvieron influencia en la constitución del Estado, como es el cumplimiento de objetivos comunes de los ciudadanos por medio de la cooperación de los individuos. Además, enmarca su naturaleza cercana y perteneciente a las labores Estatales, pues es una expresión de éste, y el objetivo propio de la Administración Pública es la ejecución de las decisiones tomadas por el gobierno.

1.2 El servidor público, representante de la administración pública

Para el cumplimiento de las funciones de la administración pública, se requieren personas que ocupen los cargos dentro de las organizaciones y ejecuten sus funciones. Ellos son los representantes directos de la administración pública son parte de la sociedad, los servidores públicos.

Este concepto es abordado en de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 108 relativo al título cuarto, el cual aborda las responsabilidades de los servidores públicos. Así, se considera como servidor público a cualquier individuo cuyo cago se encuentra en alguno de los siguientes supuestos, contemplados en la definición:

A los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.²³

²² Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Ciencia Administrativa*, México, FCE, 1963, pág. 20.

²³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pág. 104.

Esta definición se toma como el eje rector de las disposiciones aplicables dentro de los estados de la federación, así como de la Ciudad de México, puesto que las entidades federativas deben adoptar de manera general y sin contravenir lo mencionado en la carta magna. De esta manera, se encuentran diferentes variables en los gobiernos locales, pero siempre atendiendo las disposiciones del artículo mencionado.

En la Contraloría General del Distrito Federal se retoma la definición constitucional de servidores públicos; sin embargo, destaca lo siguiente: “doctrinalmente existen diversas denominaciones para referirnos a dicho concepto, aunque en esencia no tienen el mismo alcance.”²⁴ Con ello, define cuatro conceptos que se confunden o en ocasiones son utilizados indiscriminadamente: servidor público, funcionario público, empleado público y trabajador. Para la presente investigación se retoman las primeras dos, definidas de la siguiente manera:

SERVIDOR PÚBLICO. - Persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza.

FUNCIONARIO PÚBLICO. - Es un servidor del Estado, designado por disposición de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto que se sustenta en el criterio orgánico de jerarquía y potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.²⁵

²⁴ Contraloría del Distrito Federal. *Naturaleza Jurídica del Servido Público*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php> [consulta: 20 de octubre de 2018].

²⁵ *Idem*.

Esta separación entre los tipos de funcionarios permite identificar características de los cargos e implicaciones de sus decisiones en la sociedad. Además, reúne todos los elementos de la definición constitucional. La presente investigación retoma el concepto de *Servidor Público*, puesto que abarca de manera homogénea a los individuos que prestan sus servicios al Estado en cualquier nivel jerárquico o función, empero, con la reserva de abordar el concepto *funcionario público* en el apartado dedicado al análisis de la ética y corrupción en los altos mandos de la administración pública.

1.3 Vocación de servicio en el ejercicio público

Todas las personas, independientemente de su profesión, tienen una formación individual con virtudes y *vicios*²⁶ que definen su personalidad. Los servidores públicos no resultan ajenos a esta condición y proyectan dentro de las instituciones públicas las virtudes individuales que definen su manera de actuar. Además, la predisposición a la realización de alguna actividad se ve reflejada en el desempeño de sus actividades, en mayor o menor medida dependiendo del grado de conciencia de sus inclinaciones y de los conocimientos profesionales para asegurar el mantenimiento del interés colectivo.

La vocación de servicio es un elemento poco explorado dentro de las áreas de las ciencias sociales. Para la administración pública, el desarrollo de parámetros sobre esta actitud es complejo, pues en un sistema político donde son electos ciudadanos con diversa formación, por el principio democrático, y el derecho de votar y ser votado,²⁷ puede resultar en que los cargos públicos sean ocupados por individuos con otra formación y con o carentes de vocación.

Para comprender el concepto *vocación* de mejor manera, se presenta la definición de cada una de las palabras que lo componen. Con ello se busca establecer un marco de referencia que permita su implementación en el contexto de la

²⁶ Concepto establecido dentro de la perspectiva aristotélica de *moral*.

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, Art. 35, pág. 42.

administración pública, pues las instituciones de gobierno carecen de una definición de vocación de servicio. Así, se define como: “Inspiración con que Dios llama a algún estado, especialmente al de la religión [...] Inclínación a un estado, profesión o carrera determinados.”²⁸ Y la “Inclínación a un estado, una profesión o una carrera.”²⁹

La primera premisa determina que, la vocación parte de lo conceptualizado por instituciones religiosas, pues son las que tenían el control educativo especialmente de la ética y vocación; sin embargo, con la evolución y la diversificación educativa, se requiere la actualización del concepto, pues la vocación existe en cualquier profesión y no requiere de principios eclesiásticos para su inclusión en la administración pública. En la segunda afirmación, la vocación refiere a un ámbito laboral y concuerda en que es la inclinación o predisposición para el ejercicio de una profesión determinada.

Respecto a la segunda parte del concepto *servicio*, éste, aborda a las profesiones que desempeñan los individuos, es decir, el servicio como aquella actividad que el individuo tiene vocación de realizar. Toma como referencia el surgimiento natural de la voluntad por el actuar individual; en este sentido, la vocación no se trata de una inclinación artificial, ya que la vocación de servicio es una característica individual que surge de forma innata y es el deseo de desarrollarse en un campo laboral específico. Es en el servicio donde radica la forma en que los individuos desempeñan sus actividades profesionales.

En general, cualquier trabajo realizado por el ser humano tiene como resultado un bien o un servicio, sea material o intelectual y tiene como objetivo atender necesidades y mejorar la vida de las personas. Por ello, tiene una perspectiva de atención, esto se ve reflejado en la siguiente definición: “Acción y efecto de servir. [...] Mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. [...] *Der.* Toda actividad pública, ya sea ocasional, ya sea periódica o permanente.”³⁰

²⁸ Navarro, Francesc, *La enciclopedia*, Salvat Editores, pág. 15,766.

²⁹Real Academia Española, *Vocación*, [en línea], España, 2016, Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=bzINevX>, [consulta: 2 de septiembre de 2018]

³⁰ Navarro, Francesc, *op.cit.*, pág. 14,178.

Para alcanzar claridad en la definición de *vocación de servicio*, se requiere la comprensión del concepto “servir”, el cual es definido como: “Estar al servicio de otro [...] Ejercer en un empleo o cargo propio o en lugar de otro [...] Hacer las veces de otro en un oficio u ocupación.”³¹

Estas definiciones muestran elementos básicos para el servicio de la administración pública y la conformación del gobierno. Destaca el sentido de representación establecida en la constitución política. Además, el servicio implica la realización de las actividades encomendadas por la población a los representantes y la forma en que actúan a consecuencia de la voluntad colectiva.

Así, los servidores públicos tienen la disposición de trabajar para el beneficio de un tercero, representado en el colectivo social, el objetivo de su labor es contribuir al cumplimiento de las necesidades de bienes y/o servicios para la ciudadanía, entonces, su deseo se orienta en trabajar para la sociedad, no solo laborar en una institución pública. Si bien pueden tener una inclinación por un tipo de conocimiento o actividades a realizar, su labor siempre será en función del beneficio público.

En el tema, el Sistema Nacional Anticorrupción³² establece ejes transversales para la capacitación de quienes trabajan en las políticas de combate a la corrupción, por ello buscan fomentar en los servidores públicos: “la convicción de que su labor tiene el propósito de atender exigencias y necesidades de la ciudadanía.”³³ Con ello, se identifica que ésta es la manera en que entiende a la vocación de servicio, pues se carece de una definición concreta de este término.

El Sistema Nacional Anticorrupción, reitera lo expuesto en relación con las características de la formación de los servidores públicos bajo su control. Así, en la presente investigación se toma a la vocación de servicio como aquella cualidad

³¹ *Ibid.*, pág. 14,179.

³² **Consultar capítulo 3, 3.2 Sistema Nacional anticorrupción.** Instancia creada con el objetivo de coordinar a “las autoridades federales, estatales y municipales, para que prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción”. En: Secretaría de la Función Pública, “Sistema Nacional Anticorrupción”, [en línea], México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

³³ SFP-SNA, *Bases Generales para Capacitación en el Marco del Diseño de la Política Nacional Anticorrupción*, México, Secretaría de la Función Pública, pág. 7.

compuesta por los siguientes elementos: la atención por voluntad (aun siendo remunerada) de los asuntos públicos; el desempeño de un cargo en la administración pública o el gobierno en beneficio de los ciudadanos, a quienes se representa o presta un servicio; y que tiene como objetivo dotar de orden y las condiciones necesarias para el desarrollo de la sociedad. Es en sí, la inclinación de las personas a realizar las tareas mencionadas, buscando como principal objetivo el servicio a la sociedad.

1.4 La ética, construcción social de valores

La Real Academia Española define a la ética como: “Conjunto de normas morales que rigen a la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida.”³⁴ También, es definida en estudios relativos al tema como: “la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad”³⁵ y como una función principal destaca que “por medio de los estudios reflexivos filosóficos proporciona [la guía] de la convivencia social, el aseguramiento de la paz y el trato íntegro entre los individuos.”³⁶

Estas definiciones brindan un panorama de lo que el concepto de ética contempla, partiendo de que ésta es la disciplina encargada del estudio de la moral, es decir, las normas que dan dirección y establecen la forma de actuar individual en un contexto social y en cualquier aspecto de la vida de las personas. Y aunque la ética es de naturaleza predominantemente filosófica, es una disciplina multidisciplinaria pues afecta los diferentes ámbitos de la vida, especialmente en comunidad.

Así, se entiende que la ética únicamente puede surgir y construirse como concepto en un marco social, pues es la moral de toda la comunidad aquello que le da origen y su objeto de estudio. La ética tiene como función regir la vida social del ser humano y entender las características de la moral en el contexto específico de su

³⁴ Real Academia Española. *Moral*, [en línea] España, 2016. Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=Pm2wZfs|Pm4ASgl> [consulta: 20 de octubre de 2018].

³⁵ Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, España, Editorial Crítica, 1999, pág. 25.

³⁶ Ramírez García, Carlos, *Ética y moral como solución a la crisis de valores en México*, México, s/editorial, 2016, pág. 22.

implementación, con el fin de establecer una percepción de lo bueno y lo malo de acuerdo con las prácticas y costumbres de dicha comunidad. Lo mencionado, se sustenta con reflexiones en las que se establece que, dentro de la ética, se busca un estudio de la moral y sus componentes desde el análisis de cada individuo:

sobre las cuestiones morales, la Ética pretende desplegar los conceptos y los argumentos que permitan comprender la dimensión moral de la persona humana en cuanto tal dimensión moral, es decir, sin reducirla a sus componentes psicológicos, sociológicos, económicos o de cualquier otro tipo.³⁷

Para el estudio de la ética se encuentran dos perspectivas de análisis. La primera de ellas fue desarrollada por Aristóteles respecto a las virtudes, las cuales son apropiadas de manera voluntaria por las personas. Y la segunda, se constituye en la *deontología*, como una disciplina de estudio con la perspectiva de que el actuar ético de las personas depende de ordenamientos normativos, el *deber ser*.

Si bien se pueden considerar como dos alternativas sustancialmente diferentes, ambas formas de análisis son complementarias. El punto que las separa es la característica de la ética que cada una analiza, la primera de ellas se encarga de la formación de la ética con el estudio de las virtudes que no sólo pueden ser aprendidas o ejercidas por las personas de modo voluntario, por otra parte, la deontología, estudia la forma de ejercicio ético de las acciones, es decir, el origen de la motivación de los individuos para realizar una acción u otra.

Sin embargo, las virtudes son las que rigen el actuar de cada persona para lograr una conducta determinada y son las que, después de un proceso de desarrollo social y aceptación, se convierte en normas para regular la conducta de las personas. Así, es que con dicho proceso, la deontología estudia los actos a través de actos cargados de ética no por la naturaleza de estos (sean buenos o malos) pues asume que las normas, por condición innata, deben ser buenas para todos,

³⁷ Cortina, Adela; Martínez, Emilio, *Ética*. Madrid, AKAL, 2008, pág. 9.

característica que es mencionada y desarrollada por Kant por medio del valor moral y su necesidad.³⁸

Ninguna de las dos propuestas resta valor a la racionalidad, pues aun cuando las virtudes se adquieren de manera voluntaria es necesario un proceso racional para discernir entre aquellas a las que se está predispuesto a asimilar y el sentido de la conducta que se desea tener respecto a la sociedad. Por otra parte, la racionalidad es la condición que permite el cumplimiento del deber ser, pues en parte las normas están sujetas a interpretación, así como para la separación de las inclinaciones en la realización de estos actos.

Para entender lo señalado, los conceptos de moral y virtud, expuestos en los puntos 1.6 y 1.7 de este capítulo, brindan más elementos para identificar la evolución de la virtud que se concreta en el establecimiento de normas para el bienestar de la comunidad y la correcta convivencia. En ellos se busca señalar la manera en que las virtudes y el actuar individual, que, con la formación moral y la constitución de la ética, se establecen como el bienestar común y lo deseable para la sociedad, llegando a ser parte del derecho positivo de un Estado.

Al ser, la ética la disciplina encargada de estudiar el comportamiento humano y moral que confluye en un grupo social, ésta puede cambiar dependiendo el contexto en el que se aborde. Dicha característica no es exclusiva de un análisis entre países, pues dentro de un mismo territorio interactúan una diversidad de éticas, el caso de las profesiones no es la excepción, ya que cuenta con elementos específicos entre una disciplina y otra. La condición anterior es abordada por Cobo Suero, quien utiliza el concepto de *ética de las profesiones*, definiéndolo de la siguiente manera:

una ética particular o regional y, por lo mismo, una disciplina filosófica con un doble cometido: por una parte, aplicar a la actividad profesional los principios y criterios aportados por la ética básica y universal; y, por otra, aportar criterios o

³⁸ Kant, Immanuel, *Fundamentación Metafísica de las Costumbres*, Puerto Rico, eBook, Creative Commons, 2007, pág. 12.

principios específicos puestos de manifiesto en el trasfondo y marco de los anteriores.³⁹

En el presente apartado se ha señalado la naturaleza científica de la ética, relacionada con la moral. Aunque se cuenta con diferentes perspectivas de acercamiento y análisis de la información multidisciplinaria, en este trabajo, se busca establecer un paradigma en el que ambas perspectivas de la ética (Aristotélica y Deontológica) se complementen, pues se consideran a ambas necesarias para el desarrollo de la investigación tanto el análisis de cómo se adquieren las virtudes, como su constitución en derecho positivo y el cumplimiento de los ordenamientos. También, se reconoce la especialización de la ética en relación con las diversas disciplinas profesionales, existiendo una específica por área de estudio y que definirá la guía para el ejercicio profesional.

Con el objetivo de utilizar un nuevo paradigma de estudio, que se adecue a las condiciones de la actualidad y conforme a lo establecido por las definiciones mencionadas, se entenderá por ética a la ciencia encargada del estudio de la moral individual, presente en una sociedad determinada en tiempo y espacio. Lo anterior a fin de analizar las particularidades en el actuar social de acuerdo con lo determinado, socialmente, como bueno y malo; además, busca definir aquellos elementos que permiten el desarrollo y la convivencia social.

1.5 Ética pública la guía de valores en el servicio público

A continuación, se aborda la ética en el sector público, es decir, la *ética pública* como rama especializada para el ejercicio profesional, elemento que rige las actividades realizadas por los servidores públicos. Tiene como objetivo establecer los valores sociales que deben cumplirse dentro del servicio y que deben ser procurados para su fomento y adopción en toda actividad de este ámbito.

³⁹ Cobo Suero, Juan Manuel. *Ética Profesional en Ciencias Humanas y Sociales*. Madrid, Huerga Fierro Editores, 2001, pág. 29.

La ética pública es un concepto estudiado en el sector gubernamental y de la administración pública, que busca implementar códigos de ética, encaminados a “establecer parámetros y reglas de conducta basados en los principios y valores que deben guiar el desempeño diario del personal.”⁴⁰

El objetivo planteado por el gobierno federal, y expuesto en las instituciones públicas, es similar a la definición del concepto. La ética pública es una rama derivada de la ética general; es trabajada por Oscar Diego Bautista quien lo señala como: “principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública.”⁴¹

Las dos definiciones abordadas en el apartado son condensadas en la que realiza Hilda Naessens, durante la conferencia de *ética pública y transparencia*, llevada a cabo en La Universidad de Santiago de Compostela, España (septiembre de 2010), donde la definió como:

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.⁴²

En México, a nivel federal, la institución encargada de la vigilancia del cumplimiento de las funciones de los servidores públicos con un apego a la legalidad, normatividad vigente y valores públicos es la Secretaría de la Función Pública⁴³, que además, tiene la obligación de promover una nueva perspectiva de ética dentro de las instituciones y sus valores con los individuos que las conforman, es decir, vigila y procura la ética pública.

⁴⁰ *Código de Ética*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

⁴¹ Bautista, Oscar Diego, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, México, IAPEM, 2009, pág. 32.

⁴² Naessens, Hilda, “Ética pública y transparencia”, ponencia presentada en el *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, Santiago de Compostela, Ed. Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2010, págs. 2,113- 2,130.

⁴³ Secretaría de la Función Pública, “¿Qué hacemos?”, [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>, [consulta: 15 de agosto de 2018].

1.6 Moral y el ejercicio individual de valores

El tema de la ética y su estudio tienen relevancia en la actualidad como consecuencia de la percepción social que se tiene de la convivencia humana; así, la moral se encuentra sujeta de investigación por ser el objeto de estudio de la ética como disciplina. Estos temas ocupan el pensamiento del hombre desde hace siglos, los estudios de Aristóteles son ejemplo de ello pues presentan su pensamiento ético-moral.

Para Aristóteles, el estudio moral parte de dos estructuras que componen a las virtudes. La primera de ellas es del entendimiento y la segunda son las costumbres, las cuales tienen como origen a la razón y la práctica respectivamente. En estos términos, la moralidad se identifica a partir de la costumbre, ya que es el ejercicio y aceptación de las virtudes, premisa que se refleja en el siguiente argumento: “Ninguna de las virtudes morales consiste en nosotros por naturaleza [...] somos naturalmente aptos para recibirlas, y por costumbre después las confirmamos.”⁴⁴

Así, se reconoce que el ser humano no tiene reglas morales de manera innata, son adquiridas por el proceso de desarrollo en sociedad y la convivencia entre las personas. Paralelamente al desarrollo de la comunidad, la moralidad se establece con el objetivo de lograr una convivencia armónica entre los individuos, por lo que sólo puede ser constituida por las acciones realizadas, existiendo como una construcción mental que dictamina el actuar individual respecto a la sociedad. Además, estos conceptos únicamente son asimilados, ratificados y aceptados por medio de su ejercicio como costumbres.

Para Immanuel Kant, en cambio, la moral no radica en la acción porque un individuo puede realizar un acto sin que éste lleve una carga moral, pues considera que el buen actuar de los seres humanos encuentra su origen en diversos incentivos; sin embargo, es el *deber ser* aquel elemento que en sí mismo contiene el valor moral de las acciones y es expresado en máximas. Mencionando que:

⁴⁴ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, México, Editorial Porrúa, 2010, pág. 23.

en tal caso, semejantes actos, por muy conformes que sean al deber, por muy dignos de amor que sean, no tienen, sin embargo, un valor moral verdadero [...] pues le falta a la máxima contenido moral, esto es, que las tales acciones sean hechas, no por inclinación, sino por deber.⁴⁵

Kant, continúa su análisis explicando los elementos expresados en la anterior cita, uno de ellos está implícito en el fragmento mostrado y es la motivación del acto. Cada acción por realizar de las personas tiene un origen. Para Kant, existen dos elementos fundamentales en este aspecto, la inclinación y la voluntad.

La inclinación puede ser determinada por los intereses de los individuos ya sea para obtener beneficios o las consecuencias que el acto en cuestión tiene. Para el análisis de las decisiones y acciones humanas, la inclinación es la característica que introduce las pasiones y otros elementos que tienen efecto directo en la conducta de los individuos, por ello, Kant establece que es deseable su separación para lograr una observación objetiva y el cumplimiento moral de los actos apegándose al *deber ser*.

Así, la voluntad es entendida como el respeto por la ley y es, en sí misma, el cumplimiento del deber ser, hecho que fue reconocido inicialmente como la buena voluntad. El análisis de Kant deriva en la premisa de que: “La moralidad consiste, en la relación de toda acción con la legislación.”⁴⁶ Por ello, establece lo siguiente: “el único principio de la voluntad (obrar de modo) que pueda querer que mi máxima deba convertirse en ley universal.”⁴⁷

Kant manifiesta, en ese extracto con un análisis ético de lo bueno y lo malo, que el valor moral de las acciones no radica en la consecuencia, es decir, que lo moral no impulsa a los individuos a actuar de una manera para evitar las sanciones u obtener los beneficios de sus actos; en cambio, el valor moral se encuentra en el origen de dichas decisiones.⁴⁸ El respeto por la ley es el respeto por la voluntad colectiva e

⁴⁵ Kant, Immanuel, *Fundamentación Metafísica de las Costumbres*, op. cit., pág. 12.

⁴⁶ *Ibid.*, pág., 47.

⁴⁷ *Ibid.*, págs. 15-16.

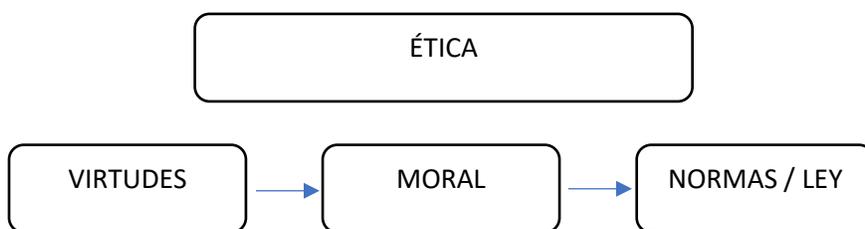
⁴⁸ *Ibid.*, pág. 13.

individual de realizar actos en beneficio común, la búsqueda del desarrollo social es el buen actuar, *la buena voluntad*.

Lo expuesto en los párrafos anteriores brinda a los conceptos morales una relación directa con el individuo, sus virtudes y manera de actuar respecto con las normas. Esas características son permanentes en el actuar de los servidores públicos, quienes únicamente pueden realizar lo que estipula la ley, normativa y moralmente. Además, con la racionalidad de los individuos, exalta el proceso valorativo a través del que toman sus decisiones, señalando que son las inclinaciones las que llevan al actuar inmoral.

En este punto, la moral, contribuye a entender las dos alternativas de análisis de la ética, tanto la perspectiva aristotélica de las virtudes como el establecimiento normativo de la deontología. Así, la moral es el nexo entre estas perspectivas, pues es el concepto en que se concreta la adopción de las virtudes del individuo y es la que guía a la formulación de normas positivas para la convivencia y desarrollo de la comunidad.

Gráfico 1. Transición de virtudes a normas



Fuente: Elaboración propia con base en la concepción de Kant sobre la moralidad.

Además, el ser humano dentro de su interacción social, debe fundamentar la coexistencia de su persona con la totalidad del grupo poblacional al que pertenece y en los valores que le permitan un crecimiento interior y desarrollo humano, individual y colectivo. *Las Fuerzas Morales*, libro del autor José Ingenieros, comienza su exposición con las siguientes palabras:

Las fuerzas morales no son tangibles ni mesurables, pero la humanidad siente su empuje, imantan corazones y fecundan los ingenios [...]

son el tribunal supremo que transmite al porvenir lo mejor del presente, lo que embellece y dignifica la vida [...]

son virtudes para la vida social, que no descansan bajo ninguna cúpula.⁴⁹

Con ello, José Ingenieros, establece la función de la moralidad que es la reproducción de aquellas condiciones del comportamiento humano que mejoran la vida social. Así, desarrolla el concepto de moral a partir de las virtudes y son éstos los elementos que guían la vida del hombre en sociedad, para la convivencia pacífica y con la perspectiva de cooperación y respeto mutuo. Además, destaca a la mediocridad y la complacencia como los principales obstáculos de la virtud.⁵⁰

Dicho autor señala que las virtudes son complejas de adquirir y mantener, debido a la responsabilidad que significan para el individuo y que es sólo a través de la práctica y su establecimiento como costumbre que una virtud es asimilada y adoptada como parte de la identidad individual. La definición de moral, realizada por Aguilar Hernández, reitera lo anterior pues explica que:

es un elemento propio del ser humano y condición insoslayable para conservarse e integrarse en comunidad. Sin ella la sociedad carecería de toda aspiración superior que hacen florecer y desarrollar sentimiento de convivencia, lealtad y respeto para sí mismo y para su organización, que no es otra que el Estado.⁵¹

Esta definición incluye al Estado, el cual se ve afectado por la aplicación o carencia de normas morales en los individuos. Aguilar Hernández, implícitamente, identifica una de las principales funciones del Estado moderno que es dar organización a la vida en sociedad y señala que es la moral lo que permite la unión y trabajo en conjunto de las personas en una misma agrupación, es decir, sin moral el Estado encontrará dificultades para la realización de sus funciones y dificultará la convivencia entre las personas.

⁴⁹ Ingenieros, José. *Las fuerzas morales*. México, Epoca S.A., 1989, págs. 9-12.

⁵⁰ Ingenieros, José, *El hombre mediocre*, México, Porrúa, 2012.

⁵¹ Aguilar Hernández, Felipe, *Moral pública en los procesos de buen gobierno*, México, IAPEM, 2000, pág. 81.

Con lo anterior, se identifica la utilidad de la moral en sociedad y para el Estado; sin embargo, Emile Durkheim, puntualizó dentro de su definición una de las limitantes en el respeto y enseñanza de la moral: “La moral humana, se reduce a un pequeño número de principios, cuya violación sólo se reprime débilmente.”⁵² Así, demuestra la baja valía que se da social e institucionalmente a las virtudes morales, pues no tiene sanciones severas lo que dificulta su adopción y cumplimiento.

La perspectiva que brinda la moral para el desarrollo de las personas requiere estar al alcance y ser replicada por todas las personas que conviven en una sociedad. José Ingenieros identificó esta característica en la definición presentada al inicio del apartado, señalando que la moral comunica lo mejor que se tiene al contexto venidero; sin embargo, la educación moral no puede ser dogmática ni unilateral, debe ser un ejercicio social de libertad individual en la adopción de las virtudes. Así, el principal reto de la moral es la formación de los ciudadanos con valores comunes a la sociedad.

Para el presente trabajo se entiende por moral al concepto que reúne al conjunto de virtudes adquiridas por los individuos en un aprendizaje social, las cuales son ratificadas y adoptadas a través del ejercicio y la costumbre. Tiene como finalidad establecer los lineamientos de integración y permanencia armónica y cooperativa en sociedad, con el objetivo de lograr el desarrollo común de los individuos que lo integran. La moral servirá como guía en el establecimiento de las normas positivas de los Estados, pues se entiende que es la *buena voluntad* de obrar en beneficio de todos, y en tal punto al convertirse en ley su cumplimiento trasciende y adquiere, también, el carácter del *deber ser*.

1.7 Virtud: representación del bien humano

Un elemento que, generalmente se reitera entre las definiciones de *moral* es la virtud. Este componente es tomado como el objeto constitutivo de la moral, es decir, que el conjunto de virtudes legítimamente aceptadas y practicadas da lugar a la

⁵² Durkheim, Emile, *Educación moral*, Madrid, Ediciones Morata, S.L., 1920, pág. 40.

moral. Las virtudes son valores concretados por medio de la práctica de acciones, bajo nociones individuales para el bienestar general.

Aristóteles, reconoce tres elementos dentro del comportamiento humano, el cual ha superado las condiciones del estado de naturaleza y las necesidades que ello implica, retomando así los aspectos emotivos y motivacionales de la conducta humana identificando con ello tres grupos: afectos, facultades y hábitos.⁵³

Define a los afectos como emociones o cualquier otro elemento similar derivados de la tristeza o felicidad, pues estos son el origen y finalidad de los sentimientos; restringe a este grupo al conjunto de todas las emociones, intervengan o no en la toma de decisiones. A las facultades las consideran como aquellos sucesos o cosas que permiten llegar a los afectos y encuentra que en los hábitos existe la disposición individual para llegar a alguno de los afectos. Así, señala que las virtudes son de carácter moral y racional, por lo que superan a las pasiones reconociendo así que una virtud es *el justo medio*.⁵⁴

De manera que, a través de la disertación y comparación de las implicaciones de cada uno de estos tres grupos, señala que las virtudes, así como los vicios pertenecen a los hábitos, pues son elecciones individuales, que no necesariamente implican una acción sino la predisposición de tomar una decisión y tampoco son los elementos que se adquieren por una emoción.

El libro de Miguel Martínez Huerta, *Ética con los Clásicos*, aborda a las virtudes, de ellas refiere que son estudiadas con un único objetivo, “de que algún día lleguemos a ser virtuosos”⁵⁵. Por tal razón, se emplea al análisis y recopilación de algunas de las definiciones de grandes autores dedicados al estudio del conocimiento humano y la ética específicamente.

Ejemplo de lo anterior, son los textos de Aristóteles,⁵⁶ que nuevamente son punto de referencia en este tema, pues destaca que las virtudes radican en hacer las

⁵³ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, *op. cit.*, pág. 28.

⁵⁴ Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, *op. cit.*

⁵⁵ Martínez Huerta, Miguel, *Ética con los Clásicos*, México, Plaza y Valdés S.A. de C.V., 2003, pág. 52.

⁵⁶ *Ibid.*, pág. 53.

cosas buenas para la comunidad de manera desinteresada a una retribución. Y además, la virtud es realizar las acciones mencionadas, con la disposición a dejar de pensar en aquellas que son vergonzosas, es decir, buscar el desarrollo de aquellas actividades que buscan el bien común tiene como consecuencia el rechazo de las que vayan en contra de tal principio.

Por otra parte, retoma lo mencionado por Kant, mostrando que el hombre virtuoso o las virtudes mismas, no se detienen por la opinión o ataques de las demás personas.⁵⁷ Esta situación es reconstruida por José Ingenieros, al abordar las condiciones coyunturales del hombre virtuoso para su desarrollo y los obstáculos individuales y sociales que enfrenta.

Dentro de lo desarrollado en esta investigación, se encuentra la coincidencia entre los autores de que las virtudes parten de una acción que no busca otra cosa que el desarrollo de la colectividad de manera voluntaria. Así, la realización y toma de decisiones morales no se encuentra condicionada a las realidades favorables o adversas de la coyuntura social. Este elemento brinda las nociones necesarias para aclarar lo propuesto por Kant, en el apartado anterior, sobre la moral y la manera en que ésta se ejerce dentro de la toma de decisiones, pues tiene como referencia la construcción de las *máximas*, que son los elementos descriptivos de la voluntad individual y siendo ésta última entendida como *buena voluntad*.

En el marco de las acciones dentro del deber, la *buena voluntad* es consecuencia de la búsqueda del desarrollo común. Siguiendo la construcción dialéctica (pasos consecutivos dependientes unos de otros) del conocimiento, las máximas al ser un elemento que buscan el bienestar colectivo pueden encontrar coincidencia entre las personas e instituirse como normas y leyes, donde la virtud toma como papel la función de establecer lo deseable para el desarrollo de la sociedad que por medio de la moral y la ética se constituye en derecho positivo.

