



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 8

ÉTICA PÚBLICA

MIGUEL CONCHA MALO

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Noviembre de 2016

ÉTICA PÚBLICA



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Dr. César Iván Astudillo Reyes
**Secretario de Servicios
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad
y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
**Secretario de Desarrollo
Institucional**

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Rolando Cordera Campos
C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE México
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

ÉTICA PÚBLICA

MIGUEL CONCHA MALO

CIUDAD UNIVERSITARIA

México, 2016

Primera edición, noviembre de 2016

D.R. © 2016 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernalibilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-02-9615-4

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	9
Preámbulo	15
Introducción a la ética pública	19
La ética de los servidores públicos	23
El derecho ciudadano a un buen gobierno	31
La gran crisis ética: corrupción e impunidad	37
Encuentros y desencuentros	45
Transparencia y acceso a la información	46
Rendición de cuentas	48
El control interno	50
Procesos electorales	51

El Sistema Nacional Anticorrupción	52
Construir puentes	55
La educación	56
La participación ciudadana	57
Bibliografía	59
Web	62
Hemerografía	62
Otros	64
Semblanza del autor	65

Presentación

El Doctor Miguel Concha Malo es un miembro ilustre de la comunidad académica de la UNAM, y desde su cátedra permanente en la División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) promulga la supremacía de los valores sobre las deshonestidades y desmanes incesantes del hombre, llevándonos a entender que si aquéllos no alumbraran la estirpe humana original, éstos tampoco habrían aparecido. Del discernimiento entre unos y otros, en un ejercicio constante, libre, exigente y difícil —expone el Doctor Concha—, ha de provenir la respuesta ética; pero del mismo ejercicio individual suelen

surgir también sus contra-valores: la corrupción y la injusticia.

Al concepto de Gobernabilidad se le han venido alineando igualmente diversos opuestos, que van desde el antónimo directo “ingobernabilidad” hasta la idea cuestionable del “estado fallido”. El arribo a uno u otro de estos dos escenarios extremos de equilibrio y armonía o de inequidad social puede ser el resultado de diversos procesos, ciertamente complejos, y no sólo de una reflexión personal; pero, a no dudar, habrá sido determinante para ello la decisión subjetiva de los dirigentes políticos responsables, quienes, además de obligarse a demostrar públicamente la mayor capacidad, experiencia e integridad, deberán basar todos sus actos en la virtud y en el más acendrado espíritu de servicio a sus conciudadanos próximos y remotos, valor esencial en que reside la ética.

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) participa desde su creación en el estudio de principios y en la innovación de técni-

cas que contribuyan de manera gradual y sostenible a la eficiencia y eficacia del Estado y del gobierno corporativo de las empresas; y con los mismos propósitos organiza eventos técnicos y sesiones permanentes de discusión, cuyos resultados y propuestas publica por diversos medios para multiplicar los efectos de su visión.

El SUG reconoce también desde su origen que en ese vasto conjunto de ideas y aportaciones la Ética convive y es causa y efecto de toda investigación orientada a transformar la realidad mexicana actual; y en tanto la gestión gubernamental es uno de sus objetivos de investigación, la aplicación práctica de los postulados éticos al ámbito del servicio público es, por lo mismo, materia muy importante de su trabajo.

La disertación magistral del Dr. Miguel Concha enriquece el acervo de nuestros exámenes y análisis en este tema tan riguroso, y gracias a su generosa autorización puede leerse en la edición impresa de este número de la serie “Cuadernos de Gobernabilidad

y Fiscalización”, y también en su sitio electrónico <http://sug.unam.mx>. Pero es importante destacar que su elocuente y viva exposición ante profesores y alumnos de posgrado en el evento convocado por el SUG el pasado 20 de octubre, les ha transmitido e incrementado su reflexión sobre el deber de sumarse y seguir participando en estos programas de evidente beneficio público.

Concha Malo expone con juicio apremiante en este ensayo los encuentros y desencuentros en la lucha por fortalecer la democracia y por enaltecer la actividad republicana y social de México, y bajo ese enfoque crítico comenta la reciente legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y en la de ética pública, bajo el marco del Sistema Nacional Anticorrupción incorporado recientemente a nuestra Constitución.

Mas por encima de ello y en la manifestación de un elevado espíritu universitario, que nos identifica plenamente, don Miguel concentra sus pensamientos en la obligación de seguir discutiendo e investigando

bajo la magna libertad que consagra nuestra autonomía, para así contribuir a alcanzar el objetivo común de bienestar, de justicia y de equidad que en todo tiempo la UNAM proclama.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Preámbulo