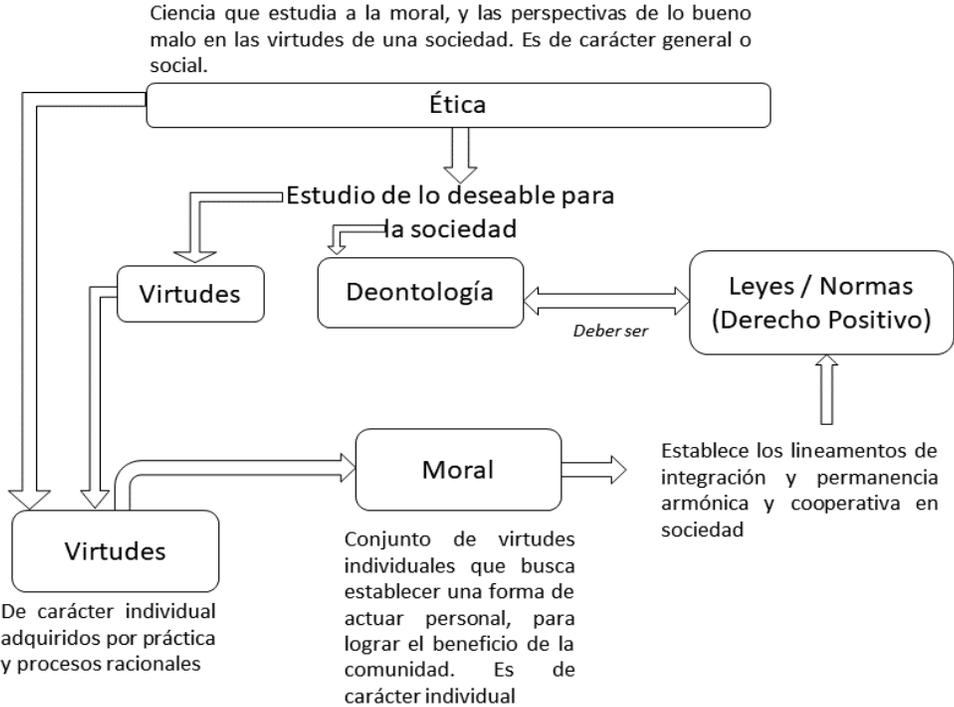
Kant considera que la virtud es “la adopción de máximas éticas mediante la práctica constante”⁵⁸ con lo que se establece el círculo de aprendizaje y replicación de las

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 55.

⁵⁸ Rivera, Faviola, *Virtud y justicia en Kant*, México, Editorial Fontamora, 2003, pág. 87.

virtudes, pues es la virtud el inicio de la conducta individual que concluye en el análisis de lo bueno y malo por la ética; y a su vez, la ética es la que influye en el aprendizaje y adopción de valores por parte de las personas en una sociedad determinada.

Gráfico 2. Ciclo de las virtudes y la ética



Fuente: Elaboración propia con la información presentada en el capítulo.

1.8 El egoísmo como componente de la corrupción

El egoísmo puede ser entendido como uno de los elementos precursores de la corrupción, pues es el detonante de las acciones que buscan el beneficio o goce de las ventajas para un individuo. Además, de que es la contraposición de las virtudes. Las características destacadas en este escrito son las mismas que construyeron el

concepto de egoísmo: “inmoderado y excesivo amor que uno tiene a sí mismo y que le hace atender desmedidamente a su propio interés, sin cuidarse de los demás. (...) condición personal.”⁵⁹

Dicha definición muestra los intereses personales de quienes realizan actividades de esta naturaleza. Sin embargo, una desventaja del concepto es que expresa un deseo orientado al bienestar personal. Tal situación no es necesariamente una regla en los actos de corrupción, pues se puede tener esta tendencia de comportamiento en beneficio de una tercera persona. Esta condición también sucede con el egoísmo, pues la disposición de actuar puede tener como objetivo el que alguien más no goce las mismas condiciones que la persona en cuestión.

Con lo antes expuesto, se reconocen motivaciones para el actuar humano, ya sean positivas o negativas. Las decisiones y acciones pueden depender de la inclinación a obtener un beneficio como la satisfacción personal y otras, sujetarse a los intereses del deber moral, legal y bienestar social. Sin embargo, ambas pueden aparentar ser acciones morales. Immanuel Kant, resalta lo anterior en el siguiente extracto:

acciones que son realmente conforme al deber y a las que los hombres no tienen inmediatamente *inclinación*, pero sin embargo las ejecutan porque son impulsados a ello por otra inclinación. Pues ahí se puede distinguir fácilmente si la acción conforme al deber ha sucedido *por deber* o por un propósito egoísta.⁶⁰

La referencia muestra que las intenciones del ser humano no son únicamente fuera del deber para implicar una falta de ética, o moral. Situación que se analizará dentro del capítulo segundo de la investigación, respecto al actuar de los funcionarios públicos y figuras relacionadas con la política y administración pública, quienes pueden actuar de “manera legal” pero sus acciones tener consecuencias contrarias al bienestar social u otorgarles beneficios directos a ellos o terceros.

⁵⁹ Navarro, Francesc, *op.cit.*, pág. 4,956.

⁶⁰ Kant, Immanuel, *Fundamentación de la Metafísica de las costumbres*, *op. cit.*, pág. 125.

Entender el comportamiento humano y las motivaciones que lo impulsan a la realización y su toma de decisiones, permitirá a la presente investigación conformar un esquema viable para el control de las conductas nocivas de los funcionarios y servidores públicos, a fin de comprender las razones de su proceder y buscar soluciones que permitan el saneamiento de las instituciones públicas a través de la voluntad, decisión y correcto comportamiento de los individuos que la conforman.

1.9 ¿Qué es la corrupción?

La corrupción es uno de los problemas más importantes por resolver existentes en el contexto mexicano actual. En este marco, la sociedad no encuentra el apoyo necesario de las autoridades y existe desconfianza generalizada en las instituciones públicas, pues no se logra el cumplimiento de las funciones sustantivas del gobierno (como proveer seguridad o la estabilidad económica nacional).

La atención de la corrupción como problema público, requiere en primer lugar que se revise el significado del concepto. La definición otorgada por la Real Academia Española es: “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales”⁶¹ esto implica que surge dentro de los conceptos abstractos y construcciones sociales no tangibles; sin embargo, tiene una acepción específica para su uso en referencia de las instituciones: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones, y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, en provecho de sus gestores.”⁶²

Ninguna definición logra adecuarse por completo a las realidades complejas y diversas que existen en la diversidad de sociedades. Las definiciones conceptuales son rígidas y requieren un periodo largo para adecuarse y reflejar la realidad de la sociedad; sin embargo, es necesario admitir que la dinámica de las sociedades para evolucionar y modificar sus conductas es más rápida que en el ámbito conceptual.

⁶¹ Real Academia Española. *Ética*, [en línea] España, 2016, Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=H3y8ljj|H3yay0R>, [consulta: 23 de septiembre de 2016].

⁶² *Idem*.

La concepción de la corrupción propuesta por la Real Academia Española es limitada para el contexto mexicano, pues requiere considerar elementos como la omisión y la intención sobre el uso de los recursos y facultades propios de un puesto público. Ejemplo de esto, es en el caso de que un funcionario que labora dentro de un ministerio público y se niega a iniciar un proceso a solicitud de un ciudadano, con la finalidad de obtener beneficios o protección de un conocido, por el trabajo que implica la investigación o los resultados que pueda tener.

En el caso anterior, el funcionario se encuentra en un estado de omisión, lo cual implica que no utiliza su cargo y las ventajas que conlleva y la percepción de la ciudadanía es que es un acto de corrupción. Y es debido a que, en materia pública, todos los elementos teóricos y conceptuales se deben armonizar con la realidad y la sociedad en la que se encuentran, para obtener resultados efectivos y la claridad de metas y objetivos.

A continuación, se presenta la definición de corrupción que es utilizada en las instituciones de gobierno federal, pues es fundamental para el análisis de este fenómeno desde cualquier perspectiva del campo de estudios de la administración pública. La Secretaría de la Función Pública es la institución en México encargada de la vigilancia de las actividades de los servidores públicos⁶³, a nivel federal del poder ejecutivo, ésta define a la corrupción como “el abuso del poder para beneficio propio.”⁶⁴. Además, tiene la siguiente clasificación de actos de corrupción, la cual considera tres vertientes:

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

Actos de corrupción menores: Consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos

⁶³ Secretaría de la Función Pública, *¿Qué hacemos?*, *op. cit.*

⁶⁴ Secretaría de la Función Pública. “Definición de Corrupción”, [en línea] México, 9 de diciembre de 2013, Dirección URL: <http://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion> [consulta: 20 de octubre de 2018].

comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes se abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.⁶⁵

Esta clasificación es utilizada en las instituciones públicas y contribuye al análisis de los actos de corrupción, el tipo de sanciones que ameritan y de las instancias en las que se realizan estas actividades. También, señala la existencia de una variedad de acciones de corrupción y no se restringe únicamente en el plano material. Destaca el hecho de que algunos tipos de corrupción no se desarrollan dentro de la administración pública o que su origen es externo al cuerpo administrativo; sin embargo, tienen impacto en este sector pues no se identifican de manera adecuada por parte de la ciudadanía, lo que tiene como consecuencia el detrimento de la imagen de la administración pública y sus instituciones.

Identificar la manera en que el comportamiento humano influye en el surgimiento de las prácticas de corrupción, es uno de los elementos centrales de la investigación. Con ello, el estudio de la conducta individual, específicamente de las motivaciones de los individuos, es uno de los campos a analizar para entender a la moral individual y el actuar en los espacios públicos.

En el siguiente capítulo, se presenta un análisis general del marco normativo de las instituciones de la administración pública federal, a fin de presentar las características institucionales con las que se aplican la ética y vocación de servicio dentro del sector público. Además, se busca mostrar la forma en que se clasifica la corrupción y los impactos que tiene dentro de la sociedad.

⁶⁵ *Idem.*

Capítulo II. La corrupción en México y el valor de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito Federal

La ética y la vocación de servicio son dos elementos que sustentan el actuar de las personas desde una perspectiva social. En el sector público estas características también determinan la forma en que se realizan las funciones que cada servidor público tiene por su cargo; sin embargo, cuando existe un sistema político-administrativo en el que la desconfianza de la ciudadanía y cuestionamientos por los resultados del ejercicio de las funciones de las instituciones públicas son las condiciones imperantes en la sociedad, la evaluación tanto de la vocación y la ética existentes es una condición que facilita identificar el origen de las decisiones contrarias al interés público.

En el presente capítulo se da un panorama sobre las condiciones actuales de la corrupción en México, pues son un conjunto de acciones contrarias de la moral y es la consecuencia principal de la falta de ética y la vocación de servicio. También, se analiza la forma en que la sociedad percibe los actos de corrupción, los impactos que tienen en el grupo social, su dinámica y cómo afecta su funcionamiento, tanto en los actores públicos como privados, es decir, en las instituciones públicas, las empresas privadas y en cada individuo.

Se identifican los puntos que favorecen la disminución y control de la corrupción y se reconocen aquellos elementos que son un obstáculo para conseguir los objetivos planteados en la materia desde las instituciones públicas. Con lo anterior, este capítulo tiene como propósito delimitar la responsabilidad de la Administración Pública Federal, sus limitaciones para frenar los actos de corrupción existentes en el país, examinar cuál es la intervención que tiene en estos y en qué medida la sociedad, el sector privado y los individuos influyen en la permanencia de estas prácticas.

2.1 Corrupción y percepción social en México.

Al ser la corrupción un fenómeno social, el análisis de la percepción de los actores afectados permite comprender las dinámicas de interacción y participación que cada sector que compone al Estado mexicano tiene en el surgimiento y mantenimiento de este mal. Es la sociedad el grupo de individuos desde el cual surgen los servidores públicos y empresarios. Por ello, la sociedad es el primer actor por tomarse en cuenta.

Para el conjunto social la manera en que se publica y maneja la información genera una inercia en cómo la colectividad construye una idea, adoptada generalmente por los individuos que componen este grupo, sobre los temas de interés público. La tendencia que marca la percepción de las personas, al ser analizada desde una perspectiva psicológica, adquiere mayor relevancia por la construcción de los prejuicios y los estereotipos, dos términos que permiten comprender las tendencias de generalización de los seres humanos.

El primero de ellos representa "actitud dañina que se basa en generalizaciones inexactas acerca de grupos de gente",⁶⁶ encontrando las causas de éstas en rasgos de los individuos. Mientras que los estereotipos son la generalización de las personas,⁶⁷ es decir, son los modelos de rasgos y actitudes que se le otorgan a los grupos. Así, el prejuicio es el pensamiento que tiene como resultado acciones negativas y se fundamenta en los estereotipos, mismos que afectan negativamente al servicio público.

Además, hay teorías como la de la atribución⁶⁸, que dice que una de las razones por las que los estereotipos y el prejuicio son dañinos es debido a que se atribuyen a una sola causa la conducta de los individuos. Esto puede identificarse en el combate a la corrupción donde en la investigación de una falta puede ignorarse su origen y ser señalada directamente como consecuencia de la corrupción.

⁶⁶ Papalia, Diane E., *Psicología*, México, McGraw Hill, 2012, pág. 404.

⁶⁷ *Ídem*.

⁶⁸ Teoría de la psicología que señala que una de las razones por las que los estereotipos y el prejuicio son dañinos es debido a que se atribuyen a una sola causa la conducta de los individuos. *Ibid.*, pág. 405.

Así, al identificar las tendencias humanas a generalizar y reconocer a la corrupción como consecuencia de la falta de ética y vocación de servicio, se requiere conocer el panorama de este fenómeno en México con el objetivo de señalar por qué debe ser objeto de atención gubernamental y la razón de que se constituya como un problema público.

Para sustentar un panorama de la percepción que tiene la sociedad respecto al fenómeno de la corrupción, se presentan estadísticas de diversos estudios sobre el tema pues los elementos cuantitativos tienen la característica de una mayor objetividad. Así, Juan Carlos Mondragón Quintana, realizó un estudio, para su tesis de maestría,⁶⁹ de la percepción que la sociedad tiene de las instituciones públicas en la que, de acuerdo con los datos disponibles en el año 2014, señala que el:

82% de los mexicanos percibe que los partidos políticos están altamente afectados por la corrupción; 79% piensa que los funcionarios públicos están afectados por la corrupción, y 76% percibe al congreso como una institución corrupta⁷⁰

Estas estadísticas muestran una percepción negativa sobre las instituciones públicas, situación que es reforzada con los resultados de estudios internacionales como los realizados por *Transparency International*, una organización que a nivel mundial realizó durante varios años un sondeo de la percepción de corrupción en varios países del mundo. Su último estudio detallado del tema fue *Global Corruption Report* en 2013, y obtuvo resultados de que la corrupción es percibida como un serio problema en el sector público mexicano.⁷¹

Los resultados obtenidos fueron que el 91% de los encuestados expresan que los partidos políticos son extremadamente corruptos, el 83% tiene la misma percepción del poder legislativo y el 55% considera a los medios de comunicación en la misma

⁶⁹ Mondragón Quintana, Juan Carlos, *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*, Ebook, FLACSO, México, 2014.

⁷⁰ *Ibid.*, Ed. Ebook.

⁷¹ Transparency International, *México*, [en línea], Berlín, Informe anual 2013, 18 de Julio de 2013, Dirección URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

situación. Mientras que para el poder judicial y los altos mandos y servidores públicos de la administración pública se mantiene la percepción de que son corruptos con un 80% y 87% respectivamente.⁷²

En años más recientes, *Transparency International* colocó a México en el lugar número 95 de los países con la percepción de mayor corrupción, estudio en el que el país obtuvo 35 puntos, en una escala del 0 al 100, donde 0 puntos representan el valor con mayor corrupción y 100 el menor; los resultados fueron publicados en su *Índice de Percepción de la Corrupción*,⁷³ del año 2015, que tuvo 168 países estudiados.

Otros análisis realizados por la división en México de la organización,⁷⁴ señalan que para inicios del año 2015, México se ubicó en el puesto 103 de 175 de los países con mayor índice de corrupción. Como consecuencia de dichos resultados, *Transparencia México* fijó su postura respecto a la situación de corrupción en el país, mencionando que:

Sólo un cambio de tajo en la estrategia anticorrupción permitirá que México abandone la posición de estancamiento en la que se ha mantenido por casi una década [...] el país necesita crear de manera urgente un Sistema Nacional Anticorrupción de carácter nacional y no sólo federal, es decir que abarque a estados y municipios, donde la corrupción es rampante y el crimen organizado infiltra a la policía y controla a los alcaldes⁷⁵

Para el año 2016, en el Foro Económico Mundial, México quedó dentro de las posiciones más altas en corrupción en los dos rangos correspondientes a las evaluaciones realizadas por *Business Insider*. En los resultados de esta organización, México se colocó como el país más corrupto, si solo se consideran a los países más industrializados, pues su clasificación en el índice Mundial de

⁷² *Idem*.

⁷³ Transparency International, *Índice de Percepción de la Corrupción*, España, Transparency International, 2015.

⁷⁴ Forbes Staff, "México ocupa lugar 103 de países con mayor corrupción.", [en línea], *Forbes.com.mx*, 3 de diciembre de 2014, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/mexico-ocupa-lugar-103-de-paises-con-mayor-corrupcion/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

⁷⁵ *Idem*.

Competitividad el país es el lugar 51; el segundo rango corresponde a un análisis mundial en el que se posicionó en el lugar 13.⁷⁶

El conjunto de tendencias mencionadas muestra que, tanto al exterior como al interior del país, la percepción de la corrupción en el intervalo 2013-2016 fue negativa. Las acciones realizadas para el combate de la corrupción y los resultados obtenidos fueron insuficientes para modificar la dinámica existente.

La percepción social es un elemento que interviene directamente en la construcción de propuestas y análisis de las problemáticas que pueden ser sujetas de la agenda pública, para ser reconocidas como problemas públicos y ser objeto de atención gubernamental a través de las políticas públicas. Así, la percepción individual y social adquieren la trascendencia de carácter público, pues son las que dictaminan la permanencia de los temas en el interés y atención político y gubernamental.

El argumento anterior, se refuerza al analizar los programas diseñados contra la corrupción, en los que se fomenta el acceso a la información y la transparencia de las instituciones públicas para que la participación de la ciudadanía sea mayor y tengan mejores condiciones para la formación de sus argumentos individuales en el tema. Con ello, la asimetría de la información es menor entre los individuos de la sociedad y pueden generar opiniones con un marco de conocimiento similar al que tienen las dependencias de gobierno.

2.2 Impactos de la corrupción

La falta de la aplicación de la ética pública, así como la carencia de vocación de servicio, tienen como resultado deformaciones en el servicio público y sus instituciones, ello a causa de la corrupción. Sus efectos tienen un impacto directo en el funcionamiento de la sociedad, su desarrollo y del medio en el que se encuentra. Así, se convierte en un problema multidimensional en la vida pública,

⁷⁶ Redacción, "Ocupa México lugar 13 entre los países más corruptos del mundo.", [en línea], México, *Proceso.com.mx*, 4 de octubre de 2016, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/457412/ocupa-mexico-lugar-13-los-paises-corruptos-del-mundo>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

pues se requiere un trabajo multidisciplinario para generar un proyecto integral para su combate y reducción.

Las inclinaciones de los individuos son una característica que genera nuevos procesos que por sí mismos representan obstáculos para la vida pública, ya que obtener mejores condiciones de vida u algún beneficio por sus acciones son los elementos que dictan el actuar de los servidores, y no el interés colectivo. Esto genera una dinámica que es posible explicar por medio de la teoría de juegos, específicamente, los juegos de suma cero. Que tienen como característica: “lo que uno de los jugadores gana en cada uno de los resultados posibles, es exactamente igual a lo que el rival pierde”⁷⁷

Lo anterior significa que mientras los servidores públicos tienen mayores ingresos o beneficios derivados de actos ilícitos o de poco contenido ético, la ciudadanía o las instituciones tienen un detrimento inversamente proporcional. Esto, tiene como consecuencia algunas problemáticas en las funciones o irregularidades en las disposiciones que deben cumplir como falta de recursos, mala planeación de las actividades o procedimientos innecesarios.

La corrupción y en general la falta de ética profesional por parte de los servidores públicos derivan en la molestia y frustración en los ciudadanos, pues se encuentran en un escenario de competencia por elementos escasos; ya que se cuentan con recursos limitados que se destinan a diferentes puntos del gobierno mexicano, y aquellos destinados a la atención directa al público, se ven disminuidos por las actividades de corrupción, y convirtiéndose en un precursor de los prejuicios, de acuerdo con la *teoría del conflicto realista*.⁷⁸

La construcción del prejuicio respecto a la corrupción total del gobierno, dicta que el manejo de las instituciones de transparencia y combate a la corrupción requieren tener un funcionamiento óptimo, pues en caso de que una no realice adecuadamente sus funciones, con la tendencia del pensamiento humano a generar

⁷⁷ Amster, Pablo; Pinasco, Juan Pablo, *Teoría de Juegos: Una Introducción Matemática a la Toma de Decisiones*, México, FCE, 2014, pág. 129.

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 406.

prejuicios, pueden caer en una generalización negativa dentro de la percepción social.

Así, a continuación, se analiza la pérdida de los servicios o la disminución en calidad como resultado de la corrupción y cómo es que la sociedad se posiciona ante estas acciones. Se toma como ejemplo el caso de las organizaciones educativas del país, pues la propuesta presentada en el cuarto capítulo se sustenta en la importancia educativa. Además, es un derecho humano que debe garantizar el Estado mexicano; también, es el principal medio de movilidad social y el sistema que mayor influencia tiene en el desarrollo individual y colectivo.

2.2.1 Ejemplo de la corrupción en el sector educativo

La educación es una de las áreas en las que los actos de corrupción tienen alta influencia en sus actividades sustantivas. Para sustentar esta premisa se desarrolla el caso del Estado de Hidalgo, pues en el año 2017 se publicó que "La Secretaría de Educación Pública de Hidalgo (SEPH) reveló un fraude millonario por 663 millones de pesos del programa de Escuelas de Tiempo Completo en la administración anterior"⁷⁹.

Referente al párrafo anterior, el Secretario Jurídico de la SEPH, Carlos Arozqueta, expresó "el desvío millonario afecta a 89 mil estudiantes".⁸⁰ Así, el acto de corrupción de desviar recursos públicos no representa únicamente la pérdida económica para el Estado de Hidalgo y en general para el gobierno de la República, también implica que no haya el acceso a la educación y el incumplimiento de este derecho. Para mejorar las condiciones de la educación en México, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se promovió una reforma al sistema educativo, que para los medios de comunicación encontraba su razón y necesidad de ser porque:

⁷⁹ Ramírez, Luis Érick, "Red de corrupción en escuelas de Hidalgo, desvían 663 mdp.", [en línea], México, *unotv.com*, 24 de julio de 2017 Dirección URL: <http://www.unotv.com/noticias/estados/hidalgo/detalle/fraude-escuelas-hidalgo-desvian-663-mdp-832024/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

⁸⁰ *Idem*.

el sistema mexicano de educación pública ha sido uno de los que tiene peores resultados [...] Según un informe que presentó en enero de 2015 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de los 34 estados miembro del grupo, México está en último lugar en cuanto a logros académicos.

Las escuelas de México han sido víctimas del malgasto de recursos y de una entorpecida burocracia sobre la cual el poderoso sindicato de maestros ha ejercido gran influencia durante muchos años, e incluso en algunos lugares las controlaba por completo. [...]

Un censo reciente del sistema de educación pública reveló que la nómina incluía miles de empleados fantasma y antiguos empleados que ya habían renunciado, se habían retirado o habían muerto, pero cuyos cheques se seguían cobrando.⁸¹

Esto muestra el reconocimiento de los actos de corrupción, pues los servidores públicos seleccionan a personas no idóneas para el desempeño del cargo que tendrán, lo que disminuye la calidad de la educación, aunado al desvío de los recursos para realizar actos sindicales, pagos indebidos y prestaciones a profesores, en lugar de emplearlos en las actividades sustantivas de la educación.

Ese contexto permite identificar que uno de los puntos de origen de la problemática es la corrupción. El bajo crecimiento de la educación en México radica en las prácticas que entorpecen la implementación de acciones efectivas en la materia: Primero, debido a que los profesores contratados de manera irregular no cumplen con los lineamientos establecidos de calidad, como ha demostrado la evaluación realizada como elemento inicial de la reforma.

En segundo lugar, elementos como la capacitación docente y la actualización de conocimientos nunca fueron evaluados o controlados debido a los tratos sindicales y los individuos que contribuyeron a su llegada. Por último, para la educación, como

⁸¹ Ahmed, Azam; Semple, Kirk. "Por qué la reforma educativa en México ha desatado oposición y violencia – Español.", [en línea], Nochixtlán, *The New York Times ES*, 30 de junio de 2017, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2016/06/30/por-que-la-reforma-educativa-en-mexico-ha-desatado-oposicion-y-violencia/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

cualquier actividad pública, son requeridos recursos económicos, infraestructura, servicios y equipamientos necesarios, los cuales fueron mal utilizados o desviados para otros fines.

La reforma atiende el efecto de los actos de corrupción, pero la causa sólo fue parcialmente considerada, ya que los actos cometidos en materia de selección de profesores son los que se vieron limitados con el surgimiento del Sistema Profesional Docente. El caso del Estado de Hidalgo sugiere que los vicios administrativos y de gestión de recursos continúan beneficiando a grupos de individuos dedicados al servicio público o empresarios y dejan de lado el interés social y los objetivos reales del sistema educativo mexicano.

Así, la reforma no logrará los objetivos deseados ni un funcionamiento óptimo del sistema, debido a factores ajenos a ella misma, pues no son objeto de los cambios que realiza, pero que tienen un impacto amplio y directo en sus actividades. Al igual que la corrupción, la atención educativa debe ser atendida de manera multidimensional, y las afectaciones señaladas en el Estado de Hidalgo vulneran la calidad de la educación.

2.2.2 Ejemplo de la corrupción en el sector ambiental

El medio ambiente es otro caso que ejemplifica los daños derivados de la corrupción. Este campo pertenece al territorio como elemento constitutivo del Estado y se halla estrechamente vinculado a la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, no tiene mayor notoriedad pues no tiene atención permanente por parte de la ciudadanía, por lo que es sujeto de mayores faltas en su manejo y solo tiene una representación indirecta por parte de grupos activistas.

En términos de la presente investigación, el medio ambiente se sitúa como un campo de interés público que carece del seguimiento ciudadano porque las implicaciones de su cuidado se pueden considerar secundarias. La atención a este sector surgió desde un plano internacional, promovido como elemento de

protección frente al cambio climático. La Organización de las Naciones Unidas, como resultado de su conferencia sobre el Medio Ambiente de 1972 en Estocolmo, estableció el manifiesto medio ambiental,⁸² que busca generar conciencia y atraer a las personas de todo el mundo a un movimiento de conservación y reconstrucción natural del mundo. Además, establece el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente,⁸³ que destaca puntos cruciales para lograr la convivencia armónica con el medio ambiente y su cuidado.

En México, como país miembro de diversos tratados internacionales, se implementaron leyes que buscan promover la protección y el respeto al medio ambiente, reconociendo su trascendencia para la vida y la del desarrollo sustentable. Por tal razón, la normatividad ha buscado limitar las actividades del hombre, principalmente en la explotación de los recursos naturales, para regular y contener los impactos ocasionados al ambiente.

Una de las industrias activas en el país y con mayor impacto ambiental, es la minera. Ésta es un ejemplo de la manera en que, a pesar de las leyes establecidas, y derivado de la inactividad administrativa para su aplicación, se permite que las empresas obtengan mayor ventaja de sus actividades, sin importar el daño realizado al ambiente.

Para demostrar lo anterior, se retoma la relación de las reservas de agua y la actividad minera en el país. Dentro de la Ley de Aguas Nacionales, se establecen sanciones por el incumplimiento de lo señalado en materia dentro de la Ley y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Dentro del Artículo 14 BIS 4 Fracción III, donde se establece que la Procuraduría de Protección al Medio Ambiente será la encargada de la vigilancia del cumplimiento de las normas medio ambientales⁸⁴ a las que se encuentra sujeta la administración de las empresas

⁸² ONU, "Medio Ambiente", [en línea], Salamanca, Dirección URL: <http://www.un.org/es/globalissues/environment/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

⁸³ *Ídem*.

⁸⁴ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, pág. 14.

mineras y son las que deben tener como elemento rector de las actividades que realizan, de acuerdo con el Artículo 27 fracción IV de la Ley Minera,⁸⁵ que establece la obligación de cumplir con las normas de protección y equilibrio ambiental.

Con ello, las actividades de las empresas mineras deben orientarse a mantener control de los impactos generados y propiciar la rehabilitación de los recursos naturales, tanto de suelo como hídricos; sin embargo, las manifestaciones sociales para señalar la explotación y contaminación de los cuerpos de agua a causa de las actividades mineras permanecen.

Ejemplo de lo anterior, son los sucesos en el Estado de Chiapas, en la localidad el Triunfo. En esa área “hay 25 concesiones que operan sin reglamento ni norma alguna”.⁸⁶ Dentro de la nota publicada por Milenio, se recuperan testimonios en los que se muestran los índices de enfermedades mortales y alteraciones en los procesos vitales de las personas, y que los pobladores reconocen que se originan a partir de la interacción con agua contaminada.⁸⁷

Como consecuencia del incremento en la tasa de cáncer en los años recientes se solicitó la realización de análisis toxicológicos que no habían sido realizados, petición que fue denegada, como señala la nota periodística. Esto manifiesta el desinterés por parte de los grupos empresariales por cumplir con la normatividad, los impactos ambientales y sociales que este tipo de actividades tiene, y cómo la administración pública y los funcionarios no se encuentran trabajando para mejorar el control de estas acciones.

La inactividad de la administración pública puede tener origen en dos alternativas. La primera de ellas es el desinterés de regulación y control debido a los beneficios que pueden darles los empresarios a los servidores públicos. La segunda alternativa, es respecto a la insuficiencia de recursos o incapacidad de realización

⁸⁵ *Ley Minera*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, pág. 15.

⁸⁶ Redacción, "Ecocidio e impunidad de mineras en Chiapas.", [en línea], México, *Milenio.com*, 5 de septiembre de 2017, Dirección URL: http://www.milenio.com/estados/ecocidio-impunidad-mineras-chiapas-milenio_0_1024697540.html, [consulta: 4 de diciembre de 2018].

⁸⁷ *Idem*.

de actividades por parte de la administración y los servidores. Ninguna de las dos alternativas es un punto positivo; sin embargo, cuando surgen notas de diferentes estados del país donde se señalan que: “Catorce empresas han contaminado los cuerpos de agua de las comunidades donde se encuentran. Y otras siete acaparan el líquido.”⁸⁸ y que “se estima una ganancia de 360 millones de pesos de la minera canadiense, en 2012, con la extracción de miles de onzas de oro y plata. En contraste, el pago por esas concesiones al gobierno federal ascendió apenas a 2 millones de pesos.”⁸⁹

Se puede analizar que, en caso de ser incapacidad financiera o administrativa, la solución parte del aumento de los ingresos gubernamentales en conceptos de concesiones y montos de recuperación nacional por la explotación de los recursos e investigar porque se dejó un contrato desventajoso para el gobierno mexicano. Además, se debería reevaluar la aplicación de los recursos públicos, hecho que es replanteado cada año y que en lo general no deja claridad ni conformidad en la ciudadanía con los resultados.

Uno de los puntos es identificar las razones por las que la administración pública quedó en desventaja respecto a las empresas privadas, si fue por lagunas legales que deben ser atendidas, por el interés de un individuo o grupo para que así sea, por mencionar algunas variables.