La importancia de la ética, que no del moralismo, para explicar y transformar más completa y satisfactoriamente la realidad en que hoy vivimos, es cada vez más una necesidad de las ciencias sociales y de las disciplinas humanísticas contemporáneas. Se podrían citar a este respecto a muchos autores y nombres de muchos intelectuales recientes. Su aplicación en los campos de la política y de la administración pública, y sobre todo su ejercicio práctico, es también cada vez más una exigencia social, política, jurídica, cultural y administrativa en nuestra sociedad. Compruébense si no todas las discusiones y demandas actuales en nuestro país a

propósito de las conductas éticas de nuestros gobernantes, políticos y funcionarios públicos. Como toda disciplina teórico-práctica, la ética pública, que es de la que nos vamos a ocupar en esta ponencia, contiene desde luego principios éticos y criterios prácticos que norman el comportamiento de nuestros gobernantes y funcionarios. Pero también, y esto es ahora lo más importante, juicios prácticos sobre las características éticas que tienen que acreditar en el ejercicio de sus funciones, las virtudes morales que tienen que asimilar y de las que tienen que dar prueba en su desempeño, los criterios éticos para su adecuada selectividad, su profesionalismo a toda prueba, su indispensable capacitación ética, las estructuras jurídicas que la norman, los mecanismos institucionales que tienen que respetar para responder a las expectativas de los ciudadanos, las políticas gubernamentales que orientan y vigilan su actuación, etc. Como puede verse, se trata de una disciplina cada vez más interesante, pero de naturaleza compleja, con repercusiones importantes en nuestra sociedad actual, que debemos cultivar con

PREÁMBULO

todo detalle, y con ahínco. Para comenzar solamente a desbrozar este camino, les propongo la ponencia que expongo a continuación.

Introducción a la ética pública

Según Adela Cortina Orts, la distinguida filósofa española y directora de la Fundación Étnor, ética de los negocios y las organizaciones, de la Universidad de Valencia, la ética como filosofía moral lleva a cabo tres tareas esenciales: dilucidar en qué consiste lo moral de algún colectivo, comunidad o sociedad para alcanzar su felicidad, intentar fundamentar la moral, y procurar una aplicación de los principios esenciales a los diferentes ámbitos de la vida social.

A partir de esta reflexión podemos desprender que al aplicarse y ponerse en práctica en el servicio público, la ética se denomina ética pública, que puede

llamarse también ética para la política y la administración pública.

Convengamos entonces que la ética pública es una modalidad especial de la ética, porque aplica los principios que determinan la moralidad de los actos humanos en el servicio público.

La ética pública se distingue del derecho porque en tanto éste despliega su operatividad sobre los hechos externos, en cuanto susceptibles de ordenación y exigencia legal coercible, la ética del servicio público estudia los hechos internos de la voluntad de los funcionarios públicos, en cuanto exigibles por el propio funcionario en la intimidad de su conciencia.

Es así que, como resultado de sus disertaciones, la ética pública ofrece a las personas que desempeñan una función pública, los principios y valores que han de guiar su conducta interna y particular en dicho ejercicio.

En este mismo orden de ideas, podemos agregar que la ética pública también estudia, analiza y propone el perfil que debe reunir toda persona que aspira al

servicio del público desde cualquier función de gobierno, así como la formación y las responsabilidades y compromisos que asume al ocupar el respectivo cargo, labrando en su interior los altos valores morales que entraña el servir a sus contemporáneos —personas dignas con quienes comparte el mismo tiempo y espacio— y promoviendo en tal sentido una nueva actitud.

La idea o eje central del servicio público descansa en el principio de que las tareas y actividades realizadas por los funcionarios elegidos o nombrados para trabajar en el sector gubernamental, cualquiera sea su rango o nivel, están orientadas al bien común, que es el conjunto de condiciones de todo tipo para que las personas y los grupos alcancen plenamente su desarrollo integral; y no de una manera diluída en el concepto general y ambiguo de sociedad, sino en el muy específico de sus conciudadanos más cercanos, más próximos.

Por todo esto, debe aceptarse que la ética, aplicada al servicio público, es un factor clave para elevar la calidad de la administración gubernamental mediante la conducta eficiente, objetiva e íntegra de

los funcionarios que la conforman y trabajan en sus diversos organismos, dependencias y entidades.

Adelantemos, además, que si se llega a compartir la moral entre la ciudadanía próxima y sus servidores públicos, la ética pública es un importante mecanismo de contención y de disuasión frente a la petición de favores o tentaciones de mal uso del poder por intereses pecuniarios. En definitiva, es un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración, sus instituciones y sus funcionarios y empleados públicos.

La ética pública es, por tanto, y al mismo tiempo, un instrumento fundamental para participar como electores y aspirantes, respectivamente, en la selección de los representantes populares más idóneos y en la aspiración a contar con el voto mayoritario.

Permítanme concluir este primer segmento de mi exposición, diciendo que la plena aplicación de la ética pública eleva la cultura política del estado, y lleva a establecer la justicia —o si se ignora, la injusticia— de las acciones colectivas de los seres humanos que lo conforman.

La ética de los servidores públicos

De acuerdo con los principales autores y tratadistas, la Administración Pública comprende el conjunto de organismos Públicos que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, con el fin específico de satisfacer los intereses de los ciudadanos y del público en general. Se la identifica principalmente con el poder ejecutivo, pero las dependencias del Poder Legislativo se consideran parte de la misma misión.

El funcionamiento y operación de tan complejo conjunto está a cargo de los individuos que integran sus organismos, dependencias y entidades, que al reconocerse comprometidos con dicho fin específico,

la Constitución los denomina servidores públicos y de manera expresa los menciona en su artículo 108 como sigue: los representantes de elección popular, 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 la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral (CPEM, artículo 108). Habría que añadir también a todos los funcionarios y empleados de los nuevos organismos constitucionales autónomos.