En caso de ser incapacidad de los servidores públicos, queda al descubierto la mala aplicación de las normas de selección y contratación de estos, o por lo inadecuado de los lineamientos actuales. Cualquiera que sea el caso, el desinterés del gobierno y el bajo control de la situación, hacen necesarias sanciones a las autoridades competentes que permitieron el inadecuado manejo de las concesiones, así como la imposición, a las empresas, de una indemnización por el daño que causan. Por lo que se deduce un marco legal inadecuado para la realidad del país.

⁸⁸ Ramírez, Érika, "Mineras acaparan, contaminan y sobreexplotan el agua de México.", [en línea], *Contralinea.com.mx*, México, 16 de mayo de 2017, Dirección URL: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/05/16/mineras-acaparan-contaminan-y-sobreexplotan-el-agua-de-mexico/>, [consulta: 4 de diciembre de 2018].

⁸⁹ *Idem*.

Las consecuencias de los daños ambientales tienen un reflejo en el bienestar de las personas, pues constituye una violación a sus derechos de acceso a un medio ambiente sano, al agua o a la salud. También, tienen impactos en la productividad económica de sectores como el agrícola o turístico debido a las afectaciones en las materias principales de su actividad, como centros naturales de atracción.

2.3 Marco general de la ética pública en el ámbito Federal y el papel de la Secretaría de la Función Pública

2.3.1 Principios constitucionales

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la mayor norma del país. En su artículo 90,⁹⁰ se establece la existencia de la Administración Pública Federal centralizada, la cual se rige por la Ley Orgánica en la materia. En la constitución se menciona que el sistema administrativo mexicano está bajo el mando del poder ejecutivo federal y para la ejecución de sus funciones se organiza en Secretarías de Estado.

La constitución contempla la instauración de mecanismos de control y guía para el ejercicio de la función pública. El Artículo 109, fracción III,⁹¹ especifica la impartición de sanciones administrativas a quién incurra en actos contrarios a los principios públicos. Se reconoce a este artículo como el lineamiento más general en la atención de la corrupción, el fomento del ejercicio ético y la prevención de conflicto de interés en las instituciones públicas.

2.3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización en el poder ejecutivo, señala los términos de la creación de las

⁹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última reforma 27 de agosto de 2018, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 2018. Artículo 90, s/p.

⁹¹ *Ibid.*, Artículo 109, s/p.

Secretarías de Estado y determina sus funciones. Es por medio de esta Ley que las funciones instituidas dentro de la Constitución en materia de control de los servidores públicos, combate a la corrupción y prevención de conflictos de interés se instauran dentro del poder ejecutivo federal. Para el cumplimiento de dichas funciones se crea la Secretaría de la Función Pública en su artículo 37.

2.3.3 Secretaría de la Función Pública

En México, la Secretaría de la Función Pública es la institución, perteneciente al poder ejecutivo federal, que “vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación, audita el gasto de recursos federales y coordina a los órganos internos de control en cada dependencia federal.”;⁹² sin embargo, sus facultades son compartidas y limitadas, en términos de auditoría y control del gasto público, y recursos federales. La misión de la organización es: “Consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente.”⁹³ Con ello se reconocen las características y valores que fundamentan su actuar y que busca asegurar su cumplimiento en todas las instituciones públicas dentro de su competencia.

En materia de ética, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en el artículo 37, le confiere facultades a la Secretaría de la Función Pública dentro de las fracciones: XIII (sobre acciones encaminadas a colaborar con el Sistema Nacional Anticorrupción), XXV (referente a las acciones encaminadas al combate de la corrupción, enviadas desde el Sistema Nacional), XXVIII (faculta sobre la creación del Código de Ética de los servidores públicos) y XXIX (sobre las facultades en la materia otorgadas por otras normatividades).⁹⁴

Con lo anterior, se reconoce que una de las funciones de la Secretaría es garantizar, bajo ciertos valores generales establecidos en la normatividad, que el actuar de los

⁹² Secretaría de la Función Pública. “¿Qué hacemos?”, *op. cit.*

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, págs. 37-39.

servidores públicos y el desempeño de sus actividades dentro de las instituciones, busque el beneficio social, y se desarrollen de manera ética.

En el siguiente cuadro FODA se presentan postulados acerca de la Secretaría de la Función Pública, como síntesis de lo expuesto en el presente apartado de la investigación, y que servirán como fundamento para el estudio de su evolución y eventual interacción con el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Cuadro 1. Análisis FODA de la Secretaría de la Función Pública

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Institución de orden federal que no depende económicamente de las organizaciones a las que vigila. • Capacidad de presencia en los órdenes de gobierno dentro del poder ejecutivo. • Ser la máxima autoridad en la materia de ética dentro del poder ejecutivo. • Alto grado de sistematización en actividades de control regulares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta exposición en los medios de sus actividades, lo que le permite promover con mayor facilidad sus aciertos. • Interés del presidente de mejorar esta área de la administración pública. • Alto grado de interés social respecto a las actividades realizadas en la materia. • Participación con otras instituciones pertenecientes a otros poderes en la realización de sus funciones.
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Alto grado de participación en actividades de control, evaluación y vigilancia de los servidores públicos a quienes se aplican las medidas • Baja capacidad de sanción. • Facultades de control únicamente dentro de la administración pública. • Baja claridad frente a la sociedad sobre sus funciones y facultades de acción. • Percepción de corrupción en las instituciones involucradas por parte de la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución del funcionamiento en los órganos internos de control y otras instituciones encargadas de realizar funciones referentes al funcionamiento de la secretaría. • Bajo compromiso institucional de los funcionarios y servidores públicos que laboran dentro de la Secretaría. • Inadecuada coordinación con el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la información presentada en el capítulo.

Dentro de la normatividad que rige al servicio público, existen tres elementos directamente encargados de la regulación de los valores y el comportamiento de los individuos. El Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, y los Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de los Servidores Públicos, que son normas que buscan organizar y dar sustento administrativo a los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.

2.3.3.1 Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y el conflicto de interés

La administración de Enrique Peña Nieto estableció acciones para modificar la percepción de su gobierno y en general del aparato administrativo, pues las estadísticas de percepción las sitúan como instituciones corruptas. El objetivo fue mejorar el rendimiento de las actividades implementadas y la relación de la administración con la sociedad, para tener un incremento en la gobernabilidad y prácticas de gobernanza.

Así en el año 2015, el presidente anunció la implementación de ocho acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y el conflicto de interés, las cuales se encuentran bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. Ésta es la institución encargada de implementar las actividades y la normatividad necesaria para la realización de los puntos presentados. Estas acciones ejecutivas son:

1. Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés
2. Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
3. Código de Ética y Reglas de Integridad
4. Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas
5. Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones
6. Ventanilla Única Nacional
7. Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas

8. Mecanismos de colaboración con el sector privado⁹⁵

Dentro de estas acciones destaca que la ética es uno de los factores principales a atender, es la primera ocasión en que se toma como referencia para el combate a la corrupción. La implementación de un Código de Ética para los Servidores Públicos abre el espacio para fomentar las prácticas de fomento de virtudes individuales para el beneficio de la sociedad; sin embargo, su contribución dependerá directamente de los servidores públicos y la voluntad que tengan a cumplir con esos lineamientos.

La información de los resultados obtenidos por las acciones ejecutivas es escasa. Por tal razón, se realizó una solicitud de información con folio 0002700399517 a la Secretaría de la Función Pública, con el objetivo de conocer todas las acciones y programas realizados, así como los indicadores y sus resultados para la medición del avance de los objetivos y los impactos obtenidos.

Como respuesta a lo solicitado, el del 14 de diciembre de 2017, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, se entregó por parte de la Secretaría de la Función Pública el documento que reúne la información solicitada, bajo el Folio previamente mencionado, se señaló que fueron las siguientes instituciones y organismos los encargados de articular el archivo: Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención Conflicto de Intereses, y la Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

En el informe se presentan las actividades y productos realizados para el cumplimiento de las acciones ejecutivas. Se sintetiza la información en la siguiente tabla, pues el documento consta de 72 páginas en las cuales únicamente seis constan de información con relación a las actividades realizadas y los restantes son documentos anexos. Además, la Secretaría indicó que no existe indicador alguno

⁹⁵ Secretaría de la Función Pública, "Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés.", [en línea] México, 2 de septiembre de 2016, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-possibles-conflictos-de-interes-67846>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].

para la medición de los resultados o el progreso de la implementación de las actividades.

Cuadro 2. Resumen de actividades para el cumplimiento de las acciones ejecutivas

Acción 1.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se publicó el nuevo formato para la declaración de situación patrimonial. 2. Al sistema Declaranet Plus se agregó un apartado de "<i>Declaración de Posible Conflicto de Interés</i>".
Acción 2.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se creó el decreto, para la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría y crear la Unidad Especializada en Ética y Conflictos de Interés, el cual fue presentado posteriormente.
Acción 3.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se publicó el Código de Ética, el cual actualizó y enfatizó puntos para la prevención del acoso sexual. Además, actualizó otros para propiciar la integridad de los servidores públicos.
Acción 4.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se generó la propuesta de Protocolo, publicada el 20 de agosto de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.
Acción 5.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se creó el portal dónde se publican los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas.
Acción 6.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se creó el portal www.gob.mx
Acción 7.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se actualizó la lista pública de proveedores sancionados, y los OIC de las Instituciones públicas involucradas en las contrataciones, respecto a recursos federales.
Acción 8.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se firmaron acuerdos para promover prácticas de transparencia y combate a la corrupción con sectores empresariales, en materia de adquisiciones públicas. 2. La Secretaría participó en congresos de temática de cultura de la legalidad.

Fuente: Elaboración propia con base en la información entregada a la solicitud de información 0002700399517 a la Secretaría de la Función Pública.

Las acciones ejecutivas planteadas suponen un paradigma discursivo y no uno de implementación y transformación práctica, debido a las limitadas acciones realizadas de impacto sustantivo, pues la mayoría se dedicó a actualización o el establecimiento digital de plataformas ya existentes. En las políticas públicas no es un error dar continuidad a lo establecido; sin embargo, este principio debe partir de un programa, política o normatividad que tengan un impacto positivo y trascendente en la vida social y las instituciones, es decir, que cumplen con sus objetivos.

Es por lo anterior que, en el caso de las acciones ejecutivas, como el Código de Ética, es cuestionable la realización de cambios menores o *actualizaciones*, si el objetivo es generar un cambio dentro de la dinámica actual de las instituciones. Además, los resultados obtenidos con estas acciones tampoco son los esperados, pues su implementación es durante el intervalo de estadísticas presentado y la percepción no tuvo variación.

2.3.3.2 Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal

La Secretaría tiene dentro de sus actividades la vigilancia del *Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal*, que establece los principios constitucionales para el desempeño de los servidores públicos, como lo es la honradez, que alude a la rectitud del ejercicio para no utilizar su cargo en búsqueda de beneficios; o la lealtad, referente al respeto institucional y procuración del interés público. Además de otros valores como la integridad y rendición de cuentas.⁹⁶

El Código recupera los principios constitucionales del servicio público, establece las bases mínimas de cada principio y valor. Sirve como un catálogo mínimo de los valores que cada servidor debe priorizar en su actuar. Su contenido es el siguiente:

Cuadro 3. Principios que rigen la actuación de los servidores públicos

Principio	Finalidad
Legalidad	Los servidores públicos hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren.
Honradez	Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones.
Lealtad	Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas.

⁹⁶ *Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal*. Secretaría de la Función Pública, México, Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, 2017, pág. 4.

Imparcialidad	Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato.
Eficiencia	Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones.

Fuente: Elaboración propia con información del Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal.⁹⁷

Cuadro 4. Valores de la función pública

Valor	Marco
Interés público	Actúan buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad.
Respeto	Los servidores públicos se conducen con austeridad y sin ostentación, y otorgan un trato digno y cordial a las personas.
Respeto a los Derechos Humanos	Los servidores públicos respetan los derechos humanos, y en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los garantizan, promueven y protegen.
Igualdad y no discriminación	Prestan sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción, o preferencia.
Equidad de género	Garantizan que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos; a los programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.
Entorno cultural y ecológico	Evitan la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta ... promueven en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente.
Integridad	Actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función.
Cooperación	Los servidores públicos colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes.
Liderazgo	Los servidores públicos son guía, ejemplo y promotores del Código de Ética y las Reglas de Integridad.
Transparencia	En sus funciones favorecen el cumplimiento de las normas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
Rendición de cuentas	informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia con información del Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal.⁹⁸

⁹⁷ *Ibid.*, pág. 3.

⁹⁸ *Ibid.*, págs. 4-6.

2.3.3.3 Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública

Para contribuir al ejercicio de dichos principios y valores, se establecen trece reglas de integridad. Éstas buscan “regir la conducta de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y constituirán guías para identificar acciones que pueden vulnerar lo previsto en cada una de ellas”⁹⁹, estas reglas son:

Cuadro 5. Conceptos de las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública

Materia	Regla
Actuación pública	El servidor público ... conduce su actuación con transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad, sin ostentación y con una clara orientación al interés público.
Información pública	El servidor público ... conduce su actuación conforme al principio de transparencia y resguarda la documentación e información gubernamental que tiene bajo su responsabilidad.
Contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones	El servidor público que ... participa en contrataciones públicas ... conduce con transparencia, imparcialidad y legalidad; orienta sus decisiones a las necesidades e intereses de la sociedad, y garantiza las mejores condiciones para el Estado.
Programas gubernamentales	El servidor público que participa en el otorgamiento y operación de subsidios y apoyos de programas gubernamentales, garantiza que se apegue a los principios de igualdad y no discriminación, legalidad, imparcialidad, transparencia y respeto.
Trámites y servicios	El servidor público ... atiende a los usuarios de forma respetuosa, eficiente, oportuna, responsable e imparcial.
Recursos humanos	El servidor público ... se apegue a los principios de igualdad y no discriminación, legalidad, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas.
Administración de bienes muebles e inmuebles	El servidor público que ... participa en procedimientos de baja, enajenación, transferencia o destrucción de bienes muebles o de administración de bienes inmuebles, administra los recursos con eficiencia, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.
Procesos de evaluación	El servidor público que ... participa en procesos de evaluación, se apegue en todo momento a los principios de legalidad, imparcialidad y rendición de cuentas.

⁹⁹ *Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública*. Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, México, SFP, pág. 3.

Control interno	El servidor público que ... participa en procesos en materia de control interno, genera, obtiene, utiliza y comunica información ... apegándose a los principios de legalidad, imparcialidad y rendición de cuentas.
Procedimiento administrativo	El servidor público que ... participa en procedimientos administrativos tiene una cultura de denuncia, respeta las formalidades esenciales del procedimiento y la garantía de audiencia conforme al principio de legalidad.
Desempeño permanente con integridad	El servidor público ... conduce su actuación con legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia, certeza, cooperación, ética e integridad.
Cooperación con la integridad	El servidor público ... coopera ... en el fortalecimiento de la cultura ética y de servicio a la sociedad.
Comportamiento digno	El servidor público ... se conduce en forma digna sin ... acciones de hostigamiento o acoso sexual

Fuente: Elaboración propia con información de la SFP.¹⁰⁰

2.3.3.4 Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de los Servidores Públicos y para Implementar Acciones Permanentes que Favorezcan su Comportamiento Ético

Estos lineamientos tienen como objetivo “establecer las Bases para la Integración, Organización y Funcionamiento de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés”¹⁰¹ pues a través de estas organizaciones se construyen unidades administrativas que vigilan y ejecutan acciones de control y prevención de actos irregulares en el servicio público.

En estos lineamientos se establecen los mecanismos y formas de funcionamiento de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, su integración y demás lineamientos básicos para sus actividades en términos de funciones adjetivas, es decir, son los lineamientos orgánicos para los Comités de Ética.

¹⁰⁰ *Ibid.*, págs 4-19.

¹⁰¹ *ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés*, Secretaría de la Función Pública, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 2015. s/p.

2.3.3.4.1 Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés

Los Comités son organismos que propician la integridad de los servidores públicos e implementan acciones para el fortalecimiento ético, y habrá una en cada dependencia del gobierno ejecutivo federal. Entre las funciones de estos organismos se encuentran:¹⁰²

- c) Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y las Reglas de Integridad;
- d) Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo

También, tienen como facultad dentro de los incisos del e) al l)¹⁰³, las funciones sobre la vigilancia del cumplimiento de los lineamientos éticos y de conducta, la responsabilidad de establecer mecanismos de medición sobre las acciones realizadas, ser un órgano de consulta y guía para la aplicación de la normatividad; así como el fomento y promoción de las prácticas acordes a los principios de la función pública.

En los Lineamientos Generales se señala que los Comités estarán conformados por el Oficial Mayor y diez servidores públicos más¹⁰⁴, quienes serán electos por los miembros de las dependencias y entidades. Estos once miembros contarán con voz y voto en las cuestiones abordadas por el Comité.

Carol Weiss plantea el obstáculo que constituye la participación de los individuos en los procesos de control y evaluación a los que están sujetos, es decir, el impacto negativo que tiene el hecho de que, quien va a ser evaluado, forme parte del grupo evaluador (juez y parte); establece que: "Las personas mejor informadas (quienes ejecutan el programa) tienden al optimismo y, en todo caso, les interesa comunicar que tuvieron éxito".¹⁰⁵ Así, explica que no desean ser juzgados como alguien incompetente, o que realizó mal algún trabajo o procedimiento. Este elemento se

¹⁰² *Ídem.*

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ *Ídem.*

¹⁰⁵ Weiss, Carol, "Preparando el terreno.", En Maldonado Trujillo, Claudia; Pérez Yarauán, Gabriela, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, eBook, Ciudad de México, CIDE, 2016, pág. 39.

observa en el punto Sexto del acuerdo, en su número 1 donde se establece a los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, de la siguiente forma:

Los Comités serán órganos plurales conformados por personas servidoras públicas de los distintos niveles jerárquicos de la dependencia o entidad en la que se constituyan, nominadas y electas democráticamente cada dos años de forma escalonada, por los miembros del mismo organismo público.¹⁰⁶

y el punto 6, inciso d) y n) señalan respectivamente, las siguientes responsabilidades:

Establecer los mecanismos que empleará para verificar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética, de las Reglas de Integridad y del Código de Conducta entre las y los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente.¹⁰⁷

Dar vista al órgano interno de control de la dependencia o entidad de las denuncias que se presenten ante el Comité que constituyan faltas administrativas o hechos de corrupción.¹⁰⁸

Si bien, los Comités están vinculados a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública, las funciones sustantivas que ésta tiene residen en parte en los Comités,¹⁰⁹ pero son los funcionarios vigilados quienes realizan las acciones de control a sí mismos y su institución. Y en caso de que, derivado de las auditorías realizadas por los Órganos Internos de Control, o de los informes realizados por el Comité, se puedan desprender acciones contra algún servidor público; el artículo 51, de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que:

Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso del Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas

¹⁰⁶ ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés Secretaría de la Función Pública, op. cit.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Idem.

para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.¹¹⁰

Se consideran medidas para propiciar la autonomía de los funcionarios encargados de las facultades de los Comités, las acciones que realizan y los resultados obtenidos, pero éstas no garantizan su correcto funcionamiento. Además, los esfuerzos realizados se dedican principalmente a los factores económicos y de ejercicio presupuestario, dejando de lado la ética pública y la vocación de servicio.

Otro elemento que puede complicar el análisis del trabajo realizado por las instituciones es en qué medida se puede establecer si un funcionario actúa acorde a los lineamientos éticos; además de identificar el impacto real de la carencia de vocación de servicio en el ejercicio de los cargos públicos, pues como se abordó anteriormente en la investigación, son elementos en los que, por sus diferentes condiciones de un contexto a otro, la medición directa resulta compleja o inviable.

También, se ven afectados los resultados de los lineamientos que guían el actuar de los servidores públicos para el desempeño de los órganos de control y el correcto funcionamiento de las instituciones, pues las facultades que corresponden al funcionario vigilado o a otros servidores dentro de su núcleo institucional.

Esta dependencia que tienen los organismos y Comités respecto a las organizaciones que vigilan puede generar incertidumbre en la información y resultados que obtienen, pues las actividades de los servidores públicos se pueden fundamentar en relaciones personales, perdiendo objetividad y el interés público. Lo anterior debido a que, al ser los servidores de los Comités propuestos y electos por el grupo de individuos a quienes vigilan, o designado de manera directa por un superior, la lealtad formada no es con la institución, la Secretaría o el servicio público; en cambio, ésta se deposita en los individuos que lo eligieron y con quienes tiene relaciones laborales.

¹¹⁰ *Ley General de Responsabilidades de los Servidores Público*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. s, México, Diario Oficial de la Federación, 2016, pág. 13.

La situación anterior, fue estudiada por Aguilar Villanueva, en su artículo *Gestión Gubernamental y Reforma del Estado*, en el que explica *el estilo personal de gobernar*¹¹¹ se refiere a la construcción de equipos de trabajo jerárquicamente organizados dentro de la administración pública y sus instituciones. La principal característica que estos grupos tienen es que la designación e integración a los puestos de la organización es a través de compromisos personales.

Además, la Secretaría de la Función Pública al no tener las facultades para sancionar los actos ilícitos, que no sean en materia administrativa y que no competan a Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹¹² que encuentran sus organismos y funcionarios, tiene complicaciones para hacer cumplir los lineamientos que se establecen dentro de sus funciones. Los actos de corrupción en la Administración Pública Federal tienen diversos orígenes y causas, son ejercidos por diferentes servidores públicos en diferentes niveles jerárquicos y tienen características diferentes, lo que complica el establecimiento de un catálogo de los tipos de actos de corrupción existentes. Por ello, la evaluación, control y sanción, se debe realizar acorde al contexto de los actos encontrados y facultar a las instituciones competentes para implementar las medidas que aseguren el cumplimiento normativo.

Aun cuando la ética pública se encuentra establecida dentro de la normatividad mexicana en el *Código de Ética los Servidores Públicos del Gobierno Federal*, la Secretaría y los servidores públicos carecen de actividades dedicadas estrictamente al cuidado ético y continúan sin identificarse las medidas para el cumplimiento de la normatividad. Son valores institucionalizados para las diversas organizaciones del Estado y no son valores construidos y adquiridos por los individuos de manera voluntaria. La posibilidad de que no fueran asimilados y afirmados por el individuo previo al servicio público vuelve necesarios los mecanismos de control en la materia.

¹¹¹ Aguilar Villanueva, Luis F., "Gestión gubernamental y reforma del Estado.", *Gobierno y Administración Pública*, México, Conaculta-FCE, 2013.

¹¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.* Artículo 37, fracción XVIII.

Con las estadísticas, mencionadas en el apartado 2.1, la perspectiva de corrupción en el gobierno es el elemento predominante y enfrenta un panorama adverso para la implementación de medidas que restrinjan estas prácticas en materia normativa; sin embargo, la existencia de estos actos entre funcionarios públicos no exenta la participación de empresas privadas, grupos de la sociedad civil o individuos.

Entregar la responsabilidad de cada acto a quien lo realiza, así como la responsabilidad de su vigilancia, prevención y sanción a las instancias facultadas para ello, permitirá un mejor impacto de las políticas anticorrupción y la percepción social no castigará o premiará a funcionarios e instituciones que no tiene facultades o funciones para ello y se les exigirá a las entidades que efectivamente deben y pueden corresponder a las demandas.

2.3.3.4.1.1 Códigos de Conducta

El Código de Conducta tiene como finalidad orientar y delimitar el actuar diario de los servidores públicos, para cumplir con los lineamientos éticos y de prevención del conflicto de interés; es elaborado en conjunto con las instituciones y el Comité de Ética de cada institución; y se adecua a la coyuntura y el contexto de cada organización, con el objetivo de establecer mecanismos que aseguren el ejercicio normativo en el servicio público. En él se establecen lineamientos que guían el actuar de los servidores públicos, ello por medio de principios que indican lo que *debe* o *no debe* realizarse en las actividades públicas como:

3.1 Promoveré y fomentaré la cultura de la denuncia, a efecto de combatir y erradicar la corrupción en el servicio público. [...]

3.5 No aprovecharé mi cargo para gozar u obtener beneficios, privilegios o tratos preferenciales.¹¹³

La trascendencia de la percepción que tiene la ciudadanía acerca de las instituciones públicas y la forma en que éstas y los servidores públicos interactúan,

¹¹³ *Código de Conducta de la Secretaría de Desarrollo Social*, [en línea], México, Secretaría de Desarrollo Social, Comité de Ética, 22 de septiembre de 2015, Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/11028/Codigo_Conducta_SEDESOL.pdf [consulta: 28 de diciembre de 2018].

parte de la definición de la administración pública; pues es en la ciudadanía que, la administración pública, encuentra su razón de existir, al igual que el Estado y el gobierno. El hecho de que los ciudadanos no encuentren correcto el funcionamiento de las instituciones significa que éstas no logran cumplir con su mandato original, que es dotar a la sociedad de los lineamientos para la convivencia armónica y racional entre los individuos y que les permita el desarrollo en conjunto.

A continuación, se presentan las tres clasificaciones de prácticas de corrupción, presentadas por la Secretaría de la Función Pública y expuestas en el primer capítulo de esta investigación. Se busca desarrollar con mayor amplitud las características de cada tipo de práctica y ejemplificar estos sucesos a través de hechos reales en el país, para lo que se retomarán notas periodísticas y describirá cada caso para identificar las peculiaridades que las sitúan en esa clasificación.

2.4 Prácticas de la corrupción: Nivel operativo de la administración pública

Las prácticas de corrupción que se desarrollan en México se identifican en tres grupos, según la clasificación realizada por la Secretaría de la Función Pública.¹¹⁴ La separación por actores involucrados, facilita identificar a qué tipo de prácticas se incurre en cada acción de esta problemática. Establecer una clasificación, aunque sea general, permite identificar los actores responsables y participantes de cada acción con lo que la asignación de responsabilidades y sanciones tendrá más claridad y las políticas anticorrupción mejor atención a los fenómenos específicos.

En una primera instancia, los actos de corrupción menores son los que se originan, generalmente, en los procesos administrativos a través de los cuales se brinda atención a la ciudadanía. Son realizados por los servidores públicos que dan atención al usuario, es decir, quienes tienen interacción directa con el ciudadano;

¹¹⁴ Secretaría de la Función Pública, “Definición de Corrupción”, [en línea] México, 9 de diciembre de 2013, Dirección URL: <http://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion> [consulta: 20 de octubre de 2018].

para este tipo, se requiere tanto de la participación de los servidores públicos como la de los ciudadanos.

Ejemplo de lo anterior, son los trámites vehiculares. Son constantes las noticias publicadas que informan sobre las irregularidades en los centros encargados del control vehicular. Destaca en ellas que las autoridades son conscientes del ejercicio de estas prácticas pues, en septiembre de 2016, a solicitud de la Secretaría de Movilidad, de la Ciudad de México, se realizó una auditoría por parte de la Contraloría General, la cual fue documentada por medios nacionales como *La Jornada*¹¹⁵ o *El Universal*¹¹⁶.

La auditoría documentada tuvo como resultado: dos funcionarios puestos a disposición del Ministerio Público de la Delegación Xochimilco, bajo un proceso por “ejercicio ilegal del servicio.”¹¹⁷ Además, de la vinculación a proceso, por “usurpación de funciones públicas”,¹¹⁸ de dos hombres no pertenecientes a la institución.

Las acciones de corrupción, en este nivel, tienen la participación del usuario. Retomando el tema de los trámites vehiculares, *Milenio* publicó un artículo sobre las actividades de corrupción que surgen en estos procesos.¹¹⁹ Se describe el caso de un ciudadano que recurre a sobornos para la verificación de su vehículo, situación que reconoce como “una costumbre generalizada [...] Yo diría que al menos el 60% de los vehículos que pasan la prueba pagan al menos 500 pesos.”¹²⁰

¹¹⁵ Gómez Flores, Laura, "Semovi denuncia corrupción en oficinas de Control Vehicular.", [en línea], México, *LaJornada.unam.mx*, 1 de septiembre de 2016, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/09/01/semovi-denuncia-corrupcion-en-oficinas-de-control-vehicular>, [consulta: 20 septiembre de 2017].

¹¹⁶ Hernández, Eduardo, "Detienen por corrupción a funcionarios de control vehicular.", [en línea], México, *ElUniversal.com.mx*, 1 de septiembre de 2016, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/09/1/detienen-por-corrupcion-funcionarios-de-control-vehicular>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].

¹¹⁷ Gómez Flores, Laura, "Semovi denuncia corrupción en oficinas de Control Vehicular." *op. cit.*

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ Webber, Jude, "Los automóviles y la corrupción estrangulan a la ciudad.", [en línea], México, *Milenio.com*, 10 de junio de 2016, Dirección URL: http://www.milenio.com/financiam_tiempos/Mexico_Verde-contingencia_ambiental_0_752324887.html, [consulta: 5 de diciembre de 2018].

¹²⁰ *Idem.*

La población genera una menor demanda de atención de este tipo de prácticas debido a dos elementos principales: el primero de ellos es que tienden a verse beneficiados con la facilitación de sus trámites o la velocidad en que éstos se realizan. Y, en segundo lugar, les pueden garantizar que sus trámites serán aprobados o su desestimación dependiendo del caso.

Este hecho demuestra la normalización de las prácticas de corrupción por parte de la ciudadanía, especialmente, en la realización de procedimientos administrativos y la prestación de servicios públicos. Así, pierde relevancia lo establecido en la normatividad y aquellos mecanismos de control que las instituciones ponen al alcance de la ciudadanía para el combate a la corrupción.

A partir de las condiciones expuestas, este tipo de actos de corrupción no solo parten como resultado de las acciones de los servidores públicos, sino que se confirman con los beneficios bilaterales (agente-principal). El impacto que de manera individual tienen estas acciones dentro de las instituciones públicas es menor; sin embargo, en conjunto representan el origen de grandes problemáticas sociales.

Con lo anterior, destaca que la normalización de la corrupción como un costo de transacción *Ex-Ante* puede dificultar la denuncia y el combate a estas prácticas, ya que son valores asumidos en la sociedad que bajo ciertas circunstancias pueden ser favorecedores al ciudadano. Así, teniendo como consecuencia la no denuncia y el fomento privado y social de estas acciones.

2.5 Prácticas de la corrupción: Procesos políticos

La corrupción política es ejercida por diversos individuos o grupos los cuales no son exclusivos del poder ejecutivo federal. En términos de las relaciones políticas se establecen actores, quienes se posicionan en defensa de una postura planteada por un sector. El ejercicio de prácticas corruptas en el marco de la política se encuentra sujeto a diversas perspectivas de las cuales, en ocasiones, surgen decisiones que

parten de la apreciación del individuo y la información que éste posea, con lo que puede manipular la percepción que su acto genere.

El caso más reciente y reconocido, en esta clasificación, es el del ex Gobernador de Veracruz, Javier Duarte,¹²¹ quien buscó a través de su posición y las facultades que ésta le otorgaba, aumentar sus recursos y otras condiciones políticas. Esta situación no es única de un partido político, sino que también se encuentran casos como el de Guillermo Padrés¹²² o Pablo Salazar Mendiguchía.¹²³

De la misma manera que no es exclusivo de un partido político, tampoco lo es del poder ejecutivo. El ex diputado Alfredo Rodríguez Dávila quien, aun siendo propietario de una empresa de tractocamiones, no se separó de la decisión respecto a la legislación sobre la regulación y prohibición de estos, pues consideraba que "no supone un conflicto de interés."¹²⁴ Con ello, surge la modificación de la normatividad para el beneficio de uno de los involucrados, poniendo en duda la validez de la decisión en búsqueda del beneficio social.