Tanto la composición de la Administración Pública así comprendida, como los servidores públicos que la conforman, están regidos por el marco constitucional y sus leyes especiales y reglamentarias, así como por las normas y códigos de conducta que se deben ir adecuando con el tiempo.

El título IV de la Constitución trata en general de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado y en su artículo 113 establece

los cinco principios constitucionales básicos, a saber: **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia** (CPEM, artículo 113).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, promulgada el pasado 18 de julio junto con las demás leyes complementarias del Sistema Nacional Anticorrupción, reglamentaria de este Título IV expresa en su artículo 7 que los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los once preceptos siguientes, para la efectiva aplicación de los cinco principios constitucionales básicos: **disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia** (Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7). Como puede observarse, se trata también de cualidades y características éticas.

Y a continuación, el mismo artículo puntualiza de manera precisa en diez puntos que denomina “directrices”, lo que deberá cumplirse para hacer efectiva aplicación de dichos principios, de los cuales

quiero destacar especialmente el punto VII porque los engloba a todos: **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución** (Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7 punto VII). Cfr. Reforma Constitucional de 2011, artículo 1.

Esta larga lista de normas y valores, aunque reiterativa y hasta dispersa, nos parece correcta. No tengo duda acerca de que los autores de los proyectos y los legisladores que los aprobaron tuvieron acceso a la abundante literatura académica y política, y a la fecunda aportación de intelectuales, tanto nacionales como de otros países, épocas y culturas, que han aportado ideas y obras a estos aspectos fundamentales de la ética pública; así que debo abstenerme de hacer mayores citas y solo mencionar el trabajo que realizó la Comisión Nolan de la Gran Bretaña en 1994, que a petición del primer ministro propuso las normas de conducta en las instituciones públicas, contenidas en siete principios básicos: **altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y lide-**

razgo. Como podemos ver, “no hay nada nuevo bajo el sol” (Comisión Nolan, 1994).

Lo que debe interesarnos de esta larga exposición de cualidades y deberes es que se entiendan y cumplan, y que no se queden tan sólo en buenos propósitos, a fin de que su respeto por parte de gobernantes y servidores públicos se refleje en una buena y permanente gestión que mejore el nivel de bienestar de todos los miembros de nuestra sociedad.

Pasando ahora el tema de los códigos de conducta, aceptemos que en años recientes, prácticamente todos los países miembros de la ONU han establecido códigos de ética para definir lo que se entiende por buen gobierno y por un buen servidor público. En España, por ejemplo, se destaca la importancia de que los servidores públicos promuevan el respeto a los derechos humanos y la libertad, eviten los conflictos de interés y la discrecionalidad, actúen de acuerdo con principios de austeridad, transparencia y eficiencia y acepten la responsabilidad de sus acciones (Código de conducta, España).

No podía faltar en México, bajo el contexto —por no decir moda sexenal— de las políticas de la lucha contra la corrupción, la promulgación de un Código de Ética para los servidores públicos, y el cuestionado secretario de la Función Pública Virgilio Andrade emite el acuerdo que se publica en el *Diario Oficial* del 20 de agosto de 2015, por el que da a conocer el Código, el cual se complementa con un enunciado de reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y un conjunto de lineamientos generales para propiciar la adopción práctica de dicha integridad. Los principios éticos básicos consagrados en el Código, que habrán de recogerse textualmente en la reforma constitucional del reciente julio de 2016, son los de **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia** (Código de Ética para Servidores Públicos, México, 2015).

Una innovación importante de este acuerdo es la creación de los Comités de Ética que se deberán establecer en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública para propiciar la integri-

dad de todos sus funcionarios y empleados y servir de enlace con la Secretaría de la Función Pública para su correspondiente evaluación. Cada Comité de Ética estará formado por diez servidores de cada unidad y será presidido por su oficial mayor o su equivalente.

Permítanme concluir esta segunda parte de mi presentación diciendo que, independientemente del estricto apego al marco legal, deberán observarse otras normas de ética esencial, como la de la congruencia, que lleve a cada uno de nuestros servidores a conducirse en su actuación conforme a los principios que profesen.

El derecho ciudadano a un buen gobierno

Cualquier definición de buen gobierno es subjetiva. El consenso respecto a calificar a un gobierno como bueno no está garantizado, incluso en una democracia representativa con elecciones libres, participativas y apegadas al marco jurídico electoral pues todo depende de los programas y políticas de gobierno que presenten a los electores las distintas opciones políticas.

Sin embargo, y no obstante la dificultad en torno a la definición de buen gobierno, diversas instituciones han establecido criterios al respecto. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio sobre gobernabilidad

de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, del Banco Mundial (2006), la esencia del buen gobierno implica garantizarle al ciudadano un estado de derecho y ofrecerle la infraestructura adecuada para impulsar al máximo su desarrollo integral. Al respecto, los expertos del banco consideran que son seis los componentes fundamentales de la buena gobernabilidad:

- Escuchar a los ciudadanos, darles voz y rendirles cuentas: Voz y Rendición de Cuentas. Factor referido al cumplimiento de los derechos humanos, políticos y civiles.
- Estabilidad política y ausencia de violencia – Frente a la probabilidad de amenazas violentas contra el gobierno, o a cambios bruscos en el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- Efectividad gubernamental – Comprende la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- Calidad regulatoria – Frente a la incidencia de políticas hostiles al mercado.