En su libro *La Elite del Poder*,¹²⁵ Wright Mills expone interacciones de esta naturaleza entre las diversas esferas que ostentan un poder de cualquier tipo en una sociedad determinada, es decir, no únicamente el poder político, sino también militar, económico y de los medios de comunicación. Al ser parte de extractos sociales altos, el autor desarrolla la concepción de cómo interactúan y toman decisiones, además de formar alianzas para conservar su posición.

¹²¹ Domínguez Cortés, Roberto. "Corrupción, denominador común del ejercicio del poder.", [en línea], México, *Impacto.mx*, 22 de octubre de 2016, Dirección URL: <http://impacto.mx/opinion/corrupcion-denominador-comun-del-ejercicio-del-poder/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

¹²² García, Dennis A. "Padrés. tejedor de redes de corrupción", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 7 de diciembre de 2016, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/7/padres-tejedor-de-redes-de-corrupcion>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].

¹²³ Mandujano, Isaín, "Dictan otro auto de formal prisión contra Pablo Salazar", [en línea], *Proceso.com.mx*, 19 de abril de 2012, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/304845/dictan-otro-auto-de-formal-prision-contra-pablo-salazar>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].

¹²⁴ Roldán, Nayeli, "Juez y parte: diputado que legisla a camiones de doble remolque tiene una empresa de transporte.", [en línea], *animalpolitico.com*, 20 de septiembre de 2016, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2016/10/diputado-doble-remolque-empresa-transporte/>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].

¹²⁵ Mills, Wright, *La Elite del Poder*, México, FCE, 1987.

Aquí se encuentra una limitante de la definición de *corrupción* oficialmente establecida por la Secretaría de la Función Pública, ya que únicamente considera la corrupción política en búsqueda de la conservación de las condiciones actuales, excluyendo las acciones que tienen por objetivo mejorar las condiciones o beneficios que obtiene un empleado público.

Debido a la falta de inclusión de todos los actores y poderes de gobierno en el combate a la corrupción, las acciones implementadas por la Secretaría tienen bajo impacto en este tipo de prácticas; mientras que existen otras instituciones para el control y regulación en los otros poderes federales, este panorama deriva en una falta de coordinación y homogeneidad de la normatividad causando confusión en los servidores y la sociedad.

En la práctica, estas instituciones encargadas del control de los servidores públicos, son evaluadas por la sociedad en un conjunto y no de manera independiente de cada poder. Ello a consecuencia de que el impacto que tienen es de la misma naturaleza y la información sobre las facultades de cada una no se maneja de manera generalizada.

Las decisiones públicas están vinculadas entre todas las instituciones, y los diferentes poderes, así un acto de corrupción dentro de un poder se verá reflejada en otro, ya sea por su desarrollo o por las consecuencias que tiene. Esto genera una percepción equivocada en la sociedad, pues si una de estas instituciones funciona correctamente dentro de sus facultades, encuentra resistencia en la sociedad respecto a sus logros y tiene un mayor riesgo de desaprobación.

2.6 Prácticas de la corrupción: Nivel directivo de la administración pública

La última categoría es la corrupción a gran escala. Ésta es exclusiva de los funcionarios públicos, y principalmente de los de mayor rango, pues la capacidad de decisión que tienen resulta en consecuencias mayores para el funcionar de las instituciones. En esta categoría la gestión de los programas puede modificar la finalidad de las políticas públicas o de las funciones centrales del Estado.

Un ejemplo, es el caso de OHL y sus vínculos con diversas estructuras del gobierno mexicano, a nivel federal y estatal, constituye uno de los casos de corrupción con mayor trascendencia nacional e internacional. Dicha empresa se vio involucrada en una serie de contratos entregados por el gobierno de México, que le favorecían al momento de valorar las propuestas en los concursos de licitación.

Lo anterior fue expuesto por la falta de equidad en la competencia de las licitaciones públicas y demandas por empresas como Infraiber. Estas prácticas fueron encontradas en obras como el Circuito Exterior Mexiquense, en el que se iniciaron los trabajos antes de la publicación de las bases del proyecto y convocatorias para participar en el concurso de licitación.¹²⁶

La situación incrementó su exposición en los medios, cuando se comenzó a investigar si los recursos obtenidos por OHL pudieron ser transferidos para el financiamiento ilícito de campañas políticas en España, a favor del Partido Popular.¹²⁷ En un artículo publicado en México, se explica que dichos recursos tuvieron origen en el afincamiento y refinanciamiento "innecesario".¹²⁸

Este proyecto llevó a la empresa OHL, a la contratación de otras empresas que le proporcionarían elementos de materias primas y otros insumos necesarios para su construcción; sin embargo, la compra de un sistema de barreras móviles¹²⁹ se realizó con una empresa perteneciente a un ciudadano, que los medios indican tiene vínculos cercanos con integrantes del gobierno, dejando el cuestionamiento sobre la imparcialidad de la evaluación de propuestas y la licitación del proyecto en el Circuito Exterior Mexiquense.

¹²⁶ Redacción AN, "Gobierno del Edomex facilitó a OHL concesión del Circuito Exterior Mexiquense" [en línea], México, *Aristegui Noticias*, 11 de diciembre de 2015, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/1112/mexico/aportan-informacion-a-fiscalia-anticorrupcion-de-espana-sobre-caso-ohl/>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].

¹²⁷ Redacción AN, "Dinero del Circuito Mexiquense pudo financiar ilegalmente al PP en España: Díez Gargari", [en línea], México, *Aristegui Noticias*, 12 de febrero de 2016, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/1202/mexico/dinero-del-circuito-mexiquense-pudo-financiar-ilegalmente-al-pp-en-espana-diez-gargari/>, [consulta, 5 de diciembre de 2018].

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ Cabrera, Rafael. "No sabíamos que empresa era de amigo de Peña Nieto: OHL México" [en línea], México, *Aristegui Noticias*, 18 de octubre de 2016, Dirección URL: <https://aristeguinoticias.com/1810/mexico/no-sabiamos-que-empresa-era-de-amigo-de-pena-nieto-ohl-mexico/>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].

Una de las complicaciones que se presenta dentro de este tipo de casos es la falta de pruebas contundentes, ya sea por la manera en que los servidores públicos realizan sus investigaciones o porque aun cuando se realicen actos corruptos se puede actuar dentro de la normatividad. Así, la existencia de casos que no sean de corrupción pueden parecerlo para la opinión pública. Esto, debido a que en pocos casos las personas obtienen la cantidad de información necesaria para generar un juicio u opinión dentro de un contexto específico como consecuencia de la asimetría de la información. Así, se generan prejuicios en la sociedad y estableciendo un orden en el que las instituciones públicas son desaprobadas por la opinión pública.

Lo anterior puede suceder en el caso, planteado hipotéticamente, sobre alguna adquisición realizada por el gobierno a una empresa perteneciente a algún político o funcionario público; sin embargo, siendo ésta la única proveedora del bien adquirido, la empresa y el dueño haber actuado de manera legal y respetando los estatutos normativos aplicables.

El supuesto anterior podría ser percibido en algunos sectores de la sociedad como corrupción. Por tal razón, los procesos de investigación y análisis de estas prácticas demandan discreción y objetividad. Ya que podrían desvirtuar la carrera o la percepción que se tiene de algún individuo, generando daños irreparables para sus aspiraciones profesionales y personales.

Con lo expuesto hasta el momento, cada tipo de corrupción dentro de la clasificación requiere atención particular. Características como el daño ocasionado, razones por las cuales se actuó de una manera determinada; así como el contexto organizacional, de puesto y personal deben ser consideradas para el combate a la corrupción y la aplicación de sanciones adecuadas a la falta cometida y su coyuntura.

Los continuos estudios, aunque no estandarizados y regulares, realizados para el estudio de la corrupción demuestran el interés sobre el tema a nivel mundial, durante las últimas décadas. En las diferentes encuestas sobre percepción de este fenómeno, el gobierno mexicano, en los tres poderes que lo conforman, obtuvo

malos resultados por la imagen que tienen los procesos y actores dentro de sus instituciones.

Esto es reconocido por las organizaciones a nivel internacional y nacional, quienes establecen la necesidad de la reformulación en las acciones implementadas por el gobierno mexicano en la materia y una reingeniería institucional, para lograr procesos eficaces que garanticen la correcta implementación de las políticas contra la corrupción. Ello, a consecuencia del bajo progreso en la reducción de ese fenómeno, y que incluso tuvo un aumento.

Se identifica por las declaraciones realizadas por Transparencia México y el análisis formulado previamente, que uno de los obstáculos para lograr la aplicación de las políticas anticorrupción de manera efectiva por el gobierno mexicano es la correcta coordinación entre instituciones de diversa naturaleza que por sus características no pueden involucrarse entre sí de manera efectiva pues son pertenecientes a los diferentes poderes.

Lo mencionado sobre la coordinación institucional y el replanteamiento institucional y de procesos requiere trascender de la normatividad, pues busca ser un planteamiento que integre las condiciones necesarias para el cumplimiento de las actividades y simplificar los procesos para evitar mecanismos de corrupción en ellos. Aquellas propuestas que aíslen a cada una de las instituciones o poderes enfrentarán la complicación de tener un impacto significativo pues buscan atender de manera unilateral una problemática multidimensional.

Por otra parte, para facilitar el proceso de diseño y rediseño de las políticas públicas, la implementación de ajustes y control de resultados es necesaria la estabilidad de los estudios relativos al tema. Contar con información anual y constante temporal y metodológicamente resulta crucial para el análisis de los resultados de las acciones implementadas, ya sea en avance o retroceso de la problemática. Además, el fomento de la práctica de sondeos por parte de los diferentes sectores, tales como el público y privado, fortalecerá el estudio de las políticas pues se verán nutridas por las diversas perspectivas presentadas.

Capítulo III. El Sistema Nacional Anticorrupción y futuro social

3.1 Perspectivas a futuro del combate a la corrupción

Las acciones realizadas, por parte de la administración pública dentro del marco legal, para la implementación de la ética y la vocación de servicio como una alternativa de combate a la corrupción no tienen el impacto deseado. En los últimos seis años, se establecieron una serie de reformas estructurales en el sector público, impulsadas por el poder ejecutivo federal, que tuvieron como objetivo replantear las perspectivas de diversos sectores gubernamentales para fortalecerlos y corregir los errores, para maximizar los resultados y disminuir los posibles obstáculos en su implementación.

Dichas reformas van desde el educativo hasta el energético, con especial énfasis en la reforma del sistema de control gubernamental y anticorrupción. Estos tres elementos reformados son abordados en este capítulo para analizarlos a razón de que tienen impacto en diferentes ámbitos de la vida individual y social. El primero, es responsable del desarrollo de las personas, pues le provee de herramientas para acceder a una movilidad social; el segundo, es uno de los pilares fundamentales de la economía mexicana; y el tercero, es el objeto de estudio de la presente investigación.

Con lo anterior, las acciones encaminadas al combate de la corrupción encontraron la posibilidad de incluirse y coordinarse en las nuevas estructuras institucionales. Así, se establece la creación de un nuevo sistema que prevenga y sancione estas conductas en los diferentes órdenes de gobierno y todos los sectores públicos, el Sistema Nacional Anticorrupción. Esta nueva organización se constituye como una instancia coordinadora que tiene como objetivo:

establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la

prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.¹³⁰

El Sistema busca establecer un nuevo proceso de combate a la corrupción, con la participación de todas las organizaciones involucradas con una perspectiva y facultades diferentes a lo realizado por la Secretaría de la Función Pública. Por tal razón, es la institución encargada de retomar las principales funciones de dirección en las políticas anticorrupción de la Secretaría, a la cual coordinará con aquellas pertenecientes a otros poderes y ordenes institucionales; sin embargo, surgen elementos preocupantes al análisis del proceso de creación que tendrá.

En la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dieron funciones para la Secretaría de la Función Pública en su artículo 37,¹³¹ donde se instruye el trabajo conjunto con el Sistema Nacional Anticorrupción. Ello para que la Secretaría sea una plataforma en la instalación del Sistema, y permita una transición menos abrupta en las instituciones encargadas del control y dirección de las políticas para el combate a la corrupción estructural y normativamente.

Si bien, dicho planteamiento puede funcionar como un mecanismo que acelere la instalación del Sistema Nacional Anticorrupción y, a su vez, permita el trabajo ininterrumpido del servicio público y funcionamiento de las actividades de control gubernamental, de la misma forma, puede generar que se adapten los vicios y malas prácticas administrativas y de cultura organizacional que se busca evitar.

Como se mencionó en el primer capítulo, al igual que las virtudes, los vicios del comportamiento humano dan origen a la costumbre y, en un periodo determinado de tiempo, a la moral de las personas. Son aprendidos y reforzados en la vida cotidiana del individuo por medio de la práctica y determinan la forma de relacionarse en un contexto determinado. Además, las inclinaciones fomentan maneras de actuar que se distinguen por la búsqueda del beneficio individual. Esta condición pone en riesgo la integridad de la instauración institucional del Sistema.

¹³⁰ *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Nueva Ley, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, pág. 3.

¹³¹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, pág. 36.

3.2 El valor del Sistema Nacional Anticorrupción

La disposición en el presente trabajo coloca este Sistema en el pronóstico, debido a que, si bien el decreto que determina su creación fue establecido en el 2016, su implementación y el ejercicio de sus funciones, a la fecha de la presente investigación, no cuenta con condiciones plenas de operación. Por lo anterior, se contempla como un modelo futuro, por lo cual son sus elementos constituyentes desde la normatividad los que se toman como referencia para generar una valoración sobre los posibles escenarios que tendrá su actuar.

Este Sistema está establecido para generar trabajo coordinado y uniforme en toda la administración pública mexicana e instituciones públicas en general, respecto a la manera en que debe ser prevenida y atendida la corrupción. Por lo anterior, el sistema tiene un alcance global, es decir, se estructura como el marco que guía las actividades de todas las instituciones en los diferentes órdenes de gobierno en materia anticorrupción.

El Sistema tiene nuevas dimensiones para cumplir con sus funciones, destaca que incluye a los municipios y sus instituciones; estos eran elementos que limitaban la participación de otras instituciones debido a la complejidad que representa agregar un número tan amplio de organizaciones y con estructuras y prácticas específicas e individualizadas que responden a las condiciones de su localidad. Por lo anterior, el sistema requiere de leyes marco, que dicten las líneas generales que deben atender los reglamentos y demás normatividades aplicables. Dentro de la *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* se establecen los objetivos de esta organización, de los que destacan:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases

mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.¹³²

El artículo 6 de la Ley establece que el objeto central del Sistema Nacional Anticorrupción es la coordinación de las instituciones públicas para la "prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y los hechos de corrupción"¹³³. Además, en su artículo 5 establece los principios rectores del servicio público, ("legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.")¹³⁴ que dan claridad en las intenciones del gobierno federal para la atención de la problemática.

La principal diferencia de esta nueva institución es que se abstrae del principio de división de poderes, pues incluye elementos de cada uno de los órdenes federales y locales, buscando la coordinación efectiva de las instituciones públicas en la implementación de las políticas anticorrupción, ya que reconoce a dicho fenómeno como una problemática social y cambiante, que no puede ser atendida sólo por un sector gubernamental para lograr los resultados esperados.

3.2.1 Composición del Sistema Nacional Anticorrupción

En respuesta a tal panorama, la estructura del Sistema fue diseñada con cuatro elementos fundamentales, como se establece en el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: el Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales,¹³⁵ los cuales tienen funciones específicas y representan a cada sector, público o social, con actividades de vigilancia, control o relativas a la implementación de las políticas.

¹³² *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva Ley, *op. cit.*, págs. 1-2.

¹³³ *Ibid.*, artículo 6, pág. 3.

¹³⁴ *Ibid.*, artículo 5, pág. 3.

¹³⁵ *Ibid.*, artículo 7, pág. 3.

En primer lugar, el Comité Coordinador es el encargado del diseño de las políticas públicas, sus actividades, así como la promoción y la evaluación de estas, como se establece en el artículo 8.¹³⁶ Este órgano tendrá influencia en todas las instituciones públicas, pues coordinará a los actores involucrados en la implementación de las acciones de su competencia.

En los artículos 9 y 10,¹³⁷ se establecen sus atribuciones y forma de integración respectivamente, en donde se señala que además de encargarse del manejo de la información generada por el sistema, destinada tanto para el acceso público como para el cumplimiento de las funciones de otros organismos, tiene la capacidad de establecer convenios que beneficien el cumplimiento de los objetivos del sistema. Además, es en el artículo 10 donde se determina que el Sistema cuente con representación de todos los actores involucrados en la materia.

Si bien, este Comité tiene la mayor parte de las de funciones adjetivas correspondientes al Sistema, dependerán de él las principales funciones sustantivas, es decir, gran parte de su actividad permitirá el funcionamiento de esta nueva institución, pero también tendrá responsabilidad que atienden la misión del Sistema.

El segundo componente del sistema es el Comité de Participación Ciudadana. Este es establecido en el Capítulo III,¹³⁸ y tiene como principal propósito ser el enlace entre el sistema y la sociedad civil, un individuo u organización. El artículo 16¹³⁹ señala que es la sociedad quien compondrá este Comité, las personas que sean designadas a dicho cargo deben cumplir con características como haber contribuido a la transparencia en el sector público o no tener cargo o afiliación a algún partido o institución pública.

El Comité de Participación Ciudadana es una muestra del interés y la necesidad de implementar prácticas de gobernanza en el combate a la corrupción, pues

¹³⁶ *Ibid.*, artículo 8, pág. 3.

¹³⁷ *Ibid.*, artículos 9 y 10, págs. 3-4.

¹³⁸ *Ibid.*, pág. 7.

¹³⁹ *Idem.*

representa un cimiento para el cambio de imagen y funcionamiento institucional. Lo anterior, se debe a que los ciudadanos seleccionados son ajenos a las organizaciones políticas e instituciones públicas, característica por la cual evaden la percepción de colusión, que la sociedad relaciona con los puestos y servidores públicos.

No obstante, el Comité de Participación Ciudadana, tiene condiciones en la normatividad que pueden representar un obstáculo para su funcionamiento o la trascendencia que sus acciones tengan en el sistema. El artículo 21¹⁴⁰ dispone que sus atribuciones sustantivas sean, principalmente, en materia de propuestas u observaciones. Además, la única materia en la que puede tomar decisiones aplicables es respecto a su programa de trabajo anual y normas internas. Con ello, la única ventana de acción en la que podría implicar una evolución significativa es al manejo y acceso de la información.

Sin embargo, lo anterior se aprecia limitado pues la posibilidad de publicar la información que ellos tengan, se restringe con la alternativa del manejo de información confidencial. El artículo 17 señala que es el Comité Coordinador quien tendrá la disposición final para la publicación de información, ello partiendo del siguiente extracto:

le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservado y confidencial¹⁴¹

La implementación superficial de actividades que en la teoría fortalecen el control administrativo y de los servidores públicos, y de aquellos elementos que permiten el fortalecimiento de un actuar ético y moral, quedó en evidencia dentro de la Secretaría de la Función Pública. Este hecho puede replicarse en las prácticas de gobernanza propuestas para el Sistema si no se tienen las consideraciones necesarias para el resguardo de las capacidades institucionales.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pág. 7.

¹⁴¹ *Ibid.*, pág. 6.

Esto es un suceso que también se observó con la implementación de las acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y los conflictos de interés, las cuales no lograron transitar del discurso a los hechos de manera efectiva, teniendo acciones limitadas como sucedió en su ejercicio desde la Secretaría de la Función Pública. Para el caso del Sistema, pone en riesgo su funcionamiento, pues es la coordinación de todos sus componentes lo que determina el cambio de paradigma; así, la inadecuada implementación del Comité de Participación Ciudadana puede ocasionar un proceso inconcluso o funciones erradas.

El tercer componente del Sistema es el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización. Está encargado de formular estructuras y procedimientos homólogos entre las instituciones de los diversos poderes con el gobierno federal y los gobiernos locales en materia de auditoría y fiscalización, como se establece en el artículo 42.¹⁴²

Se integrará por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.¹⁴³ Es por ello que surge la necesidad de un comité rector, el cual se instituye dentro del artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y que estará integrado de la siguiente manera:

la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las instituciones referidas en las fracciones III y IV del artículo 37 (entes locales) de esta Ley que serán elegidos por periodos de dos años, por consenso de la propia Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

El Comité Rector será presidido de manera dual por el Auditor Superior de la Federación y el titular de la Secretaría de la Función Pública, o por los representantes que de manera respectiva designen para estos efectos¹⁴⁴

¹⁴² *Ibid.*, pág. 17.

¹⁴³ *Ibid.*, pág. 12.

¹⁴⁴ *Idem.*

Queda en evidencia el alto grado de injerencia que tendrá la Secretaría de la Función Pública durante el periodo de instauración del Sistema. Apareciendo nuevamente el riesgo de que elementos propios del manejo organizacional, el comportamiento de los servidores públicos, así como los problemas presentados y la imagen negativa que tiene la sociedad acerca de la Secretaría, pasen a esta nueva instancia coordinadora, pues se construye desde la normatividad y paradigmas de trabajo, que ya han mostrado, que no tienen los resultados esperados.

Pues como se expone en el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"¹⁴⁵, publicada en el Diario Oficial de la Federación como documento adjunto en la fecha del 2 de enero de 2013. Dentro de la exposición de motivos se expresa lo siguiente:

La corrupción y la impunidad que impera a favor de los servidores públicos que incurrir en ese delito ofenden a la sociedad; son el cáncer que amenaza corroer y destruir el tejido de la relación entre Estado y sociedad. Es urgente poner un alto a ese grave problema.

[...]

Estas comisiones unidas coinciden con la Colegisladora en el sentido de suprimir de la estructura actual de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública, para dar paso a un nuevo modelo de control y rendición de cuentas de todas las dependencias públicas, en los tres Poderes y en los tres órdenes de gobierno, que reciben y utilizan fondos federales; modelo fundado en la visión, intereses y justos reclamos de la ciudadanía.¹⁴⁶

Con ello, se reconoce por las autoridades la *no idoneidad* de los servidores públicos, pertenecientes a la secretaría, y que quedan a cargo del manejo e implementación

¹⁴⁵ *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pág. 16.

normativa del sistema. Es el mismo gobierno federal quien reconoce la necesidad del cambio de personal y, como consecuencia de toda una estructura institucional, para la implementación de un nuevo Sistema; sin embargo, resulta incongruente posicionar a las personas que no lograron obtener buenos resultados en su desempeño a cargo de la instauración y manejo inicial del sistema.

El cuarto elemento que compone al Sistema, son los sistemas locales, los cuales están encargados de la implementación y coordinación de las entidades federativas y sus municipios. Son planteados como reproducciones locales del Sistema Nacional y cuentan con atribuciones equivalentes. Serán coordinados por las entidades federativas; sin embargo, Sistema Nacional debe asegurar su existencia en todos los municipios con la finalidad de garantizar las políticas anticorrupción en todos los órdenes de gobierno.

Una característica que tiene tanto puntos a favor como en contra, es que, algunas organizaciones públicas, inician su participación dentro del sistema sin una reestructuración interna. Esto implica que las organizaciones participantes tienen bases a partir de las cuales sustentarán sus nuevas acciones para la reducción de la corrupción, el fomento ético de los servidores públicos y las prácticas de control gubernamental. Así, el Sistema no tiene la posibilidad de iniciar desde los cimientos la nueva perspectiva que tendrá para el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, las prácticas que tengan estas organizaciones y que no resulten beneficiosas para el nuevo sistema pueden ser implementadas en él desde su construcción.

Al ser la Secretaría de la Función Pública la institución encargada del cuidado de los servidores públicos pertenecientes a la Administración Pública Federal y derivado de la redistribución de funciones de dicha Secretaría al nuevo Sistema, ambas organizaciones tendrán similitudes pero están centradas en complementar las acciones anticorrupción a su cargo; sin embargo, lograr establecer una identidad propia e independiente en el periodo de instauración puede ser un punto determinante en el funcionamiento y la percepción que la ciudadanía tenga de la nueva estructura anticorrupción.

Para lograr lo anterior, se deben fomentar puntos que diferencien a estas instituciones. Ejemplo de lo anterior es que la Secretaría de la Función Pública está contemplada dentro de una ley marco, es decir, que se establece dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, por lo que únicamente tiene observancia dentro del poder ejecutivo, mientras que el Sistema Nacional será un ente coordinador de las políticas anticorrupción. Así independientemente del orden al que pertenezcan, están sujetos al cumplimiento de lo establecido en el combate a la corrupción. Estos cambios se generan dentro del artículo 113 de la Constitución, el cual establece:

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. [...]

podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. [...]

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.¹⁴⁷

Con esto se encuentran coincidencias entre la Secretaría de la Función Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción como sus funciones de vigilancia en el ejercicio de los recursos públicos, pero el hecho de que se contemple dentro de la constitución le brinda la posibilidad de que se implemente dentro de todas las entidades del Estado mexicano y sus instituciones.

Como se observa existen elementos en la normatividad que le permitirán al Sistema Nacional Anticorrupción trascender de un poder de la federación a otro y tener

¹⁴⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, Diario Oficial de la Federación, 2018, págs. 108-109.

facultades a fin de establecer políticas que atiendan a la problemática de manera multidimensional; sin embargo, se encuentran otras características que limitan y podrían repetir los obstáculos encontrados por la Secretaría dentro de sus funciones. Por ejemplo, las facultades que este sistema tendrá representan un problema para cambiar la perspectiva de sus actividades.

En el caso de la Secretaría de la Función Pública, previo a la reforma en que se incluye como ente coordinado por el Sistema Nacional Anticorrupción, en el año 2010 contaba con la facultad respecto a sanciones administrativas en el artículo 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; pues otro tipo de presuntas faltas, como civiles o penales, que surgieran de sus actividades de auditoría debían ser presentadas ante las instancias competentes, limitando su capacidad de control.

Este elemento se replicó dentro del diseño del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual sólo puede atender asuntos administrativos y actos de corrupción,¹⁴⁸ siendo ambigua esta nueva facultad, y se amplió su participación en tareas de fiscalización, la cuales son compartidas con el poder legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación. En el tema anticorrupción, también se le otorgaron mayores funciones al Sistema, pero resultan difusas debido a la falta de una clara definición de aquello que se entenderá como actos de corrupción en el Sistema.

Por otra parte, también se encuentran elementos que generan cambio de un paradigma institucional a otro. Ejemplo de ello, es la participación de las entidades federativas con los sistemas locales anticorrupción. La trascendencia de esta característica radica en la participación de los estados y los municipios, aunque destaca que nuevamente se dedica a faltas administrativas y hechos de corrupción en lo local. De esta manera el objetivo de implementar sanciones más justas acorde del tipo de faltas queda distante a la realidad.

Retomando los elementos señalados dentro del artículo 113 constitucional, se encuentra la participación de otros poderes de la federación, como es el caso del

¹⁴⁸ *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, op. cit.*, 2018, Artículo 1, pág. 1.

legislativo en materia de fiscalización; no obstante, esta participación también es limitada y las actividades del Sistema se acotan a ámbitos administrativos.

Por último, una de las principales debilidades del Sistema Nacional Anticorrupción, fue redactada dentro de dicho artículo, ya que señala la naturaleza de sus recomendaciones, las cuales no serán vinculantes.¹⁴⁹ Los criterios que podrá utilizar para presionar a las instituciones a que implementen mejoras en la materia o busquen eliminar posibles riesgos serán limitados si aquellas opiniones que emita y las observaciones que les realice no sean tomadas en cuenta con todas las implicaciones que representan.

Lo anterior, puede significar la construcción de un ente equivalente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos,¹⁵⁰ que sólo puede intervenir en hechos en los que se involucran instituciones públicas, emitiendo recomendaciones de mínimo impacto, ya que no obliga a las instituciones a implementarlas y a los servidores a cumplirlas.

A pesar de lo anterior, los avances realizados para lograr un control integral de las actividades de corrupción tienen un progreso sustancial, ya que con las leyes secundarias creadas para el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción tienen una nueva perspectiva respecto a quienes deben estar sujetos a las leyes y acciones anticorrupción.

El principal cambio dentro de los lineamientos es la perspectiva del servidor público, entendido dentro de los lineamientos en materia de responsabilidades administrativas y anticorrupción, pues se creó en el año 2015 una reforma en la del Título Cuarto de la Constitución, donde se incluyen la sanción de los actos de corrupción.¹⁵¹

¹⁴⁹ *Idem*.

¹⁵⁰ Espinoza Hernández, Raymundo, “Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos”. *Alegatos*, Núm. 93, México, s/editorial, mayo/agosto de 2016, págs. 341-366.

¹⁵¹ ¹⁵¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, *op. cit.*, pág. 297.

Esto permite la acción en todos los servidores públicos teniendo una excepción, el presidente de la República, quien sólo puede ser juzgado por traición a la patria. Este puede ser uno de los puntos más sensibles, pues no es necesario entrar en alguna de las consideraciones de traición a la patria, como lo señala el artículo 123 del código penal federal,¹⁵² para generar graves daños con actos de corrupción al país.

La efectiva implementación del Sistema Nacional Anticorrupción no sólo dependerá del alcance que este tenga. Una parte de su efectividad radicará en el actuar de los servidores públicos, es decir, en que ejerzan de manera adecuada dichas facultades. Un suceso que se relaciona con este ámbito es el de las finanzas públicas, donde, generalmente, sólo hasta el cambio de gobierno es que se inician las auditorías correspondientes o procesos de control gubernamental, pero las facultades son permanentes, aunque no se ejerzan.

Para lograr lo anterior, se deben cuidar los sucesos en los que aun existiendo una normatividad rigurosa, los servidores públicos encargados de ejecutar las actividades se abstienen de realizar sus funciones. Además, si bien el Sistema Nacional Anticorrupción es el coordinador de las acciones, es responsabilidad los municipios y entidades federativas poner en marcha las actividades pertinentes con sus servidores públicos en sus instituciones anticorrupción.

Sigue cuadro.

¹⁵² *Código Penal Federal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, págs. 32-33.

Cuadro 6. Análisis FODA del Sistema Nacional Anticorrupción

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentra establecido dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que le provee mayor capacidad de participación. • Nueva cultura organizacional. • Participa la sociedad civil dentro del mismo, brindando mayor confianza y credibilidad a sus actividades. • Incluye todos los órdenes de gobierno. • Presencia de representantes de todos los poderes federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de gobernanza que faciliten la gobernabilidad. • Creación completamente nueva de los sistemas de control. • Nueva perspectiva social respecto a si la institución es corrupta. • La creación de diversas actividades por cada institución para un mismo fin, lo que contribuye a la innovación de los sistemas anticorrupción.
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones no vinculantes. • Alto grado de preeminencia de las actividades de control financiero. • Nuevamente se retoma el manejo de los recursos públicos como principal indicador de la corrupción. • Demasiadas instituciones dentro de sus funciones lo que puede provocar bajo rendimiento o mala coordinación. • Posible conflicto entre los poderes federales por la injerencia de uno frente a otro. • Ambigüedad en la definición de actos de corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de vicios en materia de corrupción, y falta de ética y vocación de servicio. • Entorpecimiento de sus funciones por los institutos estatales anticorrupción. • Cambio de gobierno que no favorezca la implementación del sistema. • Percepción social desfavorable de los esfuerzos actuales anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia con información del análisis del apartado 3.2 de la investigación.

3.3 Prospectiva

La prospectiva es una práctica que tomó relevancia para diseñar los programas de gobierno y evaluar la situación actual de la sociedad, con el objetivo de establecer mecanismos más adecuados a las necesidades sociales y que contemplen escenarios futuros. En este sentido, se concentran posibilidades a largo plazo,

superando las proyecciones más comunes que se realizan para identificar alternativas a un futuro de cinco años.

Por esta razón han existido una gran variedad de metodologías que se aplican en la construcción de este tipo de conocimientos. La Doctora Guillermina Baena, explica que al igual que todo campo de conocimiento, la prospectiva, ha experimentado un desarrollo no sólo en sus procesos sino también en sus herramientas,¹⁵³ por lo que se originaron métodos cuantitativos, los cuales permiten crear información a través del uso de disciplinas y ciencias como la estadística, las matemáticas o la economía.¹⁵⁴

La prospectiva también cuenta con métodos cualitativos, en los que señala, se tiene un alto nivel de "información subjetiva con base en la intuición y la experiencia"¹⁵⁵ de las personas. Dentro de este grupo se encuentran dos de los más utilizados en prospectiva: el método Delphi y el método de construcción de escenarios. Para el presente trabajo, se desarrolla el análisis desde la perspectiva de la construcción de escenarios, pues por sus características se adecua a la prospectiva política. Además, busca ser una fuente de información que brinde una vía para la planeación y la administración estratégica.

La característica principal de dicho método es que presenta posibilidades de coyuntura, los cuales representan alternativas en un futuro, establecidas por variables que influyen de manera directa en las condiciones de un suceso o su evolución. Así, posibilita la construcción de alternativas que tiene mejores condiciones para tener resultados asertivos.

Entre los beneficios que puede aportar, no sólo a este proyecto, es que las variables que contempla cambian y se "cruzan". Las ciencias sociales y los problemas que estudia comparten esta característica. Al ser elementos cambiantes las alternativas, soluciones, estudios y propuestas requieren prever esta dinámica y modificarse para

¹⁵³ Baena Paz, Guillermina, *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica*, Distrito Federal, DGAPA-UNAM, 2014.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pág. 75.

¹⁵⁵ *Ibid.*, pág. 78.

su funcionamiento óptimo. Las diferentes combinaciones de las variables producen un escenario, el cual es definido como:

la recreación de un momento en un tiempo determinado con los actores específicos, sus roles peculiares y sus características, con los lugares, los objetos y las situaciones que puede imaginar el escritor en cualquier momento temporal: atrás, aquí, adelante, muy adelante.¹⁵⁶

Dentro del texto que se toma como fundamento para el uso de la metodología de la prospectiva, la Doctora Guillermina Baena, determina los siguientes puntos básicos de cualquier metodología de construcción de escenarios:

- Un diagnóstico del presente con elementos del pasado que han influido en él.
- El diagnóstico se elabora con indicadores que enfatizan los principales problemas, logros u oportunidades.
- Se elaboran enunciados hipotéticos.
- Señalan un abanico de opciones y situaciones probables.
- Distinguen los relieves significativos de una situación probable.
- Selecciona los datos que poseen pertinencia e impacto en una situación concreta.
- Se redacta a manera de ensayo.
- Son relatos breves que pretenden expresar de manera clara y comprensible alternativas de futura evolución.
- Incluyen explícitamente el tiempo de ocurrencia y el impacto que los hechos tendrán en el futuro.
- Son cualitativos y algunas veces se refuerzan con los métodos cuantitativos.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibid.*, pág. 97.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pág. 99.

3.3.1 Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicación Aplicada para una Clasificación (MIC MAC)

El método de Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada para una Clasificación (MIC MAC)¹⁵⁸, contribuye a la clasificación, mediante una matriz de variables cruzadas, las cuales permiten identificar la trascendencia y las relaciones entre ellas dentro de un fenómeno determinado. Para identificar las variables y cuáles son sus relaciones entre ellas, desde los actores que se ven involucrados y las diversas afinidades o discordancias entre ellos, se puede recurrir a diversas herramientas tanto cuantitativas como cualitativas.

3.3.1.1. Identificación de variables

Este método puede ser trabajado desde diversas perspectivas, contemplando diferentes etapas, y para la presente investigación se consideran tres. La primera de ellas es identificar las variables que intervienen en el fenómeno estudiado. Retomando elementos que se identificaron dentro del diagnóstico, se pueden tomar ocho variables que se encuentran establecidas y desarrolladas en la siguiente tabla:

Cuadro 7. Variables consideradas para el análisis MIC MAC

Variable	Siglas	Descripción
Ética	Et.	Formación que permite al individuo respetar los valores aceptados por la comunidad y en beneficio de esta.
Vocación de Servicio	VS.	Inclinación de una persona por realizar o prestar un bien o servicio público en beneficio de un tercero.
Prácticas de la corrupción: nivel operativo de la administración pública	COp.	Actividades que se realizan en búsqueda del beneficio del servidor público, a través del uso de sus facultades. En los puestos operativos de la administración pública.
Prácticas de la corrupción: nivel directivo de la administración pública	CDir.	Actividades que se realizan en búsqueda del beneficio del servidor público, a través del uso de sus facultades. En los puestos directivos de la administración pública.

¹⁵⁸ Baena Paz, Guillermina, *Prospectiva: Sus Métodos y Técnicas*, México, IAPEM, 2016, pág. 139.

Prácticas de la corrupción: Procesos políticos	CPP.	Actividades que se realizan en búsqueda del beneficio del servidor público, a través del uso de sus facultades. En los puestos políticos.
Instituciones involucradas (SNA y SFP)	II	Organización que tiene como finalidad o interés sustantivo en la prevención o sanción de los hechos de corrupción.
Normatividad aplicable	NA	Conjunto de leyes, normas, decretos, y otros preceptos legales. Que tiene como objetivo instrumentar y facultar a las autoridades para la prevención y sanción de los hechos de corrupción.
Percepción de la ciudadanía	PC	Se refiere a las condiciones en que la ciudadanía identifica el estado actual de la corrupción, sus efectos e influencia en las actividades gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia con el análisis de la información presentada en el segundo capítulo de la investigación.

3.3.1.2. Construcción de Matriz

La segunda etapa es la construcción de una matriz cruzada, donde las variables se van a reflejar en ambos costados (horizontal, que representa los valores dependientes y vertical, que representa los valores de influencia). En este punto se determina la relación existente entre ellas. Asignándoles un valor cuantitativo: 3 para relación fuerte, 2 para relación media, 1 para relación débil y 0 para relación nula. De esta manera se podrá señalar las características de cada viable.

Sigue cuadro

Cuadro 8. Asignación de valores a cada variable

		Dependencia (x)								
Influencia (y)		Et.	VS.	COp.	CDir.	CPP.	II.	NA	PC.	Suma
	Et.	X	0	0	0	0	2	3	3	8
	VS.	3	X	0	0	0	0	0	0	3
	COp.	3	3	X	2	3	1	3	2	17
	CDir.	3	3	3	X	3	1	3	2	18
	CPP.	3	3	1	2	X	1	3	1	14
	II.	1	0	2	3	3	X	3	0	12
	NA	1	0	3	2	3	3	X	0	12
	PC.	2	0	3	1	3	3	3	X	15
	Suma	16	9	12	10	15	11	18	8	X

Fuente: Elaboración propia con base en las variables del Cuadro 7. *Variables consideradas para el análisis MIC MAC.*

Para mostrar la manera en que se asignaron los valores, se tomara como ejemplo a las variables ética (Et.), vocación de servicio (VS.) y normatividad aplicable (NA). En primera instancia, la ética encuentra una relación fuerte con la vocación de servicio en un sentido de influencia, debido a que aquella persona que desea realizar una función o desempeñar alguna profesión en el sector público buscará cumplir con las virtudes personales, institucionales y disciplinarias, pues son los principios aceptados por la sociedad que, por el principio de bienestar común, benefician a la colectividad y permiten una convivencia armónica; sin embargo, no dependen una variable de la otra, ya que el apego a los valores éticos no es exclusivo de las personas que realizan una función porque esa fue su inclinación.

Por otra parte, la vocación de servicio influye directamente en el ejercicio de prácticas de corrupción. Como se describió, esta variable representa el deseo de una persona en realizar una acción en beneficio de otra y como se ha definido la corrupción es el uso de las facultades propias de un puesto público en beneficio de quien lo ocupa o algún tercero. En consecuencia, quien tiene vocación de servicio, disminuye las posibilidades de realizar actos de corrupción. Además, la existencia

de vocación de servicio es individual e independiente de si existen actos de corrupción o no.

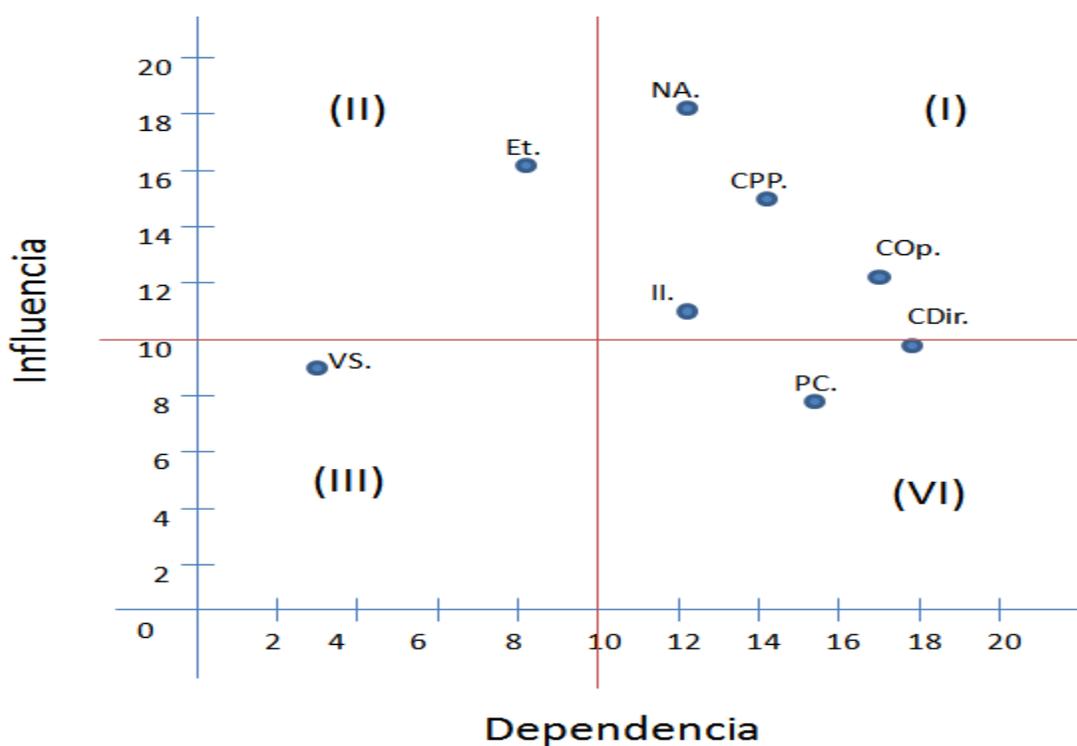
El caso de la normatividad aplicable tiene una tendencia de alta dependencia a los hechos de corrupción, ya que como se observó en el diagnóstico, se puede ver entorpecido su diseño y aplicación si existen estas acciones. Mientras que su influencia también es alta, debido a que son las que establecen las pautas y determinan la coyuntura en que se ejercen actividades corruptas a través de lagunas legales o penas de baja contundencia que pueden ser asumidas como un *costo de transacción*.

3.3.1.3. Clasificación de resultados

La tercera etapa del método MIC MAC es la clasificación de resultados, que son graficados en un plano cartesiano. Tomando como valores X a la dependencia y como Y, la influencia. Posteriormente se trazan líneas a la mitad de la gráfica tanto de X como de Y, que forman cuatro cuadrantes en los que se clasificaran las variables.

Sigue gráfico

Gráfico 3. Matriz de impactos cruzados



Fuente: Elaboración propia con información del Cuadro 8. *Asignación de valores a cada variable.*

Dentro de la zona (I) se encuentran las variables que tiene un alto impacto pero que depende o se sustentan en otras, lo que vuelve compleja su modificación. Por ejemplo, las prácticas de corrupción en el nivel operativo tienen diversos orígenes, situación que dificulta lograr atenderla de manera multidimensional; sin embargo, si se logra disminuir de manera sostenida la recurrencia de dichas prácticas en el sector, permitirá al gobierno establecer mecanismos que efectivamente cumplan las funciones sustantivas de las instituciones.

Se puede reconocer otro ejemplo al tomar como referencia la denuncia de delitos. En el caso de los servidores públicos, dentro del nivel operativo de la administración pública los encargados de implementar los trámites administrativos y realizar las averiguaciones correspondientes, si carecen de ética y moralidad en sus acciones (retomando la concepción moral de Kant respecto al apego a la legalidad) tiene como consecuencia la inadecuada implementación de sus acciones.

Sin embargo, el correcto actuar de estos servidores puede facilitar la identificación de aquellos actores que incurren en actos de corrupción, pues las investigaciones y el fomento a la denuncia de los delitos fortalecerá a las instituciones con la información adecuada para el diseño e implementación de actividades. Por lo anterior, se observa que los elementos del sector (I) requieren de una coyuntura específica, que le brinde el soporte necesario para lograr la implementación adecuada en acciones directas para estas variables.

Por otra parte, se observa que dentro de las zonas (II) y (III) se encuentran alternativas que tienen una aplicación con menos necesidades para su correcto funcionamiento, pero sus resultados tienen diferente impacto en la atención de la problemática.

En el caso de la variable vocación de servicio, se analiza su dependencia e impacto desde la perspectiva de los costos de transacción; se asume que alguno de los dos tipos de costos ya sea el costo *ex-ante* o el costo *ex-post* será el resultante de su aplicación como alternativa en el combate a la corrupción. Por ello, se puede señalar el ejemplo abordado dentro de la presente investigación respecto al sector educativo, donde se implementaron reformas para disminuir las dolencias a causa de la deficiente vocación y preparación de los profesores. De manera que cabe preguntar, ¿qué es más costoso, implementar mecanismos que fomenten y reconozcan la vocación de servicio en los servidores públicos y quienes aspiran a ingresar a estos puestos, o establecer reformas y acciones para modificar las inclinaciones individuales y capacitación a los servidores públicos? Es decir, ¿es mejor procurar y fomentar, o reformar y vigilar?

La diferencia entre la posibilidad del desarrollo favorable de la variable *vocación de servicio* y elementos como los actos de corrupción es que ésta sólo tiene un origen, es decir, la vocación surge del individuo y es su única fuente, pero la corrupción es multifactorial. Por ello, la vocación de servicio disminuye costos de operación ya que no requiere de políticas multidimensionales.

En el cuadrante (IV)¹⁶⁰ se representa variables que se dificultan en surgir y modificar, además de tener un bajo impacto para el cambio de la situación. En este caso, la percepción social se encuentra aquí, debido a que, si bien puede influir en las decisiones tomadas, en la dinámica actual no generan un cambio directo o considerable.

Asimismo, la percepción de la ciudadanía depende directamente de lo que sucede con las demás variables. Ejemplo de lo mencionado es que no cambia súbitamente, aun cuando se realicen modificaciones en la normatividad pues es el resultado de que las otras variables generen una nueva inercia en el pensamiento colectivo. O en caso de que se logren avances en el combate a la corrupción, esta permanecerá con reservas pues se encuentra fundamentada en prejuicios. Más que ser una alternativa de cambio, debe ser el objetivo por lograr con la disminución de la corrupción.

3.3.2. Construcción de escenarios

Con el análisis realizado, las variables obtienen un orden. Con ello es posible construir escenarios en función de las relaciones que tienen unas con otras. Éstas, al igual que los escenarios, tienen diversas posibilidades. Existen tres tipos de escenarios,¹⁶¹ el primero es el utópico, referente a una situación ideal, en este las variables se comportan de manera óptima, obteniendo los resultados que mejor contribuyan a los objetivos planteados. El segundo de los escenarios es el distópico, que representa los valores contrarios al utópico, en las variables tienen un comportamiento catastrófico, teniendo como consecuencia el aumento de las condiciones negativas.

El tercer escenario es el eutópico. Éste se refiere a la tendencia, el comportamiento estable de las variables en las condiciones actuales al momento de realizar el análisis. Tomando como sustento el ejercicio MICMAC y el diagnóstico realizado

¹⁶⁰ Cuadrante IV correspondiente a la información presentada en el Gráfico. Matriz de impactos cruzados, pág. 92.

¹⁶¹ *Ibid.*, págs. 164-165.

con los estudios presentados por diversas instituciones respecto a la percepción de la sociedad, se presenta la siguiente tabla, que contiene la descripción de cada una de las variables y el comportamiento que tienen en cada uno de los escenarios.

Cuadro 9. Comportamiento de las variables según el escenario

Variable	Utópico	Distópico	Eutópico
Ética	Se desarrollan mecanismos para la formación y fomento ético en los servidores públicos, los cuales son acatados por los servidores públicos y guían su actuar dentro del servicio.	El desarrollo ético en los servidores públicos deja de ser un objetivo del gobierno federal. Los lineamientos en la materia son ignorados por las instituciones y órganos responsables de control y vigilancia gubernamental.	Las acciones para fomentar los valores éticos son superficiales y con bajo impacto y alcance. El discurso expone la necesidad de su implementación, pero no logran concretar ninguna acción contundente.
Vocación de Servicio	Se da un alto grado de relevancia a la vocación de servicio en los mecanismos de ingreso a los puestos públicos. Es fortalecida dentro de las instituciones por medio del desarrollo del personal público. Contribuye al desarrollo disciplinario e institucional, logrando mejores resultados.	La vocación de servicio no es un punto que se tome en cuenta para el ingreso al sector público. Los servidores únicamente buscan el beneficio individual dentro del servicio público.	No se crean lineamientos que establezcan la obligación de valorar la vocación de servicio y fomentarla. Es un elemento que no representa mayor impacto bajo la perspectiva que tiene el gobierno.
Prácticas de la corrupción: nivel operativo de la administración pública	Los servidores públicos dejan de incurrir en este tipo de acciones. Los servicios y tramites, así como cualquier función de gobierno logran obtener mejores resultados a menores costos y	Se toman como una cuestión <i>natural</i> del servicio público y se practican con mayor frecuencia. Los costos de transacción se convierten en un factor insostenible. Y las actividades	Se incrementan las prácticas de corrupción de los servidores públicos en este nivel. Surgen costos de transacción que son absorbidos por la sociedad principalmente.

	siempre en búsqueda del beneficio social.	funcionales dejan de cumplirse.	
Prácticas de la corrupción: nivel directivo de la administración pública.	La administración pública cuenta con servidores públicos que se conducen de forma ética y en beneficio de los ciudadanos. Las decisiones que toman parten del interés social y tienen un mejor recibimiento por parte de los ciudadanos.	Los niveles directivos de la administración pública establecen acciones para el beneficio directo de un grupo determinado y no de la colectividad. Incrementan las políticas y acciones de gobierno que integran e incrementan las desigualdades.	Los servidores públicos continúan bajo el principio de grupos de amigos y buscan beneficios individuales. El gobierno actúa de acuerdo con las necesidades de ciertas personas. La sociedad debe responsabilizarse de los costos de transacción generados. Disminuye la legitimidad y gobernabilidad.
Prácticas de la corrupción: Procesos políticos	Los representantes políticos, realizan cada acción en beneficio de los ciudadanos, de acuerdo con el principio de representatividad. Se buscan prácticas de gobernanza en la construcción de las agendas y objetivos de gobierno y administración pública.	Los círculos políticos son seleccionados por individuos que se ven directamente beneficiados por sus decisiones con alcance reducido. Generan problemas de gobernabilidad y justicia social. Se pierde el principio de representatividad. Se producen riesgos de seguridad nacional.	Los representantes buscan acceder a beneficios por sus cargos, para sí mismos o el partido. Se afectan funciones de gobierno y de dirección nacional.
Instituciones involucradas (SNA y SFP)	Se otorgan a las instituciones las facultades necesarias para la prevención y sanción de las prácticas de corrupción. Además, se reforman las normativas internas para que garanticen las	Las instituciones no son reconocidas por la sociedad y los servidores que en ellas laboran no respetan sus objetivos centrales. No se crean lineamientos que permitan generar las sanciones de acuerdo con el tipo de falta y las	Carecen de un funcionamiento óptimo y tienen una mala imagen frente a la sociedad. Los servidores públicos no realizan sus obligaciones y permiten el continuo ejercicio de acciones corruptas por parte de otros servidores públicos, particulares

	prácticas idóneas de sus servidores públicos.	consecuencias de estas.	y representantes políticos.
Normatividad aplicable	Es respetada por servidores públicos y ciudadanos. Además de contar con una estructura sólida y facultades necesarias. Tiene una orientación social y protege a la ciudadanía, establece de manera precisa las facultades de cada institución y puesto público.	Las prácticas de corrupción y los intereses individuales generan un marco normativo endeble y de bajo respeto. Se permite el manejo ilegal de servidores públicos y actores privados o sociales. Se generan reformas a las leyes con mayores lagunas legales que permitan las prácticas corruptas.	La normatividad no es posible aplicarla de manera adecuada debido a los procedimientos deficientes y limitantes legales. Se encuentran de forma discursiva los objetivos de acción del gobierno. En caso de implementarse son poco respetadas por los servidores. Puede que no logren realizarse las acciones planteadas en el discurso.
Percepción de la ciudadanía	Es un elemento de atención para el gobierno y la administración pública. Se toma como referencia para la continua evaluación del actuar gubernamental en los procesos administrativos y de control gubernamental.	Deja de ser expresada y la mínima información es ignorada. Se pierde el origen de la administración pública que reside en la organización para el desarrollo social.	Surgen estudios que dan una referencia sobre la misma, empero no se observa atención específica y efectiva por parte de los servidores y el gobierno. Genera descontento social y pérdida de gobernabilidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 7. *Variables consideradas para el análisis MIC MAC.*

3.3.2.1. Escenario Utópico

Dentro del escenario utópico, se contempla un progreso en la solución del problema, que tendrá como consecuencia la implementación de una administración pública libre de los obstáculos que la corrupción genera, pues la superará, permitiendo su funcionamiento ideal para el cumplimiento de sus facultades y responsabilidades.

En este sentido, se efectúan acciones encaminadas a las variables que tienen un alto impacto. Tomando en cuenta las características utópicas de la variable vocación de servicio y ética, surge un panorama en el cual los servidores públicos toman conciencia de las actividades que realizan y sus consecuencias, recuperado el sentido de servicio público en búsqueda del beneficio social. Así, los servidores logran mejorar su puesto y los resultados que brindan a la sociedad.

Surge un progreso general en los sectores sociales, pues las condiciones ideales del actuar público, así como la correcta implementación de las políticas y acciones anunciadas por los representantes, logran generar cambios en cada uno de sus ámbitos, mejorando la calidad de vida y logrando el bien común. Un ejemplo de ello es el cambio en la perspectiva de los legisladores quienes realizan sus funciones de acuerdo al interés social, estableciendo mejoras regulatorias y normativas para el fomento del desarrollo de la sociedad, realmente representan intereses de la ciudadanía y no de una bancada partidista.

Como consecuencia, la normatividad podrá realizar las modificaciones pertinentes para establecer los mecanismos necesarios y facultades requeridas por las instituciones, en sus labores de combate a la corrupción. La aplicación de mecanismos que permitan el fomento y promoción de los valores éticos, los cuales sean absorbidos por los servidores y representantes permiten un progreso social. Ello a causa de que la vocación de servicio permite buscar el beneficio para las demás, siendo la voluntad del servidor público y este el objeto de su retribución a la sociedad.

No sólo tendría una reducción de las prácticas de corrupción de manera voluntaria, pues los servidores públicos no actuarían de alguna manera contra el apego a la legalidad o los valores que los definen como individuo, sino que se vería consolidado en la normatividad, la cual se fundamenta en la moralidad de un grupo poblacional. Con ello, las instituciones pueden realizar mejor sus labores y se establecen condiciones para la recuperación institucional y social.

El hecho de que los servidores cumplan lo estipulado en el marco legal, y que éste sea adecuado a las necesidades para un correcto combate a la corrupción,

representa la conciliación de los intereses de los diversos grupos que convergen en el sector público. De ser este el resultado, el Sistema Nacional Anticorrupción, habría logrado el cometido de instituirse en una organización con alto grado de gobernanza y resultados en el combate a la corrupción, cumpliendo con el objetivo de reducir la autoprotección entre servidores públicos y la displicencia de las autoridades acerca de las acciones de corrupción.

Otro de los ámbitos que percibe un impacto positivo dentro de este escenario, es el de los servicios públicos y su funcionamiento. Esto también mejora la calidad de vida de los ciudadanos, pues la precariedad en que la gestión de recursos y los medios de ingreso al servicio afectan la calidad de los servicios, como es el caso de la educación pública, tienen consecuencias directas en el desarrollo individual.

La disminución de la corrupción no es un resultado banal, y el rendimiento presupuestario no es el punto crucial de su trascendencia. La vida social e individual y las implicaciones que tiene el correcto funcionar institucional es lo que determina la necesidad del cambio de perspectivas en la atención de esta problemática. El fomento ético y de vocación de servicio, permitirá el acceso a nuevas perspectivas de servicio público con mejores resultados.

3.3.2.2. Escenario Distópico

Surge cuando las alternativas se encuentran con un alto grado de dependencia entre sí, y no se encuentran opciones donde la normatividad y los servidores públicos generen un cambio en la dinámica social, por lo que las alternativas aplicables con mayor facilidad desaparecen. Este escenario se caracteriza por los altos costos que imperan en la transacción de las decisiones de gobierno, incrementando el descontento social y teniendo como consecuencia la inestabilidad gubernamental.

En este supuesto, las adecuaciones legales o institucionales implementadas no tienen efecto alguno debido a que cada vez es mayor el número de servidores que ven estas acciones como una alternativa viable para la consecución de sus objetivos personales. Se pierde el sentido de colectividad y genera una crisis dentro

del tejido social, pues la carencia de elementos morales queda en evidencia por la baja construcción de una ética general y el deficiente ejercicio de virtudes individuales. La carga moral y legal de las acciones desaparece, en el sentido expuesto por Kant.

Así, no sólo los servidores públicos buscan sobrepasar las normas, sino que todos los individuos se ven en la necesidad de ejercer acciones corruptas para satisfacer sus necesidades, aun por encima de otras normas. Se plantea un regreso al Estado de naturaleza; sin embargo, es a causa de la corrupción y las funciones que tienen los servidores públicos que se incrementan las desigualdades y las ventajas de estos.

Nuevamente se establecen condiciones donde los beneficios que obtiene el grupo gobernante a costa de la sociedad, implican la posibilidad de un movimiento por parte de los ciudadanos en búsqueda de su emancipación y la revocación del gobierno existente; como sucedió en la Revolución francesa de 1789 o la Mexicana en el año 1910.

Con ello, el escenario de parálisis legislativa o el funcionamiento de las instituciones, pasa de generar problemáticas a la sociedad a producirlos en el orden de gobierno y estabilidad nacional, pues la impunidad de los representantes políticos y el aparato administrativo en los procesos, en este escenario, resultaría indiscutible ya que lo realizan de forma cínica al sentirse respaldados por los sistemas de control e inmunes por la normatividad inadecuada y *ah doc*.

En este sentido el costo económico pasa a segundo término, pues son la soberanía nacional, la estabilidad político-administrativa y la vida individual, los elementos que corren riesgos reales dentro de este escenario. De manera similar a lo planteado con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, al ser corrompidas las instituciones públicas, éstas requieren una restructuración total; así, al corromperse la sociedad se deberá recurrir a medidas proporcionales a las del caso anterior.

3.3.2.3. Escenario Eutópico

Dentro de este escenario, se encuentran las variables tendenciales de los actos de corrupción en cualquier nivel. Incluso la adición de alguna en su fase utópica, no evitará la llegada a un panorama en el cual la ciudadanía no reconozca a las instituciones y que los servidores públicos sean individuos que se encuentren más allá de las normas que ellos establecen.

La falta de virtudes se refleja en todos los aspectos de la vida social, donde las personas buscarán únicamente su beneficio sin importar los medios utilizados. El desarrollo de la comunidad no es atendido por ningún actor, pues resulta ajeno a su individualidad. En consecuencia, el tejido social se encuentra debilitado y con pocas alternativas de mejora.

La posición en que se sitúa el gobierno, y en general los sistemas de representación y orden social, respecto a la tendencia establecida es de una precaria estabilidad. Ello no solo al exterior, entendiéndolo como sus relaciones con la ciudadanía; también al interior representa un riesgo, pues las parálisis legislativas o administrativas surgen a manera de presión entre los representantes de diversos grupos involucrados. Eso tiene como producto movimientos o manifestaciones sociales de naturaleza violenta o no institucional, debido a la falta de confianza hacia los mecanismos legalmente establecidos e instrumentados institucionalmente.

La impunidad dentro de este escenario permanece. Siendo la colusión el principal medio por lo que esto no cambia, ya que al estar más de un individuo involucrado, las investigaciones pertinentes pueden dejar en evidencia las prácticas institucionales fuera de la legalidad o involucrar personajes que tiene un respaldo de los altos mandos administrativos o políticos.

La percepción social, continua con la disminución de confianza en las organizaciones públicas, colocando con mayor relevancia a organizaciones con mejor percepción de la sociedad, como los medios de comunicación o las instituciones religiosas, vulnerando la soberanía y autonomía nacional o local, así como los principios constitucionales. Esto puede determinar la injerencia de otros

Estados u organizaciones supranacionales en la dinámica nacional y el diseño de los gobiernos que la dirigen al país.

El Sistema Nacional Anticorrupción emerge en un contexto adverso. Además de ser limitado por la naturaleza de su creación, no sólo en aspectos discursivos, sino también organizacionales. La interferencia de nuevos actores pertenecientes a otros poderes federales representa un peligro a los principios de división de poderes, y aunque la colaboración entre estos órdenes no debe representar la pérdida de este principio, la normatividad del sistema lo contempla débilmente y fue constituido sin mecanismos de control para su estructura y la participación de actores.

Este escenario presenta condiciones complejas de resolver respecto a los actos de corrupción, los cuales se presentan tanto en una disposición de *cascada*, es decir, que provienen de altos mandos y culminan en la sociedad; y como de *burbuja*, el inverso al supuesto anterior. Con lo que su atención debe partir de una política multidimensional tanto de toma de decisiones como de ejercicio dentro de las relaciones administración-ciudadanía.

Así, deben contemplarse acciones encaminadas a la atención de los valores ciudadanos, la comprensión de las funciones de cada una de las instituciones y las formas de participación ciudadana en la creación de políticas y control gubernamental. Aunque el destino de este escenario parece trazado, aún tiene posibilidades de cambio con la implementación de un riguroso programa que atienda de forma integral la coyuntura actual de obstáculos e ilegalidad y fortalezca el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

De esta manera, el análisis prospectivo, permite identificar la necesidad de implementar la ética como uno de los elementos para el combate de la corrupción. Esto como una solución directa al problema, y no a las consecuencias que esta problemática tiene dentro de la sociedad. Dentro de las políticas públicas resulta común confundir si es que las acciones realizadas tienen resultados en la disminución del origen y no de los efectos, pues los indicadores se pueden formular a partir de la repetición del efecto.

De manera que, se reconoce el esfuerzo del gobierno federal con la implementación de medidas en materia de ética, principalmente dentro de la Secretaría de la Función Pública, con las ocho acciones ejecutivas contra la corrupción y el conflicto de interés; sin embargo, la publicación de contenidos y normativas, los cuales no necesariamente son adecuados a las necesidades o con las características que permitan el cumplimiento de lo planteado en sus objetivos, no es suficiente para el correcto funcionamiento de las medidas contempladas.