- Estado de derecho – Calidad del cumplimiento de contratos, actuación de la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y el riesgo de la incidencia del crimen.
- Control de la corrupción – Abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala. (Banco Mundial.)

Todos estos factores tienen la misma relevancia y se destaca que un buen gobierno los impulsará de manera integral y equilibrada. El capital o la riqueza no son condiciones para una buena gobernabilidad; al contrario, un buen gobierno impulsa el desarrollo económico y social y propicia mejoras significativas en los estándares de vida de los ciudadanos. Cabe destacar que la importancia de la ética en los factores señalados por el Banco Mundial es particularmente notoria en los siguientes tres: rendición de cuentas, efectividad gubernamental y control de la corrupción.

Por cierto, en una prueba de aplicación de estos factores por el Banco Mundial en 2004, México obtuvo

niveles menores respecto de años anteriores en cinco de las seis dimensiones de gobernabilidad: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; estado de derecho y control de la corrupción. Las dos dimensiones de la gobernabilidad en las que hubo una mayor variación entre 2002 y 2004 fueron la efectividad gubernamental, al pasar de 65.7 a 56.7%, y la estabilidad política y ausencia de violencia, que pasó de 52.4 a 43.7%. Yo invito a ustedes a hacer su propia evaluación respecto a cómo el Gobierno de México está cumpliendo dichos elementos en este 2016.

Es muy importante y alentador saber que nuestra Facultad de Contaduría y Administración realiza investigaciones y continúa trabajando por aportar más luces a este concepto fundamental del buen gobierno, a través de su Seminario de Gobernabilidad y Fiscalización que hoy nos concentra aquí.

Finalmente, es oportuno comentar en el cierre de este tercer apartado de mi exposición que el proyecto de Constitución para la Ciudad de México, en

cuya elaboración participamos varios universitarios, incluye los siguientes postulados: artículo 12 “toda persona tiene derecho a una buena administración”; artículo 66 “se garantiza el derecho a la buena administración a través de la instauración de un gobierno abierto, profesional, honesto y efectivo”; artículo 67 “todos los entes de la administración pública deberán contar con órganos internos de control”. Es decir, un nuevo paradigma de Administración Pública para mejorar su calidad y prevenir la corrupción.

La gran crisis ética: corrupción e impunidad

Todo lo expuesto hasta aquí debe reflexionarse a la luz de la realidad que vive nuestra sociedad actual. Las citas genéricas y filosóficas sobre la ética, así como las referencias a las disposiciones jurídicas recientemente promulgadas en México sobre las responsabilidades de los servidores públicos, han de considerarse en el marco del problema de la corrupción y en su aplicación práctica a la lucha para erradicarla, pues de lo contrario no pasarían de ser meras reflexiones conceptuales.

Estamos sufriendo la gran crisis de nuestro tiempo: la de la corrupción y la impunidad que la suscita y expande.

Los gobiernos mexicanos, cualesquiera sean los matices cromáticos de los partidos bajo los que han actuado, según lo comenta el periodista de investigación Mauricio Romero, han sido colmados de señalamientos de enriquecimiento inexplicable, más bien ilegítimo; de colusión con el crimen organizado; de asociación con negocios directamente relacionados con las áreas a su cargo; de respaldo a empresarios que después llaman socios; de provocación de despojo de territorios en favor de trasnacionales en las que los mexicanos desprotegidos terminan “trabajando”; de considerar al erario como extensión de la billetera personal; de remesas de capitales a paraísos fiscales; de aceptación de donaciones de contratistas amigos; de actos reputados como de traición a la patria en beneficio, principalmente, de Estados Unidos.

Las estructuras de poder en México están infestadas por la corrupción, que es considerada más grave que el terrorismo, el contrabando, los desastres naturales, las pandemias y la subversión, según la Agenda

Nacional de Riesgos de la Secretaría de Gobernación, de acceso restringido al público.

En el encuentro organizado la primera semana del presente mes de octubre por la Auditoría Superior de la Federación sobre el sistema nacional anticorrupción con funcionarios de gobiernos estatales, su titular, el contador público Juan Manuel Portal, hizo la siguiente declaración:

los niveles de corrupción alcanzados han generado una crisis en la imagen del sector público y un descrédito social que puede poner en riesgo la estabilidad de la democracia; al llegar al límite tras muchos años de complacencia y de omisión en el combate a la corrupción, se han agotado los espacios para la pasividad y el aplazamiento (*La Jornada*, 4 de octubre, 2016, p. 5).

Son muchos los datos, reportes y estadísticas que se nos han dado a conocer copiosamente y siguen apareciendo todos los días en los medios sobre las cifras

e impactos de la corrupción en México, por lo que me parece redundante y hasta ofensivo repetirlas. Pero es inevitable aludir a las más notorias para ubicarlas en el contexto de la gran crisis de ética pública, objeto de esta presentación.