A la par de la implementación de los programas y actividades para la consecución de los objetivos planteados, debe realizarse un ejercicio de prospectiva. Ello con la finalidad de identificar los puntos de oportunidad que permitan obtener mejores resultados, así como los obstáculos que se puedan presentar en el desarrollo de las actividades o que pongan en riesgo la integridad de las políticas anticorrupción.

Capítulo IV. Formación individual como sustento ético, moral y vocacional

A partir de los resultados encontrados en el análisis prospectivo, en este capítulo, se presenta una serie de propuestas que buscan contribuir a las acciones de reestructuración institucional implementadas por el gobierno federal. Uno de los objetivos de dichas propuestas es establecer un conjunto de elementos que den sustento a las políticas anticorrupción, a través de la ética y la vocación de servicio.

Para lograr lo anterior, se señalan los factores y consideraciones que intervienen en el fenómeno planteado y en la construcción de políticas para su atención, de manera que se reconozcan las condiciones del comportamiento individual (ética, moral y vocación de servicio) como un componente, tanto para la prevención como de apoyo y para el ejercicio sustantivo, dentro de las soluciones planteadas.

Como segundo punto, se exponen elementos derivados del análisis realizado para presentar propuestas con el objetivo de fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción y las políticas que se emprendan en la materia, para complementar estos esfuerzos con las variables desarrolladas dentro del análisis prospectivo, la ética y vocación de servicio, estableciendo perspectivas alternativas en la concepción del combate a la corrupción, es decir, modelos teóricos del manejo institucional y el fortalecimiento gubernamental, y así contribuir a un nuevo paradigma de las instituciones públicas frente a la corrupción.

El tercer apartado del capítulo, corresponde al diseño de un sistema que favorezca al combate de la corrupción, partiendo de las condiciones encontradas en la investigación, las debilidades de las instituciones y las oportunidades dentro de la normatividad. Así, se busca integrar los elementos necesarios para tener un impacto positivo dentro de los aspectos que intervienen en la corrupción, para lograr una disminución de este fenómeno.

4.1 Los individuos como parte del Estado

Uno de los componentes del Estado es la población, que en su calidad de ciudadanos e individuos conforman a los países y sus instituciones. Algunos integrantes de este grupo poblacional formarán parte del gobierno existente, de las empresas privadas y sociales; además, los individuos se organizarán para establecer condiciones específicas en la dinámica de cada sociedad, que correspondan a las prácticas y valores colectivos. Así, el individuo pasa de ser un componente que integra al Estado a formar parte activa de él.

Dentro del diagnóstico, se expusieron las condiciones actuales de las instituciones encargadas del control de los servidores públicos en la administración pública. También, se mostraron las circunstancias y coyuntura del ejercicio de las políticas y acciones emprendidas por el gobierno en materia de combate a la corrupción; y los tipos de corrupción, de acuerdo con la institución en la que sucede, los servidores públicos que las realizan y la participación social existente.

De manera que, surge la posibilidad de generar propuestas, con perspectivas multifactoriales, para atender la problemática desde la administración pública, sus instituciones y sus servidores. Una de las condiciones de las propuestas en presentes en este capítulo, es que deben ser ejecutables desde la administración pública, pues es el campo de estudio de la presente investigación. Por lo anterior, puede percibirse que se excluye otros sectores o genera la idea errónea de que es responsabilidad de este único sector atender dicho fenómeno; la realidad es, que todos los actores involucrados tienen la responsabilidad de establecer mecanismos para el combate de la problemática.

Con ello, la generación de políticas anticorrupción no sólo requiere el apuntalamiento de las instituciones de control, también de aquellas encargadas de fomentar los valores sociales y del uso adecuado de la información disponible, pues son las que posibilitan el efectivo ejercicio de la gobernanza, además de lograr la sinergia de los esfuerzos provenientes de todos los actores.

La construcción de alternativas que permitan generar una nueva inercia de gestión dentro de la administración pública mexicana, para que sea capaz de realizar todas

sus actividades sustantivas, respetar la normatividad y buscar la constante innovación para volver eficaces y eficientes los procesos, no tienen un origen único en el diseño organizacional o en los procesos y procedimientos que las instituciones desempeñan.

La parte con mayor trascendencia en el funcionamiento de cada organización social, sin importar su objetivo o naturaleza, son las personas que en ellas laboran. Éstas se constituyen en grupos con un funcionamiento específico y las cualidades personales y laborales de cada integrante agregan una peculiaridad irrepetible. Cada uno aporta una parte de sí mismo, no sólo en cuestiones de fuerza laboral, de ideas o costumbres culturales, sino que se agrega a la organización parte de los valores con los que cada individuo se desarrolló y que surgen de un entorno social específico.

La combinación de las características institucionales y del personal puede determinar el éxito o fracaso de las metas y objetivos planteados. Además, tienen influencia directa en la permanencia de las políticas públicas y de las actividades que se realizan, incluso, de la organización misma; pues ya sea por decisión de sus integrantes o por condiciones coyunturales que pueden tener consecuencias adversas para su desarrollo y mantenimiento dentro de la agenda pública y la atención gubernamental.

Por lo anterior, se tienen procedimientos que buscan la excelencia en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, los cuales pueden ser certificados en las distintas normas nacionales o internacionales, desde evaluaciones en procesos de fiabilidad o de calidad como la Norma ISO 18091.¹⁶² En dichas certificaciones se pueden contemplar elementos fundamentales dentro de los gobiernos, pero no aseguran el correcto funcionamiento de ellos.

Sin embargo, si no se capitalizan las oportunidades o se explotan las fortalezas con las que se cuenta, la organización no podrá tener el progreso esperado. Tal

¹⁶² ISO, "ISO 18091:2014(es) Sistemas de gestión de la calidad — Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008 en el gobierno local", [en línea], s/lugar de publicación, 2014, Dirección URL: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es>, [consulta: 8 de noviembre de 2018].

situación puede encontrar, como uno de sus orígenes, la desidia del personal que compone a las instituciones o simplemente a las limitaciones de sus capacidades. Con este panorama, el gobierno mexicano emprendió acciones para asegurar las condiciones óptimas del servicio público y el ejercicio de sus actividades.

Dentro del presente escrito se abordaron las ideas de José Ingenieros, quien resalta las *virtudes morales*,¹⁶³ que son aquellas fuerzas que impulsan a los seres humanos a mejorar sus condiciones, no sólo de forma individual sino con una perspectiva amplia en la búsqueda del bienestar de su comunidad, del grupo al que pertenecen y de las aportaciones de cada persona para el desarrollo. Además, habla del hombre mediocre y del idealista; dos tipos de personas que conviven diariamente, persiguiendo distintos objetivos, con diversas inclinaciones o virtudes.

El *hombre mediocre*¹⁶⁴ se encierra dentro de sí, busca la comodidad de una rutina intrascendente y el beneficio a costa del esfuerzo ajeno. Ve el mundo como una serie de obstáculos diseñados específicamente en su contra. Una de sus principales acciones es la de establecer una barrera frente al hombre ideal, relegándolo de la sociedad al verlo como una externalidad negativa, alguien que puede romper las condiciones de comodidad en las que se encuentra.

Por su parte, el *hombre idealista*¹⁶⁵, busca la perfección del *hombre ideal*,¹⁶⁶ el cual es la construcción de las virtudes humanas consumadas. Es el símbolo del bien que existe dentro de la sociedad, el ejemplo de una vida aprovechada y útil para su comunidad, razón por la cual, el *hombre idealista*, se apropiará por derecho de su esfuerzo, trabajo y de las virtudes sociales. Perseguirá el desarrollo de su persona, utilizará sus medios para la consecución de objetivos comunes, pero por encima de todas sus acciones, buscará ser el heredero merecedor del legado de la humanidad.

Bajo la luz de estas ideas, se vuelve deseable un escenario donde los integrantes del Estado y los representantes de sus instituciones, partan de un sentido idealista del hombre, de acuerdo con las ideas de Ingenieros, donde los hombres virtuosos

¹⁶³ Ingenieros, José, *Las fuerzas morales*, México, Epoca S.A., 1989.

¹⁶⁴ Ingenieros, José, *El hombre mediocre*, México, Porrúa, 2012.

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Idem.*

sean aquellos quienes conduzcan y realicen las funciones de las organizaciones, no sólo porque buscarán realizar las actividades por todos los medios que posean dentro del marco legal y ético, sino porque buscarán desarrollar los medios para mejorar los beneficios que la comunidad obtiene.

En este sentido, contar con servidores públicos con un alto sentido ético y que buscan por sí mismos el desarrollo de la comunidad, es una condición que tendría beneficios institucionales en su funcionamiento y dirección. Así, se regresaría al origen y principal fundamento de la administración pública que es garantizar el desarrollo de su población, dotándole de organización y las condiciones necesarias para el actuar y crecimiento de cada individuo.

4.2 Consideraciones del análisis para la formulación de propuestas

En México, las condiciones con las cuales se desarrolló la administración pública, en las últimas décadas, no favorecieron a la ética pública. Dentro del segundo capítulo, se desarrolló la explicación de la manera en que los servidores públicos y ciudadanos realizan acciones en contra del beneficio colectivo, buscando mejorar sus condiciones de vida, evitar sanciones o por realizar favores a un tercero.

En este sentido, se mostró que las manifestaciones de corrupción no son actividades exclusivas dentro del poder ejecutivo o de un segmento de los servidores públicos. Son prácticas que se encuentran dentro de todos los poderes de la federación, los cuales se pueden desarrollar en cada uno de sus niveles jerárquicos y que son un sistema que se repite dentro de todos los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Además, son prácticas recurrentes en todos los sectores sociales, fuera del ámbito público.

Sin embargo, se identificó que las facultades que poseen las distintas organizaciones no son suficientes para atender los problemas que se desarrollan dentro del país, como se señaló en el caso de la Secretaría de la Función Pública o en la normatividad contemplada para el inicio de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción.

Así, existe una coyuntura de incertidumbre, donde se busca un mejoramiento en los índices de los resultados obtenidos por las acciones anticorrupción con sistemas de control modernizados; pero la ejecución de las actividades por lo servidores públicos, por el contrario, no cumplen con las expectativas. No por ello se considera que las medidas tomadas por el gobierno federal son malas o inadecuadas, pues como se observó en esta investigación, han atendido algunos de los problemas puntuales de las políticas e instituciones anticorrupción; sin embargo, aún quedaron temas inconclusos o parcialmente atendidos como es el desarrollo del personal.

La incertidumbre de la coyuntura en las acciones anticorrupción se incrementa al considerar los siguientes puntos:

- La Secretaría de la Función Pública aún es la institución encargada de las actividades de control y vigilancia anticorrupción, realizadas dentro del poder ejecutivo federal. Esto significa continuar con las condiciones actuales (y de los últimos años) en materia anticorrupción, las cuales se han visto rebasadas; además, la demora en la instauración del Sistema contribuye a la percepción de insuficiencia gubernamental.
- El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya fue reformado. Indica la obligación de la Secretaría de atender lo establecido por el Sistema Nacional en materia anticorrupción.
- El Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra en el proceso de establecimiento, es decir, no cuenta con las condiciones suficientes para cumplir con sus obligaciones y ejercer sus facultades de dirección y coordinación de las políticas anticorrupción.

Además, la Secretaría de la Función Pública únicamente podía realizar sanciones administrativas, que como su nombre lo indica proceden frente a responsabilidades de la misma naturaleza. Mientras que, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalaba:

ARTÍCULO 51.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades

derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.¹⁶⁷

En dicho artículo se estableció la capacidad de la Secretaría para determinar las sanciones e investigaciones respecto a las posibles prácticas de corrupción; sin embargo, no puede actuar directamente en procesos de instituciones pertenecientes a otros poderes, pues ello implica el incumplimiento del principio de división de poderes.

Con ello, existen dos alternativas, hasta el momento. La primera, que la Secretaría opere con la normatividad antigua en la que sus facultades son limitadas e inadecuadas para el contexto actual de la problemática, situación por la que surge la necesidad de crear una nueva instancia de coordinación para el combate a la corrupción.

Y, la segunda alternativa es, que ejerza sus funciones bajo la nueva estructura legal en la que ya no tiene facultades directas con libertad de determinación en materia anticorrupción, en la cual se sujeta a lo dispuesto por el Sistema Nacional Anticorrupción y la emisión del Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y la vigilancia de posibles actos que incurran en faltas administrativas dentro de su responsabilidad; y con ello tener un vacío en el control y vigilancia de los servidores e instituciones públicas en la transición entre la gestión de la Secretaría y del Sistema. En este caso, los actos de corrupción pueden encontrar condiciones que faciliten su ejercicio.

Por lo anterior, se muestra la necesidad de que el Sistema Nacional Anticorrupción cuente con las condiciones necesarias para que su implementación sea óptima y con una veloz ejecución. Tal hecho se vuelve evidente al considerar que solventar las dos alternativas de acción que tiene la Secretaría, son reducidas y no atienden

¹⁶⁷ *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2012. art. 51, pág. 19.

las necesidades sociales; además, es complejo de solventar sus limitaciones pues se tendría que establecer una nueva organización o nuevas facultades, lo que representa un proceso laborioso y que con la entrada en vigor y plenitud del Sistema, dichos esfuerzos, quedarían obsoletos.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción es una oportunidad para construir un grupo de representantes, de los poderes y la ciudadanía, para actuar de manera efectiva y coordinada frente a los hechos de corrupción; sin embargo, aún es una nueva instancia que no ha logrado tener estructura propia y pleno funcionamiento.

Este Sistema busca incluir a todos los poderes, sobre todo el legislativo por medio de la Auditoría Superior de la Federación, con la creación del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual busca mejorar el control del manejo de los recursos públicos. Con ello, nuevamente se da mayor trascendencia a las condiciones económicas en el combate a la corrupción y se encuentra limitado, principalmente, a sanciones directas de naturaleza administrativa.

La nueva perspectiva del Sistema Nacional debe atender a todos los actores de la vida pública que se involucren dentro de la temática que aborda, pues es la razón de que existan representantes de todos los poderes, para mejorar su alcance y contar con procedimientos multidimensionales. Para lograr las metas planteadas para esta nueva instancia de coordinación, requiere poder intervenir en cualquier acto, independientemente de su naturaleza, poder y orden gubernamental en que sucede.

Con lo mencionado, se reconoce la necesidad de incluir un sistema de sanciones, donde se puedan establecer responsabilidades de cualquier naturaleza contemplada dentro de la normatividad mexicana, es decir, que el Sistema Nacional pueda iniciar directamente procedimientos, por ejemplo, en materia penal o civil de acuerdo con la gravedad y naturaleza de los actos encontrados y los daños producidos a las instituciones. Si bien, se requiere una mayor participación de otros poderes, resultará en un sistema incompleto si únicamente puede realizar limitadas actividades de control y seguimiento en materia de sanciones administrativas.

La adición de estos mecanismos puede realizarse dentro de las leyes secundarias que instrumentarán este Sistema, para aprovechar las ventajas que brindarían a la administración y las instituciones públicas. Erradicar las acciones que no benefician a la colectividad y que favorezcan a la disminución los actos de corrupción, únicamente será posible en la medida que la mayoría de las variables que intervienen sean prevenidas, observadas, investigadas y sancionadas.

Una evolución en la constitución del Sistema Nacional, es la transformación de la definición dicotómica tradicional de funcionarios y servidores públicos, a una homóloga de servidores públicos. En este sentido, la unificación del concepto en el que se incluyen todos los puestos y tipos de actores que perciben ingresos por parte del gobierno y de aquellos electos por voluntad social, permite un mayor alcance en las facultades del Sistema; sin embargo, la institución en la que laboran puede limitar la calidad de las actividades de control pues los integrantes de los sistemas institucionales anticorrupción pertenecen generalmente a la misma organización.

Además, un punto en contra de esta unificación conceptual es que se elimina la posibilidad de contemplar como agravante las facultades que tienen los servidores públicos y sus acciones en el sector público, es decir, se pierde la concepción de toma de decisiones a gran escala que poseen los funcionarios públicos. Por ejemplo, un acto de corrupción incurrido para la aceleración de un trámite burocrático tiene una dimensión e impacto diferente a un acto cometido por un funcionario encargado de la compra de lotes de vacunación, que no se realiza en función de la calidad del producto sino de los convenios entre el contratista y el funcionario, pues los riesgos a la salud pública y a largo plazo los costos de transacción generados son mayores.

De esta forma, instrumentar el Sistema Nacional Anticorrupción contribuye a que cada institución asuma la responsabilidad de lo que sucede dentro de sí misma, los ciudadanos podrán reclamar el inadecuado funcionamiento o actuar de las organizaciones y los servidores públicos al órgano responsable, y se incluyen nuevas facultades y alcances que permiten integrar políticas con suficientes cualidades para generar cambios en la situación actual de la corrupción.

Sin embargo, nuevamente queda sin establecerse un elemento que contribuya a mejorar y asegurar el actuar de los servidores públicos, en términos de ética y vocación de servicio. Por ello, es necesaria la creación de políticas de apoyo que permitan establecer condiciones ético-morales para el servicio público, ello desde el individuo y no desde la organización, es decir, que las herramientas implementadas no sean orientadas a la ética organizacional sino a el fomento moral tanto para la ciudadanía como para los servidores públicos, y la perspectiva que tienen de las instituciones públicas.

4.3 Participación social, pública y privada con una nueva perspectiva institucional

Con el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, se tiene como resultado la necesidad de incluir al gobierno, la sociedad y la iniciativa privada en las acciones para combatir la corrupción, para entregar a cada uno las responsabilidades que tienen en esta problemática social. Así, cambiar la perspectiva de que es un problema de gobierno o de la administración pública, pues ello tiene como consecuencia que las acciones para disminuir dicho fenómeno encuentren su origen principalmente desde las instituciones públicas, y que los demás actores no asuman su responsabilidad.

Con las condiciones expuestas en la investigación acerca de las instituciones encargadas del combate a la corrupción, se propone la reestructuración en la visión de la formulación de políticas en la materia, cambiando desde la perspectiva en que se perciben las instituciones, las virtudes y vicios, así como los hechos de corrupción y la participación social. Además, se propone el impulso de las actividades de capacitación social y de los servidores públicos en la percepción de las virtudes para el combate a la corrupción, y con ello, instaurar una perspectiva holística del origen, reproducción, permanencia y efectos de este fenómeno social.

Al ser los ciudadanos los principales afectados por los costos de transacción de este problema, como consecuencia de la constante repetición de los actos de corrupción se vuelven indiferentes de estas acciones en el día a día. Por lo anterior, y para

obtener una nueva visión de acciones sociales para la reducción de los actos mencionados se requiere cambiar de una responsabilidad acotada a las instituciones y servidores públicos, a una perspectiva compartida de los costos y responsabilidades, culminando en mecanismos y actos de gobernanza.

El fomento de las actividades de gobernanza requiere ser hecho por todos los actores involucrados en la problemática planteada. Por una parte, el gobierno y la administración pública deben adecuar las instituciones y la normatividad vigente, con el objetivo de implementar mecanismos, ajustar a las instituciones para tener efectiva participación ciudadana y establecer un sistema de información abierto a todas las personas interesadas.

A su vez, las empresas o el sector privado no sólo deben generar reglamentos de ética al interior de sí mismas, sino observar que su aplicación permita la orientación del ejercicio de sus actividades para la armonización de sus fines de producción de ganancias, sin generar conflictos a la sociedad y el interés colectivo, respetando los valores comunes que permitan tanto el desarrollo individual como el de la colectividad, de su empresa como de sus empleados.

Mientras que la sociedad puede participar en estas acciones de manera activa, a través de organizaciones no gubernamentales u otros medios legales, por ejemplo, el acceso a la información y su uso. También, pueden implementar procesos continuos de investigación y recolección de información como parte de las responsabilidades sociales y ciudadanas en el combate de esta problemática.

La visión holística tiene la ventaja de involucrar de forma activa todos los sectores y contemplar la problemática desde una perspectiva de conjunto, tanto en su origen como en la solución. Un ejemplo de ello es la visión en las sanciones, pues permite producir investigaciones pertinentes tanto para el servidor público involucrado como la del ciudadano o empresa involucrada, además del establecimiento de sanciones de diferentes condiciones como penales o administrativas y para quienes participen en ellos.

La investigación mostró la forma en que la sociedad percibe la corrupción dentro de la administración pública, señalando las consecuencias que naturalmente surgen

de la psicología humana al generalizar y formular prejuicios, las cuales tienen como consecuencia la resistencia a las instituciones públicas y sus decisiones, teniendo como resultado la disminución en la legitimidad y gobernabilidad.

Con estas características, se propone la visión del *neoinstitucionalismo* como una alternativa para la administración pública, la cual es una corriente teórica que cuenta con nuevas perspectivas de la concepción institucional, en el sentido del contenido y el ser que actúa en la toma de decisiones y las ejecuta. La concepción de las instituciones dentro de esta corriente resulta difusa, lo que vuelve complejo su contraste con otras ideas similares; sin embargo, se sostiene que en dicho modelo la definición de las organizaciones posee cuatro características fundamentales, que la diferencian y dan identidad, las cuales son:

1. Aún cuando el actor individual, desde su perspectiva, tiende a percibir las como fenómenos exteriores, objetivos, inmutables, las instituciones sociales son creaciones sociales [...] el origen social de las instituciones.
2. Las instituciones sociales no son atributos de individuos, son propiedades sociales, colectivas; los conocimientos y las prácticas institucionales son más que idiosincrasias personales, son el patrimonio compartido de toda la sociedad o "comunidad relevante": la extensión social de las instituciones.
3. La noción de la institución se asocia estrechamente a las ideas de estabilidad, regularidad, reproducción, persistencia, recurrencia; las instituciones no son efímeras, momentáneas o inestables, sino que persisten en el tiempo: La extensión temporal de las instituciones.
4. Las instituciones sociales no son meros adornos de la vida cotidiana; tienen efectos, tienen peso propio; inciden sobre variables sociales clave, aun cuando no existe consenso sobre cuáles en concreto: el comportamiento, la interacción, las expectativas o las percepciones; en esencia, establecen restricciones y abren oportunidades: la función social de las instituciones.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Baca, Laura, *et. al.* compiladores, *Léxico de la política*, México, FLACSO, 2000, pág. 472.

Estas características se encuentran vinculadas a diversos puntos de trascendencia en el combate a la corrupción y la formación institucional del Sistema Nacional Anticorrupción. En la investigación se presentó la perspectiva de las instituciones como un reflejo social, pues derivan de los individuos que la componen y reciben los valores éticos y morales de ellos en el ejercicio de sus funciones. El primer punto de la corriente neoinstitucional, postula que las instituciones son formadas por la sociedad, no por la normatividad la cual es la formalización de la perspectiva y condiciones que la misma sociedad instaure.

El segundo punto, recupera lo mencionado por José Ingenieros sobre el valor social y la propiedad del patrimonio colectivo, entendido como el agregado del trabajo de todos los individuos y sus aportaciones para el desarrollo humano, al cual únicamente se puede aspirar legítimamente si el individuo comparte dichos valores y colabora para el desarrollo de su comunidad.

El tercer punto destaca las características de permanencia institucional. En este punto, se observa la complejidad de la desaparición de una institución y de los cambios a profundidad para su evolución, condición por la cual es tan destacada la decisión del gobierno mexicano de buscar una evolución en sus instituciones y el esquema general del gobierno federal; si fue acertada la decisión o su implementación es otro punto. Es por lo que se propone que no se reviertan los esfuerzos realizados en este sexenio para el combate a la corrupción, sino un análisis retro y prospectivo de las condiciones y acciones implementadas. Además, de mantener un control de los impactos que se tienen con dichas acciones, todo con el objetivo de generar un proyecto de ajuste para adecuar al Sistema Nacional Anticorrupción a las necesidades sociales.

El Sistema Nacional Anticorrupción aún se encuentra en el proceso de articulación y formación, situación por la cual, el implementar mejoras o establecer lineamientos que permitan la adopción de las propuestas realizadas tiene un panorama positivo, pues es dentro de la normatividad que se deben establecer estas alternativas. Ya que la administración pública únicamente puede hacer aquello estipulado dentro de la Ley.

El cuarto punto es sobre la relación de las condiciones de vida, las instituciones y el impacto en la sociedad; elemento que tiene una carga en relación con la necesidad de implementar sanciones acordes a las acciones realizadas y los efectos que tienen. En este sentido, la vocación de servicio es una de las características individuales que facilitan el reconocimiento de las implicaciones que tienen las acciones y la orientación al desarrollo social de la función pública y los servidores.

Además de esta visión, se recupera la razón de existencia de la administración pública, y en general del gobierno y el Estado, pues reconoce a las instituciones como parte de la sociedad. En el ámbito público, el poder y la soberanía pertenecen a la sociedad y es por ella que sus representantes actúan para el beneficio colectivo, lo cual es parte de la naturaleza original de la administración pública y la ética.

La convivencia de la sociedad y del Estado es una relación dependiente. Desde el origen de la organización social, la administración pública surge como un elemento de orden dentro de lo social, que canaliza el esfuerzo y los recursos de diversos sujetos para la consecución del bienestar común.

La corriente neoinstitucionalista demuestra que no es suficiente la creación de instituciones para la erradicación de problemáticas o atender necesidades sociales, pues es en los individuos que los esfuerzos se ven limitados o cambian su funcionamiento, ello a cualquier nivel de la estructura de trabajo. De manera que, el establecimiento de las organizaciones debe tener un análisis multidimensional, donde las personas que en ellas laboran tienen atención equivalente a las regulaciones normativas.

Entender que los ciudadanos se pueden percibir como los afectados directos de los actos de corrupción, parte de que son ellos quienes, principalmente, proveen los recursos al Estado a través de sus impuestos, los cuales son ejercidos por las instituciones públicas y objeto de actos de corrupción. Así, la administración pública debe establecer mecanismos que den certidumbre a los ciudadanos.

Con la propuesta de reorientar la perspectiva institucional de la administración pública, se reitera que no debe entenderse que se excluye de responsabilidades a otros actores involucrados, como la iniciativa privada. La investigación busca

presentar alternativas para la administración pública, las cuales puedan contribuir en la mayor cantidad de sectores del Estado mexicano, pero cada sector tiene la obligación de iniciar y continuar con las actividades dentro de sus facultades o área de influencia.

4.4 Plataforma educativa como sustento ético y moral para las acciones contra la corrupción

Esta propuesta se sustenta como un elemento de apoyo para cualquier acción contra la corrupción, pues busca entregar los elementos básicos y necesarios de preparación y conocimiento a los ciudadanos, quienes en el futuro pueden convertirse en servidores públicos. Son las herramientas que permiten el ejercicio de sus derechos y obligaciones individuales y cívicas.

Uno de los elementos a través de los cuales se inducen valores a las personas es la educación. Así, la presente propuesta desarrolla un modelo propio de educación ética y moral con la perspectiva de responsabilidad social, pues es una obligación de gobierno y un derecho humano que tiene impacto en la calidad de vida de la sociedad. Es un sector con altas oportunidades, pero requiere trabajo y fortalecimiento de la infraestructura debido al acceso dispar entre los individuos a una formación académica, pues de acuerdo con datos del INEGI, la formación educativa promedio fue de 9,1 años a nivel nacional para el año 2015.¹⁶⁹

La educación permitirá establecer las bases morales y éticas de los niños y jóvenes que llegarán a un cargo dentro de la administración pública. Así, la propuesta dará soporte a los programas anticorrupción dentro de las instituciones, alcanzando puntos formativos respecto al ámbito laboral y las obligaciones civiles. Este modelo propositivo tiene como característica la atención al individuo para lograr la formación completa de la sociedad en este ámbito, siendo un complemento para las políticas

¹⁶⁹ INEGI, “Escolaridad”, [en línea], México, 2015, Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>, [consulta: 14 de noviembre de 2018].

anticorrupción dentro de las instituciones públicas. Es un modelo de combate a la corrupción proveniente de la sociedad a las instancias públicas y no al revés.

Cuando la iglesia comenzó con una educación moral, se excluyó a los individuos que no eran creyentes de una religión determinada,¹⁷⁰ y es un error en el que la administración pública no puede incurrir, no son los grupos religiosos los responsables de la educación moral, y en ocasiones, no son un ejemplo de esta educación.

La labor de la administración pública no está dirigida a quienes comparten sus valores e ideas, tiene la obligación de generar servicios y políticas generales para todas las personas que conforman a la sociedad, de lo contrario, les quita la posibilidad de adquirir un conocimiento esencial en la formación de los seres humanos, que les permitirán diferenciar entre las características de sus actos, dejando atrás la existencia del bien o el mal y la concepción divina de las inclinaciones. La ética y en especial la ética pública debe permitir a las personas tener conciencia sobre sus actos y las consecuencias de estos en la sociedad.

La educación ética debe ser proporcionada para todas las personas del país, especialmente aquellas que se encuentran en su etapa formativa. La realización de estas acciones contribuye a cuidar dos elementos. El primero son los servidores públicos, no sólo a los actuales, sino a quienes desempeñarán las actividades administrativas en los próximos años, al contemplar que cualquier persona puede ingresar a un cargo público, se debe formar a todos los individuos dentro del marco básico de la ética pública.

En segundo lugar, independientemente de si ingresan o no al sector público, la educación ética de los individuos contribuirá al desarrollo de la comunidad, ya que desde cualquier actividad que realicen todos los oficios y profesiones contribuyen al funcionamiento social y la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, teniendo como fundamento valores morales entendidos como el derecho a la

¹⁷⁰ Durkheim, Emile, *Educación moral*, Madrid, Ediciones Morata, S.L., 1920.

herencia de la humanidad, de acuerdo con Ingenieros, y de la legalidad, como establece Kant.

Además, tener una firme base ética reduce las condiciones para que los servidores públicos y ciudadanos se involucren en hechos de corrupción, en las labores privadas o la administración pública, pues reconocen el costo de las acciones realizadas y la carga moral los dirige al apego de la legalidad. Esto tiene como resultado la contribución para la disminución de dichos actos y el cambio de la percepción social de las instituciones públicas.

Martha Esthela Gómez Collado, resalta el papel que tiene la educación en la formación de los servidores públicos. En su artículo *La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética en la formación de servidores públicos*,¹⁷¹ explica que debe existir una perspectiva que sobrepase los temas puramente académicos y privilegiar, en parte, la educación en valores. Logrando construir una base moral para la conducta individual en el servicio público.

En este artículo se retoma el planteamiento del razonamiento moral de L. Kohlberg, psicólogo que explica el desarrollo moral en etapas:

- 1º. El nivel preconvencional, estableciendo la moralidad heterónoma y el individualismo.
- 2º. El nivel convencional, que comprende las expectativas personales y el sistema social y conciencia del individuo.
- 3º. El posconvencional o de principios, que actúa de acuerdo a principios éticos que se han construido y asumido libremente por cada persona, sin considerar normas o reglas externas a fin de llegar a los principios éticos universales donde existe el grado de óptima moralidad autónoma, y en el que se vive de acuerdo con principios éticos escogidos libremente y se asume la responsabilidad de las propias decisiones y de la propia vida¹⁷²

¹⁷¹ Gómez Collado, Martha Esthela, "La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética en la formación de servidores públicos", *Revista de Administración Pública*, No.144, Vol. LII, México, INAP, noviembre-diciembre, 2017, págs., 189-208.

¹⁷² *Ibid.*, págs. 198-199.