Desde luego cabe subrayar que México es identificado como uno de los países más corruptos del mundo, según Transparencia Internacional, esa organización tantas veces citada en estas mediciones y que, pese a estar relacionada —o por eso mismo— con la CIA, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, y con el M16, el servicio secreto británico, dispone de datos precisos.

Su índice de percepción de la corrupción ubica a nuestro país en el lugar 95 de 168, con una calificación de 35 sobre 100; mientras que en el índice de sobornadores marca con un 7 sobre 10 a la corrupción de las empresas en el país, antepenúltimo lugar del *ranking*, para usar este anglicismo de clasificación.

Como podemos observar, México compite en esto de ser corrupto con otros muchos países, y contrario a

lo que pregonan nuestros gobernantes, parece que se empeñan en subir cada vez más peldaños en ese podio mundial de vergüenza y deshonor, que es la corrupción.

En donde también resultamos muy mal calificados es en el tema de la impunidad, que como sabemos significa “crimen sin castigo”, según su etimología latina.

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad (IGI) desarrollado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México ocupaba en 2015 el lugar 58 de 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en esta materia. Sin embargo, el dato contrasta con la información acerca de que ocupamos el penúltimo lugar de 59 países que cuentan con información estadística suficiente para el cálculo del Índice Global de Impunidad. Esta información la publica el INEGI, y según sus recientes estadísticas, en 2015 se cometieron 29.3 millones de delitos, en los cuales se contabilizaron 23.28 millones de víctimas. Y existe, además, una percepción generalizada de corrupción: 66.7% considera que las policías municipales son corruptas, 65.7%

cree lo mismo de los ministerios públicos y 65.1% piensa lo mismo de los jueces (INEGI, 2015).

De 2013 a 2015, el Consejo de la Judicatura Federal ha sancionado apenas a nueve magistrados y a doce jueces.

Por otra parte, de las 444 denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación desde 1998 hasta 2012, sólo siete fueron consignadas, es decir, 1.5 por ciento.

Otro dato probablemente desconocido apunta que entre 1996 y 2014, solamente se ha separado a 15 servidores públicos de su cargo y se les ha consignado ante un juez penal por desacato. Esto significa que del universo de más de 15 000 incidentes de inejecución que ha tramitado la suprema corte, únicamente el 0.1% ha sido sancionado.

Se ha llegado a considerar que México ampara un sistema de ejecución de sentencias ineficiente, anacrónico y violatorio sistemático de los derechos humanos, debido a que el Poder Judicial se inclina con reverencia y temor ante el Poder Ejecutivo del presi-

dente, y también a la falta de preparación de nuestros jueces en justicia penal, teniendo en cuenta las violaciones a los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales que los protegen, problema en el que México está todavía retrasado en comparación con otros países similares en su proceso de desarrollo. En tanto el Poder Legislativo siga siendo omiso en su responsabilidad de cambiar el complejo sistema revisor de la Constitución, que ponga un alto a los abusos del Ejecutivo, el principio republicano de la división de poderes continuará ausente.

Este vínculo pernicioso entre la corrupción y la impunidad, que la estimula y a su vez se sirve de ella, tiene graves efectos: provoca que disminuya la inversión y frene nuestro crecimiento económico; empuja a las empresas a actuar fuera de las regulaciones del Estado, incrementado con ello la economía informal; la falta de credibilidad en el gobierno por parte de la población. Desalienta la participación política de la sociedad y fomenta la desigualdad social; y sigue abriendo más la brecha entre los grupos o clases

sociales, y que las menos favorecidas deban recurrir a mecanismos informales de subsistencia. Con lo cual el círculo se hace más vicioso y casi casi, sin poderlo evitar ni defendernos, empuja a las empresas y a los ciudadanos a entrarle para vivir cada día, en los trámites de licencias, permisos, verificación vehicular, pago de multas, etc., etcétera.

Para terminar este recuento, cuya brevedad no oculta su alarmante y peligrosa realidad, es necesario señalar que en el sector privado también gravitan diversas acciones y actitudes ante a la corrupción gubernamental, que lo hacen parte del problema, y deben participar en el estudio y aportación de soluciones para prevenirla y desarticularla, evitando la práctica de sobornos y otras prácticas que, supuestamente, son necesarias para iniciar una actividad económica, agilizar la expedición de licencias y permisos, evadir regulaciones, u obtener trato preferencial.

Encuentros y desencuentros

En el ámbito de la vida política de México se registran importantes avances en el fortalecimiento democrático, la transparencia, la rendición de cuentas y su fiscalización superior o independiente, los procedimientos electorales y la lucha contra la corrupción, como resultado de las reformas legislativas, incluso de la Constitución Política, y de la aparición de nuevos ordenamientos, así como por la creación de programas e instituciones tendientes a mejorar la gestión pública, todo ello acontecido en los años del presente siglo.

Este conjunto de acciones podrían identificarse como encuentros o avances en la vida republicana

y social de México. Sin embargo, la poca efectividad y en ocasiones hasta la inoperancia de algunas de ellas deben señalarse como desencuentros o retrocesos en el proyecto de una nación floreciente, que deseamos y luchamos para que cuente con gobiernos efectivos y honestos en bien de toda su gente.

Transparencia y acceso a la información

La ética pública tiene que ver directamente con la integridad del servicio público que, a su vez, se hace posible gracias a la aplicación del valor de la transparencia.

La transparencia es uno de los valores éticos que todo servidor público debe aplicar en el ejercicio de su función.

Un gobierno más abierto, donde haya mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso público a la información oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia

por parte de los medios de comunicación, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicación de los valores y pone de manifiesto un importante desarrollo de la ética pública.

Según el doctor Jorge Carpizo, ilustre constitucionalista y ex rector de la UNAM (q.e.p.d.), el derecho a la información, de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos emitida en 1948 por la ONU, es la garantía fundamental que toda persona tiene de atraerse información, de informar y de ser informada.

El derecho de acceso a la información pública se aplica bajo las mismas reglas esenciales, sea el espacio federal, estatal o municipal, dado que es un derecho fundamental que se debe garantizar a todos los ciudadanos por igual y que tiene que guiarse por el «principio de máxima publicidad».

El pasado 9 de mayo se publicó en el *Diario Oficial* la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y confiamos que el renovado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la

Información y Protección de Datos, el INAI, y su Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), se transformen en una verdadera acción contra la opacidad, pues en el pasado y a pesar de su autonomía constitucional, sus resoluciones han avalado muchas veces la obscuridad tradicional de los sujetos obligados a rendir cuentas, como sucedió en días pasados al pretender seguir ocultando información sobre los delitos de lesa humanidad cometidos en México en las décadas de los setenta y los ochenta.

Rendición de cuentas

El enunciado “rendición de cuentas” aparece en multitud de declaraciones, exposición de motivos de leyes y programas gubernamentales, y también de manera constante en discursos y tratados, tanto del sector público como de instituciones y estudios académicos e intelectuales.

Incluso la Ley de Fiscalización Superior, aprobada por el Congreso en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, la incorpora a su propia denominación. Pero en ningún ordenamiento se ofrece una definición de su significado, y hasta la más instruída academia ha convenido en que se trata de un concepto difícil de poner en claro.

Entonces se ha vinculado con la idea de controlar al poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Pero si acudimos a la palabra inglesa *accountability* con la que generalmente se la asocia, podríamos tomar su acepción de **responsabilidad**, entendiendo por ésta el dar respuesta *satisfactoria* a un mandato recibido y aceptado.

Por consiguiente, debe proclamarse que un buen gobierno es aquel que rinde cuentas mediante el cumplimiento de las demandas de bienestar, de justicia, de equidad social que le demandan los ciudadanos mandantes —tal y como lo previene el Título I de la Constitución—, y no sólo explicando sus acciones, casi siempre alejadas del bien común.

Control interno

Desde la creación de la Secretaría de la Controlaría en 1983 hasta la actual Secretaría de la Función Pública, se ha transmitido la idea general de que controlar es vigilar y sancionar. Muy poco se ha avanzado en la idea constructiva del control como un conjunto de instrumentos que ayudan a los organismos gubernamentales —también a las empresas de los particulares— a cumplir los objetivos establecidos en sus planes, a su vez conectados con el desarrollo nacional.

Un buen encuentro lo tenemos en la publicación de las disposiciones en materia de control interno por la Secretaría de la Función Pública, en julio de 2010, que obliga a todos los directivos y titulares de las Secretarías de Estado y de las entidades paraestatales, a informar sobre cómo cumplen sus compromisos de integridad, además de otros preceptos de eficiencia y eficacia. El desencuentro es que nadie lo respeta... y no pasa nada.

Procesos electorales

En el escenario de desconfianza ciudadana que sufre nuestro país en todos sus ámbitos, debemos recibir como un buen avance el documento recientemente publicado por el Instituto Nacional Electoral, el INE, para fortalecer la cultura democrática.

Como lo ha explicado en días pasados el doctor Lorenzo Córdova Vianello, presidente del INE, se trata de la “**estrategia nacional de cultura cívica**” (Enccívica), concebida como una política pública para enfrentar los problemas y proponer que los ciudadanos se apropien del espacio público y ejerzan sus derechos políticos.

Enccívica es una política pública que se plantea como objetivo principal coadyuvar en la generación de un cambio en los principios, valores y comportamientos que tienen los mexicanos sobre la democracia, mediante el desarrollo de un programa de trabajo con tres ejes de acción:

- Conocimiento e información objetiva para el ejercicio responsable de la ciudadanía (verdad).
- Maximización de espacios para el debate y el establecimiento de redes que favorezcan las prácticas democráticas (diálogo). Para lo cual las universidades, y en particular la UNAM, son unas de esas instituciones privilegiadas de aprendizaje y compromiso para llevar a cabo este propósito, como lo manifiestan las actividades académicas y cívicas que se han estado realizando en este Seminario.
- Geneación de nuevos contextos de demandas de la sociedad hacia las autoridades e instituciones (exigencia).

Esperamos que este “encuentro” no desemboque en un desencuentro posterior.

El Sistema Nacional Anticorrupción

La presentación de este programa alude expresamente, desde sus primeras exposiciones al combate al cáncer de la corrupción. Esto es positivo.