Además, la autora, expone la necesidad de replantear la estructura y mecanismos de enseñanza para comunicar valores, para ello utiliza la doctrina filosófica *paideia*, la cual define como “la definición de seres humanos, culturalmente normativos y ejemplares por su vocación de ser repetidos un número indeterminado de veces”.¹⁷³

En su trabajo retoma tres elementos que pueden replantearse para mejorar los resultados de las acciones emprendidas. El primero de ellos es que “Desde el preescolar hasta el nivel superior se deberían desarrollar las capacidades de las personas integralmente en el área del conocimiento que el individuo elija”,¹⁷⁴ dicha premisa requiere una redefinición de sus alcances, puesto que aparenta establecer el rol que el individuo tendrá dentro de la sociedad con la voluntad mostrada en los primeros años de vida. Establecerlo en un periodo tan corto representan un obstáculo para la vocación de servicio pues la vocación individual cambia con el desarrollo, el crecimiento y las vivencias que las personas tienen durante su vida, y la amplitud de su marco de referencia respecto a las posibles profesiones que pueden ejercer también tiene in mayor alcance.

En segundo lugar, la autora Martha Esthela Gómez Collado da mayores responsabilidades a los docentes¹⁷⁵ como responsables de transmitir valores a los alumnos, señalando que “La educación en valores se compromete con determinados principios éticos que sirven para evaluar nuestras acciones y las de los demás.”¹⁷⁶ Con tal argumento, los profesores tienen la responsabilidad de transmitir valores específicos, limitando la capacidad individual de asimilación de estos, por ello se propone una educación en libertad y de inducción a los valores, dejando fuera la responsabilidad de enseñarlos pero retomando la práctica de que deben ser *presentados*. Lo anterior, al considerar que deben ser elementos señalados a los niños y jóvenes, pero dejando bajo su albedrío, conducta y desarrollo la adopción de dichos valores.

¹⁷³ *Ibid.*, pág. 192.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pág. 190.

¹⁷⁵ *Ibid.*, pág. 193.

¹⁷⁶ *Idem.*

El tercer punto que reconsiderar es la participación familiar en la enseñanza ético-moral. Esto no porque deba apartarse o quitarse la responsabilidad del núcleo familiar en la educación de valores y formación individual, sino porque, bajo la coyuntura actual de la sociedad mexicana y el paradigma que debe tomar la educación en este ámbito, requiere una recomposición y actualización en la formación individual, para reconstruir la célula familiar que proyectará su moral en valores comunitarios o sociales, y así transitar a su participación en la educación. Proveer de estas nuevas perspectivas de enseñanza y ejercicio de valores a las familias mexicanas se convierte en una de las principales tareas del Estado.

Por lo anterior, en la presente investigación se construye una alternativa educativa que abarque todos los niveles de la enseñanza en México. Con ello se busca retomar e integrar alternativas, respecto a los puntos señalados, para complementar lo expuesto por Gómez Collado, y conciliar las etapas de Kohlberg en la educación de los jóvenes. Así, el programa es una construcción propia, en la que se contempla lo señalado anteriormente y dentro de este trabajo.

Las variables de ética y la vocación de servicio son los elementos que con mayor facilidad se pueden implementar debido a su baja dependencia con otros factores existentes, como se demostró en la Matriz MIC MAC. Así, el fomento de la ética puede originarse en una acción que busque modificar la dinámica actual de dichos temas sin la necesidad de generar acciones paralelas en áreas de las cuales dependan las variables.

4.4.1 Condiciones actuales de la educación ética y moral

Se realizaron grandes reformas en materia educativa nacional en los últimos años. Se analizaron las capacidades de quien ejerce la actividad educativa y las condiciones laborales de estas personas, así como de la calidad de la educación impartida. Por lo anterior, se recomendaron nuevos lineamientos a favor de la mejora educativa; sin embargo, la evaluación de los contenidos que se imparten dentro de la educación mexicana no fue discutido ni analizado. La Constitución determina los lineamientos en educación básica, la cual debe ser garantizada por todos los

órdenes de gobierno con diferentes responsabilidades, como se señala en el artículo tercero, del cual se extrae el siguiente párrafo:

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.¹⁷⁷

Además, otra de las posibilidades que se tiene, para el establecimiento de un modelo de educación cívica renovado, se sustenta en que el diseño de los contenidos, las materias que se impartirán, así como los métodos utilizados son facultades de la federación en los términos del siguiente párrafo.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos [...] garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos [...] (fracción III) Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio.¹⁷⁸

Así, la capacidad de implementar un modelo como el propuesto radica en el gobierno federal, específicamente en el poder ejecutivo, poder que ya mostró interés en el combate a la corrupción, por lo que implementó las medidas expuestas en la presente investigación. Continuando con la inercia de adecuación de políticas educativas y anticorrupción, puede servirse de un modelo de apoyo que integre el trabajo de dos de sus últimas reformas para la atención de una de las problemáticas más reconocidas en la actualidad.

La Secretaría de Educación Pública establece el perfil de egreso del estudiante al término de cada nivel educativo, respecto al ámbito de convivencia y ciudadanía,¹⁷⁹ en el que se señalan las cualidades adquiridas en cada grado. Se espera que conozcan acerca de costumbres, tradiciones y las reglas básicas de convivencia.

¹⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, pág. 5.

¹⁷⁸ *Ídem*.

¹⁷⁹ Secretaría de Educación Pública, *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*, Ciudad de México, 2017, pág. 50.

Para el momento de su egreso de la educación primaria, los niños debieron adquirir los conocimientos de sus derechos y obligaciones. Además de promover el diálogo para la convivencia. En la conclusión de la educación secundaria, el objetivo es que se identifique como mexicano, reconociendo derechos humanos, las leyes y la pluriculturalidad nacional. Por último, en la educación preparatoria, es deseable que identifique la correlación de lo que sucede a nivel local y nacional; nuevamente se busca la formación pluricultural. Al concluir estas tres etapas del desarrollo académico la persona debe poder reconocerse dentro de un espacio democrático, con igualdad en derechos y de participación ciudadana.

Para el análisis de los contenidos y la formación de las personas en el actual sistema educativo, en el siguiente cuadro se presentan las materias que en cada nivel imparten para el cumplimiento de los objetivos de formación ética¹⁸⁰. Además, a falta de un programa público de cada materia, se toman como referencia el contenido de los libros de texto de cada una de las asignaturas para identificar los temas abordados dentro de cada una.

Cuadro 10. Contenido cívico y ético en el sistema educativo nacional 2018

Nivel Educativo	Año / Asignatura	Contenido del libro de texto
Preescolar	<ul style="list-style-type: none"> • Primer año - sin materia afín • Segundo año- sin materia afín • Tercer año - sin materia afín 	Sin contenido
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Cuarto año - Formación cívica y ética • Quinto año - Formación cívica y ética • Sexto año - Formación cívica y ética 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuarto año - <ul style="list-style-type: none"> ○ Cuidado personal e integridad propia ○ Ejercicio de la libertad y respeto a los derechos ○ Diversidad y pluralidad ○ Leyes ○ Participación ciudadana • Quinto año - Formación cívica y ética <ul style="list-style-type: none"> ○ Identidad individual y prevención de riesgos ○ Equidad, igualdad y medio ambiente

¹⁸⁰ *Idem.*

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Libertad, autonomía y justicia ○ Solución de conflictos y derechos humanos ○ Gobierno democrático • Sexto año - Formación cívica y ética <ul style="list-style-type: none"> ○ Toma de decisiones y principio éticos ○ Desafíos sociales ○ Gobierno democrático ○ Participación ciudadana
Secundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo año - Formación cívica y ética • Tercer año - Formación cívica y ética 	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo año - <ul style="list-style-type: none"> ○ Sugerencia de libros de editoriales privadas • Tercer año - <ul style="list-style-type: none"> ○ Sugerencia de libros de editoriales privadas
Media Superior	<ul style="list-style-type: none"> • Sin especificar - Sociología política • Sin especificar - Filosofía ética 	Sin contenido.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública.¹⁸¹

El diseño de una serie de materias específicas referentes a la ética puede ser empleado en relación con la preparación que tienen los alumnos en los diversos niveles. Esto sucede parcialmente dentro del modelo actual, pues ignora el nivel educativo en el que se encuentran las personas y la educación ética tiene una perspectiva similar a la de las ciencias duras, ya que se busca la memorización de actos o valores.

Uno de los inconvenientes de la actual forma de educación ética, es su origen en la doctrina y no en la práctica. Son las costumbres aquellas que definen las virtudes o vicios de los ciudadanos. Como se expuso en el capítulo primero, establecer unilateralmente la formación ética y el dictar a las personas los valores que guían al bienestar social, no tiene un efecto a largo plazo si estos no son adquiridos por los individuos de forma voluntaria y consolidadas en la práctica.

En este sentido, la educación refleja un bajo desarrollo en el sector ético y cívico, debido a la estructura de materias referentes a estos elementos. Por lo anterior, se

¹⁸¹ Secretaría de Educación Pública, "Catálogo de libros de texto gratuitos", [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://libros.conaliteg.gob.mx/content/common/consulta-libros-gb/>, [consulta: 20 de diciembre de 2018].

propone una nueva disposición en la educación pública, tomando como objetivo la educación individual para construir la formación en las comunidades. Ello, con el objetivo de cumplir lo dispuesto en el artículo tercero constitucional que establece:

Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.¹⁸²

4.4.2 Nueva perspectiva en la educación ética y cívica

La principal diferencia entre el modelo educativo propuesto y el actual dentro de la educación pública, parte de la siguiente idea: el individuo en formación debe reconocer las virtudes, vicios, derechos u obligaciones que intervienen en su vida cotidiana, identificando los beneficios o consecuencias que la práctica de cada uno tiene para su desarrollo, para que así, por voluntad, adopte aquellas virtudes que reconozca útiles para su bienestar.

Después, deben identificarse dentro de un contexto que comience a orientar al individuo en el sector normativo, y cada uno de los elementos que conforman su identidad individual. Esto puede ser en un marco de derecho o moral, pues no todos los valores se ven reflejados en las leyes, pero sí en las costumbres sociales. Éstas van a conformar la ética de la comunidad y evolucionarán hasta la construcción de la ética pública.

Por último, la formación debe otorgar a los ciudadanos los conocimientos mínimos para el correcto ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones civiles y políticas. Además de proporcionarles una formación ética acorde a su área de estudios para el desarrollo de la disciplina en la que se desempeñan. Este punto, desde una perspectiva completamente institucional y normativa.

¹⁸² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.* 2018, pág. 5.

De esta manera se propone el uso de una nueva perspectiva en la educación. El diseño de estas medidas puede partir de los fundamentos del método de enseñanza Montessori, que parte del supuesto de la educación autónoma de los individuos y con un mayor sentido de comunidad e interacción superando clasificaciones estrictas por edad, pues sólo se establecen guías que orienten al estudiante y les permita el reconocimiento propio, académico y de su entorno.

Los niños trabajan con materiales concretos científicamente diseñados, que brindan las llaves para explorar el mundo y para desarrollar habilidades cognitivas básicas. Los materiales están diseñados para que el niño pueda reconocer el error por sí mismo y hacerse responsable del propio aprendizaje.

El adulto es un observador y un guía; ayuda y estimula al niño en todos sus esfuerzos. Le permite actuar, querer y pensar por sí mismo, ayudándolo a desarrollar confianza y disciplina interior.¹⁸³

De manera que las vivencias individuales son las que encaminan a los estudiantes a la adquisición de virtudes que contribuyan a su desarrollo. Para los niveles preescolares, se sugiere impulsar ejercicios que permitan establecer líneas de conducta en las cuales los niños puedan encontrar beneficio para su bienestar individual. En este nivel, no se recomienda establecer conceptos o valores en sí mismos, únicamente es deseable dar un panorama a los niños sobre el comportamiento y sus consecuencias.

El hecho de no enseñar, en ningún momento, valores específicos contribuye a que sea cada uno de los individuos quienes los descubran, adopten y ejerzan por cuenta propia y con la convicción de su utilidad en la vida cotidiana. Además, evita determinar la manera de pensar de las personas, favoreciendo su libertad e individualidad. Esta etapa de la educación no se sustenta en la comprensión de conceptos, sino que produce la creación de costumbres y práctica de virtudes. Debe ser una actividad de orientación y no de instrucción.

¹⁸³ Fundación Argentina María Montessori, "El método Montessori", [en línea], [fundacionmontessori.org](http://www.fundacionmontessori.org), Buenos Aires, 2016, Dirección URL: <http://www.fundacionmontessori.org/metodo-montessori.htm>, [consulta: 14 de noviembre de 2018].

Por otra parte, el sentido de una formación de iniciación en virtudes individuales es para respetar la personalidad de cada individuo frente a la sociedad, siendo la base para el desarrollo cívico de las personas. Además de influir de manera directa al comportamiento social, esta etapa de la formación del individuo determina la base para el aprendizaje de los pasos siguientes del desarrollo personal que se plantearán para los próximos niveles académicos.

En preescolar es el reconocimiento individual lo que se fomenta pasivamente y los valores observados dentro del contexto social; en este nivel se tiene como objetivo principal el reconocimiento del individuo. Por ello, este nivel debe preparar, a través de las experiencias, el conocimiento que los niños concretarán en conceptos dentro de sus primeros años de primaria.

Durante la educación primaria, se plantea reforzar en los primeros tres años la orientación individual. Así, se fomenta la identificación conceptual de los valores, que se constituyen en los componentes morales de cada individuo. En esta etapa, aquellas virtudes que cada individuo practica, en los primeros momentos formativos, comienzan a presentarse de forma clara y concisa. También, inicia el proceso de conceptualización de la virtud, esto permite que el individuo tome sus decisiones fundamentándolas en conceptos que fueron construidos por su práctica y no por la academia.

La presente propuesta representa la perspectiva desde la administración pública, es una propuesta propia, por lo cual aún requiere la intervención de aquellas disciplinas que se relacionen. Ello con el objetivo de lograr estructurarla de una manera adecuada y con las mejores posibilidades de funcionamiento, teórico y técnico.

A partir del tercer año, se sugiere la orientación en virtudes que residen en la colectividad, entrando en una etapa de reconocimiento de las personas con quienes conviven día con día o con quienes lo hacen sólo por un momento. En este periodo, el estudiante tiene la capacidad de reconocerse dentro de la sociedad y comienza a identificar a la sociedad respecto de sus acciones. Así, inicia la formación que busca el desarrollo social, siendo uno de los puntos propuestos por Ingenieros,

respecto al sentido moral de la participación individual. El refuerzo de la educación y la conceptualización de las virtudes individuales, parte de que los niños de nivel primaria tienen mayor desarrollo de su conciencia.

En la educación secundaria, se propone la formación de los individuos dentro de la sociedad. A diferencia de la segunda etapa del nivel primaria, donde los jóvenes reconocen los valores que tiene la sociedad en la que viven e identifican a otras personas dentro de dicho contexto, dentro del nivel secundaria se fomenta el uso de las virtudes morales de las personas para el desarrollo colectivo y comienza una transición de virtudes individuales a virtudes ciudadanas.

Para lograr lo anterior se plantea orientar a los estudiantes en el valor de cada persona para la comunidad; cómo es que contribuyen al bienestar de la sociedad independientemente de su aspecto físico, prácticas culturales o condiciones sociales; que las diferencias que se pueden presentar físicamente son sólo superficiales; la cultura de las demás nacionalidades e incluso la de los grupos integrantes de nuestro propio país no disminuye la participación e importancia de los individuos para el desarrollo común.

Así, se pueden propiciar diversos valores en cada individuo como la tolerancia, equidad de género, igualdad, amistad, humildad, o libertad, por mencionar algunos ejemplos. De manera que cada persona desarrolle sus virtudes dependiendo de su personalidad, las vivencias y las costumbres que practican cada día, para que cada una de éstas sean ejercidas sin necesidad de coerción, prácticas de vigilancia o control, y como consecuencia de sanciones.

Es en este punto donde comienza la transición de dichos valores a un contexto completamente social y conceptualizado, en el cual se construyen las virtudes alrededor de las obligaciones civiles. Además de que se instauran en los elementos normativos que permitirán el desarrollo de la comunidad y la identidad que ésta tiene.

Dentro de la educación preparatoria, la orientación ética debería concentrarse en el ejercicio de las virtudes que los estudiantes adquirieron a lo largo de su formación preescolar y primaria, pero dentro de un contexto organizacional, ya sea pública o

privada; con interés de lucro o no. El uso de nociones y el inicio de la orientación hacia la vocación de servicio, contribuirá a que las personas se concentren en el desarrollo de su organización o proyectos personales y laborales de su interés; y no únicamente por un beneficio económico, sino también por el crecimiento personal y del campo disciplinario al que se dediquen.

En este sentido, se busca que los integrantes de cada campo del conocimiento impulsen el desarrollo de sus áreas para el beneficio común, por medio del desarrollo científico. No sólo se buscaría que realicen innovaciones, sino que el cumplimiento de sus deberes y el deseo del progreso colectivo permitirán que identifiquen la valía de sus decisiones y acciones. De esta forma, la nueva dinámica de pensamiento individual permearía en las organizaciones generando nuevas culturas dentro de ellas y, con el conjunto de todas las acciones, daría como resultado el progreso. Esta característica contribuye al objetivo de la formación de los servidores públicos y la recuperación del sentido social de las instituciones públicas, formación en vocación de servicio.

De acuerdo con la normatividad vigente, cualquier individuo puede acceder a un cargo de representación popular, con un cierto perfil académico, o desempeñar un puesto dentro de la administración pública. Justo por eso, es necesario que los futuros servidores lleguen con una educación sensible respecto a sus acciones y el impacto de estas en la sociedad.

En la educación universitaria y de posgrado, se comienza con acciones instructivas de la ética, y las ramas de ésta propias del trabajo que desempeñan. Por ejemplo, para quienes en su labor tienen relación con el sector público, enseñar los códigos de ética, sin importar si ejercen o no dentro de las instituciones públicas, fomentará los valores rectores del servicio público y promueven la vocación de servicio.

Además, la continuación de la educación cívica les permitirá identificar mecanismos para la convivencia armónica e identificar las características de su comunidad; sin embargo, se propone que esta educación cívica no se establezca sólo en la primaria o secundaria (como sucede actualmente), sino que trascienda a las preparatorias y

universidades, donde no solo se desarrolle un conocimiento respecto a las leyes más fundamentales, sino que adquieran dimensiones sociopolíticas.

Lo anterior, con el objetivo de brindar a las personas las herramientas básicas para ejercer sus derechos y obligaciones, dando un primer paso a una ciudadanía activa con la posibilidad de ejercer sus derechos políticos. Por otra parte, la educación cívica debe tener alcance para la capacitación en el ejercicio de una de las obligaciones ciudadanas más importantes, el voto. No en un sentido que dirija la opinión de las personas, sino que conozcan las características del sistema electoral mexicano, su composición y mecanismos, así como los puestos de elección popular, para que los ciudadanos puedan informarse y votar de manera consciente y razonada.

Con el conocimiento del sistema electoral, agregando la formación ética explicada anteriormente, la sociedad mexicana se sitúa ante una oportunidad de cambio significativo, donde no sólo los ciudadanos podrán exigir, con conocimiento fundamentado el cumplimiento de acciones, derechos y obligaciones, sino que evitarían recurrir a actos ilícitos durante los procesos electorales, exigirían respuestas ante las instancias específicas y tendrían la capacidad de manejar los elementos más básicos de lo que implica su ciudadanía.

Para ello, la última etapa educativa es civismo, fomentada en la universidad y los posgrados, aborda el sistema político-administrativo mexicano, explicando la distribución más básica de los poderes federales, estatales y municipales. Ello para brindar información de utilidad para el ejercicio de sus obligaciones y la participación social que tengan durante su vida.

Para lograr lo anterior, se propone comenzar con materias sobre los fundamentos del municipio, en el primer periodo universitario; en el siguiente, los fundamentos de las entidades, y en un tercer (y eventual cuarto periodo), sobre los poderes federales. Estos cursos no están encaminados a formar politólogos o administradores públicos, tienen como finalidad que las personas conozcan más de las instituciones que dirigen su vida, día a día, cómo pueden conocer su

funcionamiento e intervenir en el mismo. Este tipo de cursos, son la presentación de las instituciones públicas y sus características para los ciudadanos.

Referente al municipio y los estados, estarían encaminados a mostrar cuáles son los servicios que estos ofrecen, las actividades básicas que realizan, como procesos administrativos, y las obligaciones que tienen para asegurar el cumplimiento de los derechos de las personas. En lo referente a la federación, los principios de por qué un poder no interfiere con otros, las funciones sustantivas de cada uno y cuáles son las principales instituciones, pues son temas básicos que la ciudadanía debe conocer para participar en las instituciones y, en general, cualquier ámbito de su vida pública como parte de la sociedad.

Lo anterior, contribuirá al orden social y el mejoramiento basado en retroalimentación de la ciudadanía para las organizaciones públicas. La diferencia de esta forma de educación cívica, a comparación con la que se realiza actualmente, es que existiría una formación mínima que permitan a las personas expresar mejor sus ideas, incrementando las posibilidades de efectuar un cambio en la dinámica institucional o en el posicionamiento de sus propuestas y problemas, es decir, que busca dar información para su vida con los fundamentos guía para que puedan conducirse e informarse con mayor certeza; además de mejorar los mecanismos de participación, disminuyendo los problemas que estos tienen por la desinformación, como es el caso de los presupuestos participativos en cuanto a la duplicidad de funciones.

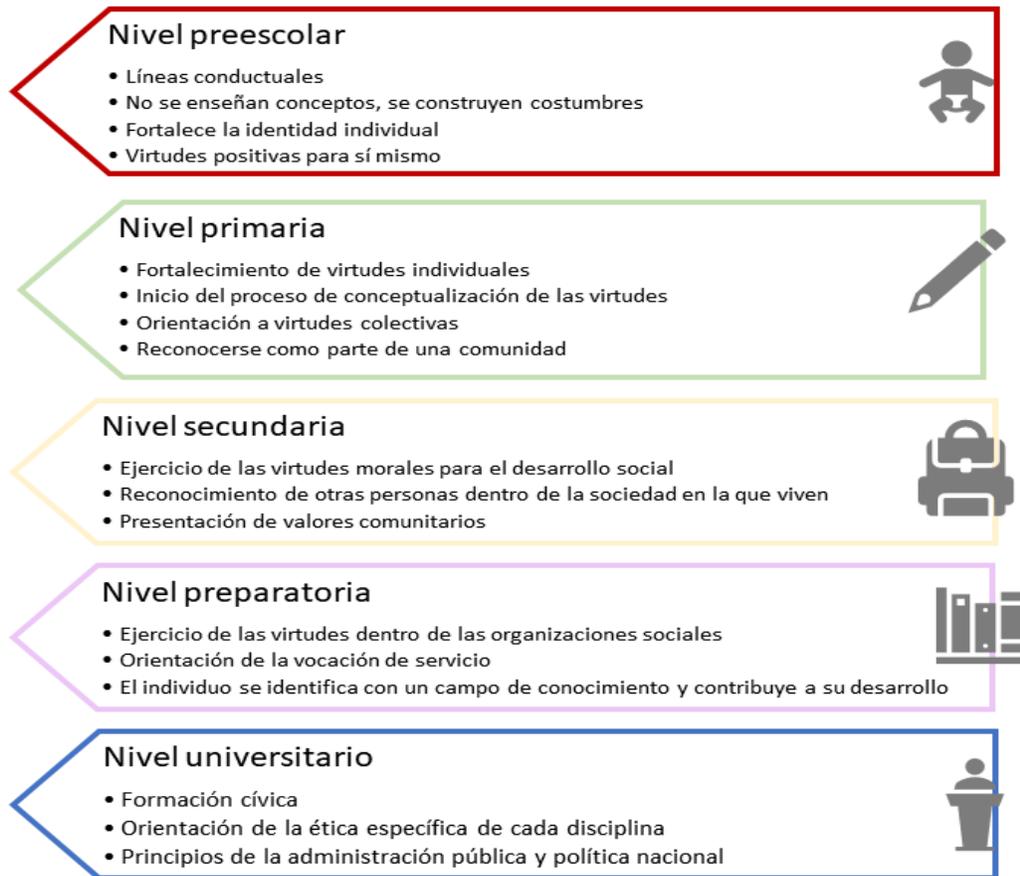
Esta propuesta busca que la creación de virtudes individuales y cívicas sea por la transición y evolución, es decir, que primero sean adoptadas por la persona para que posteriormente las practiquen en un contexto social. Por ello, la educación preescolar se presenta como la etapa introductoria y de asimilación de virtudes; en la educación primaria, se busca la capitalización de la virtud con la conceptualización e inicia la formación social al reconocerse como un individuo dentro de un grupo, con el cual interactúa y en el que sus decisiones tienen consecuencias. En estos periodos educativos se transita de la formación de virtudes individuales a la concepción de virtudes con la comunidad.

En la educación secundaria se plantea la alternativa de que los estudiantes comiencen a reconocer las virtudes sociales, aquellas que rigen la dinámica social y que son el fundamento de un sistema democrático. Además, de cómo deben contribuir al desarrollo común. Una vez que se tienen establecidas las virtudes individuales y del contexto social, se pasa a la construcción de virtudes disciplinarias, en la educación preparatoria. Éstas parten de un sentido general del área a la que pertenecen las diversas carreras de interés, pues es en la educación universitaria donde se fomenta la formación de cada carrera universitaria específica.

Aunque en términos de educación cívica, es a partir de la secundaria que se comienza la formación de los individuos iniciando con el reconocimiento de la identidad nacional y de la comunidad a la que pertenecen, con el objetivo de incentivar el sentido de pertenencia para crear interés en la participación. Así, en la educación preparatoria y universitaria, se busca dar una guía e introducción a los mecanismos de participación y el sistema político y de gobierno mexicano.

Sigue cuadro.

Cuadro 11. Síntesis de propuesta educativa



Fuente: Elaboración propia con información de la propuesta presentada en este capítulo.

4.5 Sistema de selección y fomento de la vocación de servicio

Con mayor frecuencia en la actualidad, se encuentran diversos medios de selección del personal en las diversas organizaciones para evaluar a los individuos que ingresarán a una determinada organización. El sector público no es una excepción. Se han implementado mecanismos como el Sistema Profesional de Carrera, mecanismos de selección de profesores o el diseño de perfiles de puestos sobre las personas que desempeñan un cargo. Esto ha contribuido a lograr certidumbre laboral en un sector donde los cambios periódicos son una práctica recurrente y han generado un progreso respecto a la evaluación de idoneidad de los servidores públicos y la preparación que tienen.

Sin embargo, se han dejado de lado elementos como la valoración ética o vocacional y se deja a cargo del contratante la valoración de estos, sin establecer parámetros mínimos sobre las características específicas que deben cumplir, por lo que esta tarea implica una carga subjetiva y no una valoración objetiva de las características específicas de cada puesto.

Esta labor es practicada por las instituciones de educación superior, lo que demuestra su viabilidad. Ejemplo de lo expuesto es el Área de Orientación Especializada¹⁸⁴, de la Universidad Nacional Autónoma de México, que imparte una guía a los estudiantes por medio de pruebas psicológicas y prácticas respecto a las carreras profesionales que les inquieten, ampliando su panorama y encaminando sus habilidades para un mejor desempeño de sus estudios y vida laboral.

Las acciones encaminadas para orientar a las personas en su ingreso al sector público, tienen la finalidad de señalar los puestos en los que podría desempeñar mejor sus funciones. De esta forma, lograr organizaciones proactivas en mira de mejorar los servicios brindados a los ciudadanos y el desempeño de las actividades, al interior de las organizaciones, para la realización de sus funciones sustantivas.

Por ejemplo, un arquitecto podría ingresar a sectores de auditoría pública, con la función de valorar las condiciones de las construcciones del sector público, desde hospitales hasta oficinas administrativas, formulando propuestas para su mejoramiento o adecuaciones con el objetivo de cumplir con la normatividad en caso de que no lo hicieran, logrando realizar una mejor gestión con recomendaciones más adecuadas a las necesidades. El principal objetivo de los sistemas de selección y fomento de vocación de servicio es canalizar las habilidades de los servidores públicos al área de conocimiento y ejercicio profesional en el que se desempeñen de mejor manera.

La presente propuesta no busca la creación de plazas laborales para cumplir lo estipulado. En cambio, presenta una alternativa para profesionalizar y especializar

¹⁸⁴ Dirección General de Orientación y Atención Educativa, *Atención individual*, [en línea], México, 2016, Dirección URL: <http://www.dgoserver.unam.mx/portaldgose/coe/>, [consulta: 14 de noviembre de 2018].

cada puesto dentro de la administración, con personas con vocación de desarrollar y mejorar las condiciones existentes partiendo de sus habilidades para la realización de las actividades sustantivas de cada puesto. Se busca una redirección del trabajo individual en los sectores que mejor se pueden desempeñar, sin vulnerar su derecho a ingresar como trabajador al sector público, ni el de los ciudadanos de contar con los servidores mejor capacitados para cada puesto.

Se deben establecer reglamentos en los cuales las organizaciones determinen sus procesos de selección, con evaluación del perfil ético de cada persona que se postule a los cargos. De la misma manera, se debe contar con una evaluación de la vocación de servicio de cada individuo, para identificar si coincide con las actividades realizadas en cada puesto o determinar en qué lugar de las organizaciones puede tener un mejor desempeño.

En el caso de recibir un resultado en la evaluación que no favorezca a los postulantes, el departamento de Recursos Humanos de cada institución deberá entregar una lista de puestos disponibles que requieren las habilidades que demostraron en su postulación. Ello con el objetivo de dirigir de manera óptima las personas en los cargos públicos, en beneficio de ambas partes. Además, es preferible que se dé un informe sobre aquellas áreas en las cuales no obtuvieron los resultados esperados, para que cada persona pueda aspirar en mejorar los elementos del puesto que desean ocupar.

Se propone un sistema en el que aquellas personas que entren al servicio público sean las ideales, en todos los aspectos de sus condiciones de preparación académica y características como individuo. En este sentido, es un sistema que oriente a los individuos en su ingreso al sector público, si bien tendrá controles estrictos sobre el perfil de los aspirantes, busca establecer mecanismos que les permitan aspirar a los cargos en los que se puedan desempeñar de mejor manera o identificar sus debilidades para mejorarlas y competir por puestos similares o el mismo en el futuro.

Si bien representa un mayor trabajo para los departamentos de recursos humanos, el establecimiento de procesos sistemáticos, permitirán que sean integrados a sus

labores de manera ordenada y controlada, y los beneficios obtenidos para las organizaciones son mayores en rendimiento y desarrollo institucional, partiendo de que los servidores públicos con los que cuentan tendrán la capacidad de realizar sus funciones adecuadamente, bajo lineamientos de ética y vocación de servicio para su labor.

La ética dentro del sector público, y en general dentro de cualquier aspecto de la vida nacional, es una herramienta poco explorada y explotada por el actual sistema de gobierno mexicano. Pocas son las políticas o iniciativas que se presentan dentro de la administración pública, son menos aquellas las que se trabajan dentro de la política o cargos de esta naturaleza dentro del país y aún menos son las implementadas dentro del sector privado.

Sin embargo, las condiciones de las políticas públicas y las iniciativas para el fomento de la ética son ajenas a los variados esfuerzos que se han realizado para combatir las problemáticas que surgen debido al deficiente ejercicio ético y moral de las personas. Ejemplo de lo anterior es la existencia de grupos que buscan defender a las mujeres del maltrato o evitar tratos de desigualdad que reciben no únicamente dentro de sus relaciones, sino en materia laboral. También existen grupos que buscan el respeto y exigen los derechos que tiene los grupos indígenas; misma situación se encuentra respecto a la diversidad sexual, los adultos mayores e incluso los niños. Ello demuestra que existen individuos que no sólo tienen un ejercicio moral en su actuar diario, además buscan compartirlo y crean estructuras sociales para incrementar el alcance de sus perspectivas y valores, que junto con el trabajo del gobierno fortalecen la gobernanza.

Así, el fomento ético trasciende del ámbito público, pero su implementación en este sector permite el progreso de las instituciones encargadas de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y contribuye a la formación de organizaciones sociales y privadas con fines de desarrollo social, ético y moral.

La vocación de servicio debe ser un elemento presente en cualquier disciplina, en particular en aquellas actividades con atención a la ciudadanía, y es obligación del gobierno brindar los medios en los cuales cualquier persona pueda desempeñar las

funciones que desee; sin embargo, se requieren mecanismos de selección que no pueden ser establecidos por una norma general, pues en cada campo existen diversas habilidades y condiciones personales que muestran la predilección o facilidad por el desempeño de una actividad. Así, cada institución del sector público, o privado, debe establecer mecanismos propios que se adecuen a sus necesidades y condiciones disciplinarias, y que sean acordes a sus funciones sustantivas de cada puesto.

El Sistema Nacional Anticorrupción es un gran esfuerzo para la administración pública mexicana, el cual no debe ser desaprovechado. Al encontrarse dentro de su etapa formativa, se presenta la oportunidad de establecer un cambio que no represente incongruencias sobre su diseño, pero que establezca las bases de una visión ética preventiva y no una perspectiva práctica correctiva, pues todavía se enfrentan diversos obstáculos como la protección entre servidores públicos o la investigación y sanción de las actividades que realizan.

Y, en la medida que cada individuo tenga conciencia plena de lo que implican sus actos y la manera en que influyen dentro de la dinámica social, no únicamente sobre aquellos de impactos indeseables, sino también aquellos que contribuyen al progreso, es que se observará un cambio sustancial dentro de aquellas problemáticas y decisiones que afectan a las comunidades. Es por ello, la importancia que tiene la preparación de los individuos en los elementos básicos de convivencia, como las virtudes o el conocimiento de los procesos políticos y de participación para lograr un comportamiento social adecuado.

Además, permitirá a los ciudadanos una participación efectiva en favor del desarrollo de su comunidad. Así, la ética pública y la vocación de servicio son medios con los que se pueden establecer nuevas perspectivas del ejercicio de las funciones públicas por parte de los servidores, quienes no sólo se interesen en su progreso, sino que busquen el de la comunidad y su institución.

Conclusiones

La investigación ha presentado el análisis necesario de la ética y la vocación de servicio en las instituciones públicas, así como de aquellas encargadas del combate a la corrupción y del control de las actividades de los servidores públicos, como lo son la Secretaría de la Función Pública y el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. De lo obtenido se concluye lo siguiente:

Del marco teórico conceptual, se observa que existe poca claridad en la definición de la ética, la moral y la vocación de servicio en el sector público, pues no se cuentan con definiciones suficientemente amplias para considerar todos los elementos básicos de estos conceptos, e incluso se encuentra la carencia de definiciones en la materia. Además, el conocimiento de estos conceptos en la sociedad es más limitado puesto que tienen una carga subjetiva que puede ser causa de debate entre las personas, y que se profundiza con el dinamismo conceptual de las virtudes, cambiantes con el transcurso del tiempo y que conforman el contenido ético-moral.

La ética es una construcción social y puede variar con sus ramas específicas para cada disciplina y ciencia. Por ello, se requieren mecanismos que permitan alinear los intereses y valores individuales a las necesidades institucionales, pues la moral no puede ser modificada de manera sencilla porque cada virtud es adoptada de manera voluntaria. Así, se vuelve necesaria la implementación de políticas que permitan la presentación y la internalización de los valores éticos que faciliten o predispongan a los individuos a su práctica y asimilación.

La ética pública es el elemento por medio del cual trascienden los valores que guían el comportamiento de los individuos, en la administración pública y sus instituciones; a su vez, la vocación de servicio se entiende como la cualidad compuesta por los siguientes elementos: la atención por voluntad (aun siendo remunerada) de los asuntos públicos; el desempeño de un cargo en la administración pública o el gobierno en beneficio de los ciudadanos, a quienes se representa o presta un servicio; y que tiene como objetivo dotar de orden y las condiciones necesarias para el desarrollo de la sociedad. Estos conceptos buscan ser parte fundamental de la

selección de personal y su desarrollo dentro de las organizaciones, especialmente en las instituciones analizadas: el Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública.

La corrupción es un fenómeno social que no tiene origen e influencia de manera exclusiva en las instituciones públicas y el gobierno mexicano. Puede surgir en cualquier sociedad del mundo. Y de la misma manera, los sectores público, privado y social pueden tener manifestaciones de corrupción, por lo que corresponde a todos en conjunto elaborar acciones coordinadas para disminuir dicho fenómeno.

Se demuestra que, la ética y la vocación de servicio son un pilar del comportamiento de los servidores públicos y en consecuencia de la manera de conducirse dentro de las instituciones de la administración pública; ambos elementos pueden contribuir al combate a la corrupción, pero por sí mismos no tendrán un impacto inmediato en la problemática, no obstante facilitarán la implementación de acciones virtuosas en la materia y de reconocimiento social, además de contribuir a que los ciudadanos se involucren y asuman su responsabilidad.

Del segundo capítulo se concluye que las políticas públicas encaminadas a la práctica de la ética deben pasar del discurso a la acción, manteniendo fidelidad en sus objetivos y con la claridad de que su labor no es un hecho único o una verdad absoluta, aunque lleguen a tener la función de procuración, selección y fortalecimiento de las virtudes positivas que ya poseen las personas dentro del sector público.

Las políticas públicas actualmente se concentran en la identificación y sanción de las actividades de corrupción, especialmente en materia fiscal, dejando de lado la prevención y la atención ética. Con ello, dentro de la investigación se identificaron condiciones mínimas de operación y de aquellas que permiten el mejoramiento de sus resultados institucionales, que van desde la implementación con mayores facultades del Sistema Nacional Anticorrupción para coordinar las laborales de las organizaciones públicas en la materia, hasta la formulación de nuevos programas educativos para la formación cívica y ética.

La corrupción tiene diversos orígenes y formas de ejercerse dentro de las instituciones públicas, lo que imposibilita una única solución, por ello se tienen que plantear alternativas multidimensionales que busquen atender la mayoría de las variables involucradas.

La intervención del gobierno debe permitir la modificación de la dinámica social en su conjunto, es decir, que su incidencia no se limite a las instituciones públicas y que pueda generar una nueva perspectiva en los diversos sectores de la población. Además, se requiere cambiar el enfoque de la reestructuración institucional a una que incluya el binomio ética - recursos humanos, pues no son las instituciones las que establecen y ejercen las prácticas de corrupción sino los servidores públicos quienes realizan las acciones.

Dentro del sector público se encuentra que parte de los servidores han ido perdiendo la concepción del servicio público, es decir, de esfuerzos dedicados para el desarrollo social, y en su lugar ha ganado terreno la inercia del beneficio individual y el incumplimiento de las obligaciones. El combate a la corrupción requiere políticas de fomento al compromiso en el servicio público, en el que las personas que ocupen los cargos tengan una carga de responsabilidad social y que su objetivo sea el bienestar de la comunidad.

Del análisis del tercer capítulo, se puede reconocer la necesidad de reformar la perspectiva de atención y la normatividad en la materia desde el ámbito público en aras de una efectiva presencia ética; sin embargo, la sociedad y cada uno de los individuos que la conforman, tienen responsabilidad en el desarrollo y ejercicio de la ética, la vocación de servicio y los valores que estos representan.

Así, en la Secretaría de la Función Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción, se observaron y analizaron las limitantes normativas que no permiten el desarrollo óptimo de sus actividades. Ejemplo de ello es la naturaleza de sus sanciones, pues únicamente tienen posibilidad de acción en materia administrativa. También, la corrupción tiene consecuencias para la sociedad antes de presentarse y posterior a ello, pues aquello obtenido por los actores que ejercen este tipo de acciones es equivalente a las pérdidas que tiene la sociedad, no exclusivamente en términos

económicos, también de recursos en especie, desarrollo social y con condiciones de desigualdad. Estas condiciones deben ser contempladas para la asignación justa de sanciones y no limitarse a lo administrativo.

El gobierno federal implementa acciones de combate a la corrupción, que generan mayores obligaciones a las instituciones públicas encargadas, sin contribuir con mayores facultades y herramientas para la realización de sus funciones. Establece así, un sistema discursivo de combate a la corrupción poco eficaz, situación que vulnera la credibilidad de las instituciones y favorece la percepción negativa por la falta de resultados. Además, las estructuras institucionales de control de las actividades de los servidores públicos, actualmente, enfrentan la complicación de que sus integrantes son parte de los organismos que vigilan y resultan propensos a sesgar los resultados.

La falta de ética y vocación de servicio ha tenido consecuencias claras en la administración pública como se demostró en la investigación, pues dicha carencia fortalece la corrupción existente. Las consecuencias de esta problemática han derivado en reestructuraciones administrativas y de los sistemas básicos de servicios y funcionamiento en el gobierno mexicano, pero no han adecuado mecanismos que contribuyan al combate de la corrupción de forma generalizada y/o efectiva. Dichas modificaciones generan costos, y como se señaló, la corrupción no es una problemática que únicamente genere costos económicos.

La tendencia que tienen las variables de la corrupción muestra que su evolución será en términos de crecimiento, pues no se han implementado aún políticas públicas que integren más de uno de los factores que intervienen en la problemática o de las condiciones que la conforman, y se encuentran esfuerzos difusos y sin coordinación entre las instituciones públicas. Es fundamental evitar que el comportamiento de los individuos dentro y fuera del servicio público sea de autoprotección y búsqueda del beneficio individual.

La intervención para detener el fenómeno de la corrupción es necesaria para evitar un escenario como el tendencial, en el que las instituciones han perdido toda credibilidad por parte de la sociedad. Este panorama se encuentra más cercano a

un escenario catastrófico que a uno utópico y es el resultado de la percepción, existente en la sociedad, de que la corrupción es creciente, al igual que la desconfianza, y no existe institución pública con perspectivas de un cambio. Para que ese escenario no se alcance, debe convertirse a los servidores públicos en los principales elementos de atención para el funcionamiento de políticas y acciones anticorrupción, propulsores de valores y comportamiento ético que sume fuerzas con la ciudadanía.

La vocación de servicio y el fomento de valores y comportamiento ético se presentan como alternativas impostergables para el combate a la corrupción. Con lo analizado en la investigación, por sí mismas ambas acciones no eliminarán las condiciones actuales del problema, pero servirán como la base que dé sustento a cualquier política que busque reducir los índices actuales de estas prácticas. Además, construyen a largo plazo los cimientos sociales que la combatan en busca del desarrollo común y la formación de ciudadanía activa y responsable que goce de servidores públicos comprometidos con el objeto de las instituciones públicas.

Como se menciona, la ética y la vocación de servicio son elementos trascendentales en la construcción de ciudadanía, pues existe una relación entre la construcción de valores morales y valores cívicos. Es la costumbre y la práctica la que conforma la adopción de las virtudes, las cuales a través de procesos sociales se convierten en normas y se conforman en leyes. Éstas dan origen a derechos y obligaciones de los ciudadanos, que con la costumbre se convierten en valores cívicos.

Así, la gobernanza se constituye como una alternativa de atención efectiva a problemas públicos que comparten todos los actores de la sociedad y el gobierno; sin embargo, los mecanismos deben fortalecerse a fin de consolidar una nueva perspectiva de participación de los actores involucrados, la cual favorezca la figura de las instituciones públicas.

El capítulo cuarto permitió identificar la necesidad de implementar un modelo de educación en valores que sustente el actuar de los individuos pero que a su vez les permita el crecimiento individual, consciente y libre. Para lograr los objetivos de una educación que integre de manera efectiva la ética, moral y la vocación de servicio,

se requiere la participación de todos los sectores sociales, donde el Estado a través del gobierno y la administración pública, por medio de las escuelas, proyectos educativos y planes de estudio establezca una política definida para la enseñanza de valores.

Además, las familias deben ser parte de esta construcción y enseñanza de valores; sin embargo, previamente requiere que el sistema educativo y social contribuya a la actualización de la manera en que se inculcan valores dentro de los hogares, para garantizar la autonomía y la voluntad de adquirir aquellas virtudes positivas para el desarrollo familiar y social. También, se requiere una recomposición de los valores familiares, por la tendencia existente desde la sociedad, en relación con los actos de corrupción como un medio de beneficios para las personas.

Así, las escuelas son uno de los principales medios para establecer una plataforma moral, la cual permitirá un desarrollo ético en el ejercicio profesional de las personas. Como se señaló, la formación educativa desde la juventud permite al individuo asimilar los valores que cada disciplina tiene, pues comprenden su contenido conductual y el beneficio que conlleva su práctica y seguimiento.

Por otra parte, las escuelas permiten ampliar el marco de referencia en valores para los individuos, pues la diversidad conductual entre los compañeros de clase permite conocer y redefinir virtudes, logrando enriquecer los valores y conductas que rigen el comportamiento.

En vinculación con lo planteado dentro del diseño de la investigación, se encontró que la ética y la vocación de servicio son temas concernientes a la administración pública, pues son dos elementos que contribuyen al combate de la corrupción, una de las principales problemáticas de México en la actualidad. La hipótesis postuló que “La ética y vocación de servicio son pilares del comportamiento humano dentro de la administración pública que contribuyen a la disminución de la corrupción. De manera tal que, fomentar la ética y la vocación de servicio con apego a los valores de la ética pública en diversas áreas de la administración puede contribuir a mejorar su eficacia y eficiencia”.

Tal premisa fue demostrada al identificar a la ética y la moral como el conjunto de valores que determinan el actuar individual en un contexto social. Estos conceptos se componen por el ejercicio o rechazo de virtudes, vicios e inclinaciones que guían la conducta de las personas en su día a día. Además, la vocación de servicio es el elemento que presentan los individuos, como principal razón para la práctica de una actividad profesional y que tiene como característica impulsarlos a la búsqueda del mejoramiento del campo de conocimientos y trabajo en el que se desempeñan en pro del bien común.

Esta investigación también defendió que “Implementar la ética y vocación de servicio, en el Sistema Nacional Anticorrupción, modifica el paradigma actual y reduce la reincidencia en las prácticas de corrupción”. Este postulado es parcialmente comprobado, pues estos conceptos sí representan una diferencia en las perspectivas de atención a dicha problemática; sin embargo, el Sistema Nacional Anticorrupción no cuenta con una plataforma ética muy distinta a la existente en la Secretaría, pero sí reconoce la necesidad de incluir estos temas en el combate a la corrupción.

Así, la investigación identificó las dificultades para establecer un sistema en el que converjan los esfuerzos públicos, privados y sociales para la reducción de la corrupción debido al desinterés y falta de reconocimiento de la participación de los diferentes sectores en este tipo de actividades. La ética y la vocación de servicio son alternativas viables por su baja dependencia a otros factores, pero se enfrentan a la dificultad de desconocimiento social de su significado y puesta en práctica de forma cotidiana, subestimando su importancia en las instituciones públicas.

La presente investigación busca abrir el panorama para futuros trabajos, pues con lo analizado, se pueden identificar diversas líneas de acción. En términos sociales se puede presentar la posibilidad de estudio de la dinámica del comportamiento colectivo ante diversas perspectivas de las políticas públicas anticorrupción, por ejemplo, tener el escenario sobre cómo reaccionan las personas ante las acciones de control gubernamental en el combate a la corrupción en diferentes países y

cuáles son los elementos básicos que se deben contemplar y que contribuyan a la generación de una sociedad con valores éticos.

Para el caso de la estadística, se pueden iniciar ejercicios metodológicos para la formulación de indicadores y procedimientos de evaluación que sean sencillos de aplicar en las dependencias que permitan el incremento de información sobre las condiciones que anticipen posibles riesgos de la corrupción en el servicio público.

Para México, la investigación pretende contribuir al estudio profundo sobre la corrupción: su origen, las condiciones que permiten el incremento de estas prácticas, la catalogación de dichas acciones y un análisis detallado de las políticas públicas establecidas para la atención de la problemática. El principal punto para desarrollar en lo sucesivo, es la percepción social y la dinámica que tiene con las políticas públicas, es decir, un estudio sobre cómo la percepción de las personas influye en los resultados obtenidos y cómo, y hasta qué punto, las políticas públicas influyen en la percepción de las personas respecto de la corrupción.

Otro aspecto es, la construcción cívica de los valores éticos y su culminación en la formación de ciudadanía responsable; cómo las actitudes individuales determinan el camino de la sociedad. Con ello, se pretende retomar la capacidad de transformación que tiene la ciudadanía, para cambiar la idea de que el desarrollo y evolución social no solo depende de las instituciones públicas, la administración pública y el gobierno, sino a través de los valores éticos de la sociedad en su conjunto.

La coyuntura actual del país da mayor prioridad a estudios de esta naturaleza, pues el nuevo gobierno federal (2018-2024) ha comenzado el impulso de los valores como sustento social y pretensión básica de su administración. Así, lo anterior es primordial en dos aspectos, el primero, para contar con la información necesaria y la capacidad de entregar políticas públicas y propuestas adecuadas, viables y con fundamento; el segundo, para evaluar los avances realizados, encontrar puntos de oportunidad y plantear soluciones a los obstáculos que enfrente el nuevo gobierno federal.

La creación de una constitución moral, que será “una guía de valores que se convertirá en un pacto colectivo para comenzar una nueva etapa, adoptar nuevas prácticas, rescatar valores entrañables de nuestro pueblo y estimular mejores patrones de conducta.”¹⁸⁵ Es el primer paso, demuestra el interés y compromiso que se tiene en esta gestión de fomentar la ética y la moral, ejes del comportamiento social; sin embargo, queda la vigilancia de que se cumplan los objetivos planteados y con características suficientes para la formación de valores. Este documento más que un manual de conducta debe ser, efectivamente, una guía que permita a los ciudadanos descubrir por sí mismos las necesidades sociales respecto a su comportamiento, así como transitar a un sistema de sanciones para quienes atenten directamente contra el interés público como sucede, por ejemplo, con los actos de corrupción.

Es necesario que estos primeros esfuerzos del gobierno federal para instaurar un nuevo sistema de valores, cuenten con la atención y participación social, pública y privada para entregar resultados, pues el éxito o fracaso de nuevas acciones puede determinar la continuidad y el interés del gobierno en la implementación de otras acciones en la materia; además, dentro de la sociedad determinarán parte de la percepción que se tenga de la ética como una alternativa contra la corrupción, generando confianza y certidumbre en el gobierno, la administración pública y sus instituciones. Debe haber mayor vigilancia y control de las acciones del servicio público, político y administrativo para que los objetivos buscados como el fomento de la paz, el respeto a los derechos humanos, justicia social y la pluralidad¹⁸⁷ mantengan su legitimidad y no sean elementos expiatorios de la decepción nacional.

¹⁸⁵ Gobierno de México, “Convocatoria para la Elaboración de la Constitución Moral”, [en línea], México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/constitucionmoral/>, [consulta: 21 de enero de 2019].

¹⁸⁷ *Idem*

Fuentes

- ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. Secretaría de la Función Pública, Ciudad de México, México, Diario Oficial de la Federación, 2015.
- Aguilar Hernández, Felipe, *Moral pública en los procesos de buen gobierno*, México, IAPEM, 2000.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Gestión gubernamental y reforma del Estado.", *Gobierno y Administración Pública*, México, Conaculta-FCE, 2013.
- Ahmed, Azam; Semple, Kirk. "Por qué la reforma educativa en México ha desatado oposición y violencia – Español.", [en línea], Nochixtlán, *The New York Times ES*, 30 de junio de 2017, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2016/06/30/porque-la-reforma-educativa-en-mexico-ha-desatado-oposicion-y-violencia/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- Amster, Pablo; Pinasco, Juan Pablo, *Teoría de Juegos: Una Introducción Matemática a la Toma de Decisiones*, México, FCE, 2014.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*. México, Editorial Porrúa, 2010.
 - - *Política*, México, Porrúa, 2010.
- Baena Paz, Guillermina, *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica*, Distrito Federal, DGAPA-UNAM, 2014.
 - - *Prospectiva: Sus Métodos y Técnicas*, México, IAPEM, 2016.
- Bautista, Oscar Diego. *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, México, IAPEM, 2009.
- Bobbio, Norberto, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982.
- Bonin, Charles Jean. "De l'Importance et de la Nécessité d'un Code Administratif." En Guerrero, Omar, *Léxico de la Administración Pública*, México, UNAM, 2006.
- Cabrera, Rafael. "No sabíamos que empresa era de amigo de Peña Nieto: OHL México" [en línea], México, *Aristegui Noticias*, 18 de octubre de 2016, Dirección URL: <https://aristeguinioticias.com/1810/mexico/no-sabiamos-que-empresa-era-de-amigo-de-pena-nieto-ohl-mexico/>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].
- Cobo Suero, Juan Manuel. *Ética Profesional en Ciencias Humanas y Sociales*. Madrid, Huerga Fierro Editores, 2001.

- *Código de Conducta de la Secretaría de Desarrollo Social*, [en línea], México, Secretaría de Desarrollo Social, Comité de Ética, 22 de septiembre de 2015, Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/11028/Codigo_Conducta_SEDE_SOL.pdf [consulta: 28 de diciembre de 2018].
- *Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal*. Secretaría de la Función Pública, México, Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, 2017.
- *Código Penal Federal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018.
- *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública - Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última reforma 27 de agosto de 2018, Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 2018.
- Contraloría del Distrito Federal, *Naturaleza Jurídica del Servido Público*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/nj_sp.php [consulta: 20 de octubre de 2018].
- Cortina, Adela; Martínez, Emilio, *Ética*. Madrid, AKAL, 2008.
- Dirección General de Orientación y Atención Educativa, *Atención individual*, [en línea], México, 2016, Dirección URL: <http://www.dgoserver.unam.mx/portaldgose/coe/>, [consulta: 14 de noviembre de 2018].
- Durkheim, Emile, *Educación moral*, Madrid, Ediciones Morata, S.L., 1920.
- Enríquez Rubio, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, México, INAP, 2002.
- Espinoza Hernández, Raymundo, "Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos". *Alegatos*, Núm. 93, México, s/editorial, mayo/agosto de 2016.
- Forbes Staff, "México ocupa lugar 103 de países con mayor corrupción.", [en línea], *Forbes.com.mx*, 3 de diciembre de 2014, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/mexico-ocupa-lugar-103-de-paises-con-mayor-corrupcion/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- Fundación Argentina María Montessori, "El método Montessori", [en línea], *fundacionmontessori.org*, Buenos Aires, 2016, Dirección URL:

<http://www.fundacionmontessori.org/metodo-montessori.htm>, [consulta: 14 de noviembre de 2018].

- García, Dennis A. "Padrés. tejedor de redes de corrupción", [en línea], México, *El Universal.com.mx*, 7 de diciembre de 2016, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/7/padres-tejedor-de-redes-de-corrupcion>, [consulta: 1 de diciembre de 2018]
- Gobierno de México, "Convocatoria para la Elaboración de la Constitución Moral", [en línea], México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/constitucionmoral/>, [consulta: 21 de enero de 2019]
- Gómez Collado, Martha Esthela, "La importancia de la educación en valores para construir una cultura de ética en la formación de servidores públicos", *Revista de Administración Pública*, No.144, Vol. LII, México, INAP, noviembre-diciembre, 2017, págs., 189-208.
- Gómez Flores, Laura, "Semovi denuncia corrupción en oficinas de Control Vehicular.", [en línea], México, *LaJornada.unam.mx*, 1 de septiembre de 2016, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/09/01/semovi-denuncia-corrupcion-en-oficinas-de-control-vehicular>, [consulta: 20 septiembre de 2017].
- Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1968.
- Hernández, Eduardo, "Detienen por corrupción a funcionarios de control vehicular.", [en línea], México, *ElUniversal.com.mx*, 1 de septiembre de 2016, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/09/1/detienen-por-corrupcion-funcionarios-de-control-vehicular>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, FCE, 2013.
- Iglesias González, Alma Imelda; Márquez Muñoz, Jorge Federico; Ulloa Aguirre, Pablo Armando González, *Sociedad, Violencia y Poder*, México, UNAM, 2011.
- *Código de Ética*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.
- INEGI, "Escolaridad", [en línea], México, 2015, Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>, [consulta: 14 de noviembre de 2018].
- Ingenieros, José, *El hombre mediocre*, México, Porrúa, 2012.
 - - *Las fuerzas morales*, México, Época S.A., 1989.

- ISO, "ISO 18091:2014(es) Sistemas de gestión de la calidad — Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008 en el gobierno local", [en línea], s/lugar de publicación, 2014, Dirección URL: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-1:v1:es>, [consulta: 8 de noviembre de 2018]
- Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Ciencia Administrativa*, México, FCE, 1963.
- Kant, Immanuel, *Fundamentación Metafísica de las Costumbres*, Puerto Rico, eBook, Creative Commons, 2007.
- Landau, D., "El ámbito propio de las políticas públicas.". En Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Baca, Laura, *et, al.*, compiladores, *Léxico de la política*, México, FLACSO, 2000.
- *Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2016.
- *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018.
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2012. art. 51.
- *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Nueva Ley, México, Diario Oficial de la Federación, 2018.
- *Ley Minera*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Diario Oficial de la Federación, 2018.
- Mandujano, Isaín, "Dictan otro auto de formal prisión contra Pablo Salazar", [en línea], *Proceso.com.mx*, 19 de abril de 2012, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/304845/dictan-otro-auto-de-formal-prision-contrapablo-salazar>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].
- Martínez Huerta, Miguel, *Ética con los Clásicos*, México, Plaza y Valdés S.A. de C.V., 2003.
- Mills, Wright, *La Elite del Poder*, México, FCE, 1987.
- Mondragón Quintana, Juan Carlos, *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*, EBook, FLACSO, México, 2014.

- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, s/lugar de edición, Tecnos, 1998.
- Naessens, Hilda, “Ética pública y transparencia”, ponencia presentada en el *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, Santiago de Compostela, Ed. Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2010.
- Nohlen, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, y conceptos*, México, Porrúa, 2006.
- ONU, “Medio Ambiente”, [en línea], Salamanca, Dirección URL: <http://www.un.org/es/globalissues/environment/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- Ortiz Castro, José Iván, *Aproximación al Estado*, Medellín, Universidad de Medellín, 2007.
- Papalia, Diane E., *Psicología*, México, McGraw Hill, 2012.
- Ramírez García, Carlos, *Ética y moral como solución a la crisis de valores en México*, México, s/editorial, 2016.
- Ramírez, Érika, "Mineras acaparan, contaminan y sobreexplotan el agua de México.", [en línea], *Contralinea.com.mx*, México, 16 de mayo de 2017, Dirección URL: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/05/16/mineras-acaparan-contaminan-y-sobreexplotan-el-agua-de-mexico/>, [consulta: 4 de diciembre de 2018].
- Ramírez, Luis Érick, “Red de corrupción en escuelas de Hidalgo, desvían 663 mdp.”, [en línea], México, *unotv.com*, 24 de julio de 2017 Dirección URL: <http://www.unotv.com/noticias/estados/hidalgo/detalle/fraude-escuelas-hidalgo-desvian-663-mdp-832024/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- Real Academia Española. *Ética*, [en línea] España, 2016, Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=H3y8ljj|H3yay0R>, [consulta: 23 de septiembre de 2016].
 - - *Moral*, [en línea] España, 2016. Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=Pm2wZfs|Pm4ASgl> [consulta: 20 de octubre de 2018].
 - - *Vocación*, [en línea], España, 2016, Dirección URL: <http://dle.rae.es/?id=bzINevX>, [consulta: 2 de septiembre de 2018]
- Redacción AN, “Dinero del Circuito Mexiquense pudo financiar ilegalmente al PP en España: Díez Gargari”, [en línea], México, *Aristegui Noticias*, 12 de febrero de 2016, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/1202/mexico/dinero-del-circuito-mexiquense-pudo-financiar-ilegalmente-al-pp-en-espana-diez-gargari/>, [consulta, 5 de diciembre de 2018].
 - – “Gobierno del Edomex facilitó a OHL concesión del Circuito Exterior Mexiquense” [en línea], México, *Aristegui Noticias*, 11 de diciembre de 2015, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/1112/mexico/aportan->

informacion-a-fiscalia-anticorrupcion-de-espana-sobre-caso-ohl/
[consulta: 5 de diciembre de 2018].

- Redacción, "Ecocidio e impunidad de mineras en Chiapas.", [en línea], México, *Milenio.com*, 5 de septiembre de 2017, Dirección URL: http://www.milenio.com/estados/ecocidio-impunidad-mineras-chiapas-milenio_0_1024697540.html, [consulta: 4 de diciembre de 2018].
- Redacción, "Ocupa México lugar 13 entre los países más corruptos del mundo.", [en línea], México, *Proceso.com.mx*, 4 de octubre de 2016, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/457412/ocupa-mexico-lugar-13-los-paises-corruptos-del-mundo>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- *Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública*. Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, México, SFP.
- Rivera, Faviola, *Virtud y justicia en Kant*, México, Editorial Fontamora, 2003.
- Domínguez Cortés, Roberto. "Corrupción, denominador común del ejercicio del poder.", [en línea], México, *Impacto.mx*, 22 de octubre de 2016, Dirección URL: <http://impacto.mx/opinion/corrupcion-denominador-comun-del-ejercicio-del-poder/>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- Roldán, Nayeli, "Juez y parte: diputado que legisla a camiones de doble remolque tiene una empresa de transporte.", [en línea], *animalpolitico.com*, 20 de septiembre de 2016, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2016/10/diputado-doble-remolque-empresa-transporte/>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].
- Rousseau, Jean Jacques, *Contrato social*, Madrid, CALPE, 1921.
- Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, España, Editorial Crítica, 1999.
- Secretaría de Educación Pública, *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria*, Ciudad de México, 2017.
 - - "Catálogo de libros de texto gratuitos", [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://libros.conaliteg.gob.mx/content/common/consulta-libros-gb/>, [consulta: 20 de diciembre de 2018].
- Secretaría de la Función Pública, "Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés.", [en línea] México, 2 de septiembre de 2016, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes-67846>, [consulta: 5 de diciembre de 2018].
 - - "¿Qué hacemos?", [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>, [consulta: 15 de agosto de 2018].

- – “Definición de Corrupción”, [en línea] México, 9 de diciembre de 2013, Dirección URL: <http://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion> [consulta: 20 de octubre de 2018].
- - “Sistema Nacional Anticorrupción”, [en línea], México, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- SFP-SNA, *Bases Generales para Capacitación en el Marco del Diseño de la Política Nacional Anticorrupción*, México, SFP.
- Transparency International, *Índice de Percepción de la Corrupción*, España, Transparency International, 2015.
 - - *México*, [en línea], Berlín, Informe anual 2013, 18 de Julio de 2013, Dirección URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>, [consulta: 1 de diciembre de 2018].
- Webber, Jude, "Los automóviles y la corrupción estrangulan a la ciudad.", [en línea], México, *Milenio.com*, 10 de junio de 2016, Dirección URL: http://www.milenio.com/financiam_tmes/Mexico_Verde-contingencia_ambiental_0_752324887.html, [consulta: 5 de diciembre de 2018].
- Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.
- Weiss, Carol, "Preparando el terreno.", En Maldonado Trujillo, Claudia; Pérez Yaraúán, Gabriela, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, eBook, Ciudad de México, CIDE, 2016.

...