Pero se hace poco énfasis en su lado positivo, que es promover la ética de los servidores públicos; y mucho menos se habla de acciones puntuales para impulsar las virtudes. Se pone el acento en la persecución de los corruptos y en cambio se soslaya el gran problema, ya antes apuntado, de que el sistema general de impartición de justicia en el país adolece de graves debilidades.

El objetivo de mi exposición no alcanza a cubrir la vastedad y los alcances de este programa gubernamental, ampliamente anunciado y encomiado por las autoridades. Pero no puedo dejar de mencionar que es positiva su incorporación a la agenda nacional, confiando en que ello aliente a los ciudadanos a exigir su cumplimiento a través de nuevos procesos graduales de participación ciudadana mejor organizada.

El obligado comentario sobre un primer desencuentro con el Sistema Nacional Anticorrupción es que las reformas constitucionales dejan al presidente de la República libre de las obligaciones fijadas a los

demás servidores públicos; y ello abona, desgraciadamente, al problema nacional de la impunidad, bajo el cínico postulado de que “si el principal lo hace, por qué yo no?”, o malo arriba, pésimo abajo.

Construir puentes

En esta parte final de mi presentación no quiero dejar a ustedes un mensaje o sentimiento de desesperanza.

Los universitarios nos identificamos y unimos en el objetivo de aportar propuestas innovadoras, a veces cercanas a la utopía, ante las mayores dificultades.

Sabemos que por la investigación y el estudio se abren caminos que llevan siempre a encontrar respuestas, si somos capeces de conjugar el lenguaje común de un espíritu que tiende a la grandeza y a la dignidad del ser. Por ejemplo, mediante la implementación de “incubadoras del conocimiento”, en las que participen conjuntamente con sus preocupaciones

la academia y los principales actores económicos y sociales, o redes de organizaciones.

La educación

Sin duda la educación moral de los niños y de los jóvenes es la vía indicada; y a esto se suman todas las voces e iniciativas, si bien no deja de preocuparnos que los objetivos de la llamada reforma educativa promuevan el “valor” de la competitividad individual por encima del principio de la solidaridad. Como lo expresó no hace mucho el Dr. Pablo González Casanova, también muy respetado ex rector de la UNAM, en el Auditorio Siglo XXI del Centro Médico Nacional, la búsqueda de la verdad, la formación del espíritu crítico, el cultivo de la ética de la solidaridad y el respeto de la dignidad de las personas, y el cumplimiento de los derechos humanos, deben ser los criterios que guíen una reforma educativa actualizada en nuestro país.

Pero en esta ponencia me obligo a concentrar mis propuestas a la educación, a la formación cualificada de los servidores públicos, especialmente de los candidatos a ocupar cargos de responsabilidad política y administrativa, ya sea a través de los procesos electorales o por nombramiento de los titulares de las dependencias y entidades.

Todos ellos debieran aceptar ser calificados previamente en dos temas esenciales: ética pública y responsabilidades de servicio público, a través de programas establecidos en la UNAM o en otras instituciones reconocidas.

La participación ciudadana

Hemos de aceptar que en este tema se ha escrito mucho en México y en muchos países de avanzada cultura democrática. Pero aun no alcanzamos a establecer mecanismos efectivos de participación, que influyan en el establecimiento de las políticas públi-

cas y en los procedimientos subsiguientes de su verificación y evaluación.

El tema es más que nunca importante, y al respecto sigo pensando que la UNAM debiera proponer nuevos y más eficaces esquemas de participación inteligente y comprometida. Un ejercicio que me parece ha venido implementando en este sentido en fechas recientes, es la creación de observatorios ciudadanos en algunas facultades, centros e institutos, en los que interactúan la academia y distintos actores sociales en torno a diferentes problemáticas actuales para propiciar y mejorar su participación en la gobernabilidad del país.

Hago votos por que este Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización continúe investigando sobre esto y pueda aportar, en el futuro próximo, un proyecto de participación ciudadana de evaluación y fiscalización del cumplimiento de los deberes públicos para una mejor gobernabilidad. Como universitarias y universitarios estamos moralmente obligados a participar en ello.

Bibliografía

AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, IFAI, México, 2008.

ÁLVAREZ BERNAL, María Elena, *La ética en la función pública*, Conaculta, México, 2007.

BARAJAS PALOMO, Jorge, *Rendición de cuentas y control interno en México. Un proyecto de participación ciudadana en el proceso presupuestario* (tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias de la Administración), Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración, UNAM, 2015.

- BAUTISTA, Óscar Diego, *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Toluca, México, 2009.
- BAUTISTA, Óscar Diego, *La ética en los servidores públicos*, Universidad Pedagógica Nacional (UPN), México, 2001.
- BAUTISTA, Óscar Diego, *Necesidad de la ética pública*, México, serie Cuadernos de Ética Pública, núm. 1, Poder Legislativo del Estado de México – UAEM, México.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México, 2008.
- MERINO, Mauricio, “El desafío de la transparencia organizacional”, en Jorge Bustillos Roqueñí y Miguel Carbonell, (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM, México, 2007.

- MORALES ESCUDERO, Pablo y José Galindo RODRÍGUEZ, *Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función de control en la administración pública*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007.
- NAESSENS, Hilda, “Ética pública y transparencia”, en *Congreso internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, pp. 2113-2130, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Disponible en: <http://halshs.archives-ouvertes.fr>
- ROMERO, Mauricio, “Corrupción e impunidad generalizadas. Asunto de seguridad nacional”, en *Contralínea. Periodismo de Investigación*, México, año 15, núm. 505, pp. 24-29.
- SCHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México, 2004.
- ZALDÍVAR, Ángel Trinidad, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Porrúa, México, 2006.

Web

MANJARREZ, J. *Ética pública & buen gobierno (public ethics & good government)*, disponible en: www.web.facpya.uanl.mx

PARDINAS, Juan E., *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, IMCO, disponible en: <http://bioeticacotidiana.blogspot.mx/2015/12/impunidad-corrupcion-y-competitividad.html>

Sin autor, *Ética pública y transparencia*, disponible en: <https://accionpoliticaglobal.wordpress.com/2012/12/30/etica-publica-y-transparencia/>

Hemerografía

ARRUTIA, Alonso, “Fortalecer la rendición de cuentas, el gran reto”, en *La Jornada en Línea*, 20 de septiembre de 2016.

- BALLINAS, Víctor, “Poner en marcha el SNA requiere 143 millones 724 000 pesos: Escudero”, en *La Jornada en Línea*, 4 de octubre de 2016.
- BALLINAS, Víctor, “Reinician en el senado los trabajos para elegir al nuevo fiscal anticorrupción”, en *La Jornada en Línea*, 20 de septiembre de 2016.
- CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Indignación y fortalecimiento ciudadano”, en *La Jornada en Línea*, 26 de septiembre de 2016.
- HERRERA BELTRÁN, Claudia, “Corrupción y descrédito debilitan la cultura democrática”, en *La Jornada en Línea*, 26 de septiembre de 2016.
- MARRACO, Manuel “En el TC y en los tribunales penales si fuera el caso”, en *El Mundo en Línea*, 7 de septiembre de 2016.
- Urrutia, Alonso “La SFP ejercerá el presupuesto más bajo del sexenio: 1 227 millones”, en *La Jornada en Línea*, 14 de septiembre de 2016.
- URRUTIA, Alonso, “Corrupción pone en riesgo la democracia”, en *La Jornada en Línea*, 4 de octubre de 2016.

Otros

ZENTENO QUINTERO, René, Esparza CÁRDENAS, Aida Roxana, José Carlos LOZANO RENDÓN, Alfredo MOLINA ORTIZ, *Investigación sobre la percepción que el sector empresarial tiene sobre la corrupción existente en sus relaciones y trámites con el gobierno federal, estatal y municipal*, 2003, Centro de Estudios Estratégicos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Semblanza del autor

Miguel Concha Malo es licenciado y maestro en Teología por Le Saulchoir, París, Francia. Doctor *honoris causa* en Teología por el Providence College, Rhode Island, de Estados Unidos.

Profesor de asignatura de la División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración desde 1977 (Ética Social. Antropología de las Empresas. Ética y Responsabilidad Social Empresarial. Ética de las Empresas) y profesor de asignatura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde enero de 1980 (Análisis Político de las Iglesias. Sociología de la

Religión. Movimientos Sociales. Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Medioambientales.

El Dr. Concha se destaca por su trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables de México y por sus aportes a la creación de una cultura de respeto a estos derechos. Es cofundador y presidente del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.” Vicepresidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y miembro del consejo directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos. Forma parte del Grupo Paz con Democracia, instancia de referencia para muchos movimientos sociales que reúne a intelectuales, académicos, líderes sociales y líderes de opinión.

Ha recibido varios premios y distinciones, entre los que se cuentan la Medalla y el Testimonio “Roque Dalton”, concedido por el Consejo de Cooperación con la Cultura y la Ciencia en El Salvador,

A.C., en el 2002; dos veces el Premio Nacional de Periodismo (2003 y 2006) del Club de Periodistas de México; un Reconocimiento Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también en 2006; en 2008 recibió el Premio Nacional de Periodismo en Derechos Humanos “José Pagés Llergo” y el mismo año le fue otorgado el Premio “Gilberto Rincón Gallardo” del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. En 2011 le fue otorgado el Premio “Ponciano Arriaga Leija” de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y más recientemente, en 2015, la República Argentina le otorgó el Premio Internacional de Derechos Humanos “Emilio F. Mignone”.

Autor de los libros *Los derechos políticos como derechos humanos*, *Las violaciones a los derechos humanos en México*, *La pena de muerte, un enfoque pluridisciplinario*, *Los derechos humanos y la ciudad*, entre otros.

Es articulista semanal del diario *La Jornada* desde su fundación en 1984 y ha colaborado

en publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha publicado igualmente artículos en la Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en su órgano oficial de difusión *DFensor*.

Ética pública

se terminó de imprimir en noviembre de 2016
en los talleres de Editorial Color, Naranjo núm. 96 bis,
Col. Sta. María la Rivera, Deleg. Cuauhtémoc, 06400 México, D.F.
Tipografía y formación: El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.
La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo,
Secretario Técnico del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOVERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN