

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

La ética en una nueva Función Pública

Edgar Moreno Gómez*

Resumen: El marco jurídico es insuficiente para regular todas las situaciones que enfrentan los servidores públicos. La ética, además de fortalecer el apego a la norma, también funciona como un mecanismo de decisión que complementa las prescripciones jurídicas o procedimentales, reduciendo los riesgos de corrupción aun cuando existe algún espacio de discrecionalidad. Por eso, en la nueva Función Pública se ha dado una mayor importancia a la política de integridad en la Administración Pública Federal. En este ensayo se hace un recuento histórico de la política de ética del Estado mexicano y, utilizando una serie de sondeos realizada por la Secretaría de la Función Pública entre 2017 y 2020, en la que han participado más de 500 mil servidores públicos federales, se analiza la evolución de los valores y principios practicados, así como el grado de cumplimiento del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.

* Es Titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses en la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal. Tiene más de 15 años de experiencia en políticas públicas y comunicación estratégica. Como servidor público se ha desempeñado como redactor de discursos en la Presidencia de la República, asesor del Secretario de Economía, Director General Adjunto de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, Coordinador General de Operación y Seguimiento en la Oficina del Secretario de Educación Pública, Coordinador de Asesores del Subsecretario de Desarrollo Cultural y Jefe de la Oficina de la Secretaría de la Función Pública. En el ámbito privado, trabajó en Massa y Asociados Consultores, Institute for Liberty and Democracy e Impacto Social Consultores. Ha impartido clases de Comunicación y Análisis Político en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Cuenta con una Maestría en Administración Pública por la Universidad de Columbia y es Licenciado en Ciencia Política por el ITAM.

Palabras clave: ética, política de integridad, servicio público, administración pública, gobernanza.

Ethics in a novel Public Administration

Abstract: The legal framework is insufficient to regulate every situation faced by public servants. Ethics, in addition to strengthening adherence to the norm, also functions as a decision-making mechanism that complements legal or procedural prescriptions, reducing the risks of corruption even when there is some room for discretion. Therefore, in the renewed Ministry of Public Administration, greater importance has been given to the integrity policy at the federal level. This essay provides a historical account of the Mexican State's ethics policy and, using a series of surveys conducted by the Ministry of Public Administration between 2017 and 2020, in which more than 500 thousand federal public servants have participated, analyzes the evolution of the values and principles practiced, as well as the degree of compliance with the Code of Ethics of Public Servants in the Federal Government.

Keywords: ethics, integrity policy, public service, public administration, governance.

Fecha de recepción del artículo: 20 julio 2021

Fecha de aceptación: 23 agosto 2021

La ética en la nueva Función Pública¹

Para Max Weber, la esencia y mayor virtud de la burocracia era su función institucional de aplicar reglas generales a situaciones específicas, lo que garantizaría que la administración pública fuera justa y predecible.² Un gobierno basado en la norma cerraría los espacios a la captura del Estado o la corrupción de las burocracias.

Sin embargo, precisamente por partir de postulados generales, las normas no siempre cubren todas las alternativas o casos para dirigir meticulosa o milimétricamente las decisiones

¹ Agradezco el valioso apoyo y contribución de Roberto Pérez Paredes en la elaboración de este artículo.

² Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 2014.

de los servidores públicos. A menudo hay vacíos o áreas grises que abren espacios de discrecionalidad y someten las decisiones públicas al juicio de los individuos.

Cuando, por ejemplo, un médico va a recetar un tratamiento para algún paciente, legalmente puede prescribir varias alternativas, pero tiene la discrecionalidad para elegir cuál, de acuerdo con su criterio. En una ventanilla para realizar el trámite de un pasaporte, las personas servidoras públicas pueden atender a los ciudadanos en el orden en el que han llegado o hacer una fila especial para dar prioridad a adultos mayores, personas con discapacidad o mujeres embarazadas, no por una obligación jurídica, sino por un imperativo ético.

Responder qué deciden los burócratas en esos casos y cómo lo hacen es una tarea central para entender el funcionamiento de la administración pública, lo mismo que fomentar que los vacíos que abre la norma sean ocupados por la ética de los servidores públicos es un desafío para construir una buena administración. La ética no sólo es una característica deseable de los servidores públicos que fortalece su apego a la norma, sino que también es un mecanismo de decisión que complementa las prescripciones jurídicas o procedimentales, reduciendo los riesgos de corrupción aun cuando existe algún espacio de discrecionalidad. Por eso, una de las prioridades de la nueva Función Pública ha sido desarrollar un nuevo código de ética y promover su cumplimiento a lo largo y ancho de la Administración Pública Federal (APF).

El objetivo de este ensayo es, por un lado, plantear la importancia de la ética como directriz del comportamiento de los servidores públicos y señalar los elementos necesarios para implementar una política de ética en el servicio público. Por otro lado, se realiza un recuento histórico de la implementación de esta política en México y, particularmente, de las acciones realizadas y resultados obtenidos en los primeros años de la presente administración, en la que la renovación ética de la sociedad se ha establecido como un objetivo prioritario desde el propio Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

I. La ética en el servicio público

Existe un amplio y creciente intercambio de ideas sobre el fenómeno de la corrupción, las causas que la originan y las estrategias para combatirla. El interés es en buena medida producto de los efectos corrosivos y crecientes que ésta tiene sobre el funcionamiento del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Además de desviar recursos de por sí escasos para combatir los problemas sociales, la corrupción erosiona la confianza ciudadana, profundiza la desigualdad y, en última instancia, reduce la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones.

Todos los individuos están expuestos a la probable comisión de actos de corrupción. Sin embargo, que el potencial se transforme en realidad depende de diferentes factores: desde luego, a un cálculo estrictamente racional de costos y beneficios, pagos por actuar de manera incorrecta frente a las ganancias de hacerlo, pero también existen consideraciones morales. Es decir, las personas no sólo realizan un análisis costo-beneficio, sino que también deciden de acuerdo con sus parámetros personales y colectivo sobre lo que es correcto.

Dan Ariely ha demostrado que el comportamiento ético de los individuos es resultado de un balance entre la utilidad esperada por hacer trampa y el límite que impone la necesidad de autoevaluarse positivamente en términos morales.³ El *fudge factor* como lo llama Ariely, o el “qué tanto es tantito” como podríamos traducirlo coloquialmente al español en México, es una teoría del comportamiento basada precisamente en un espacio de deshonestidad que aún permite que las personas puedan sentirse bien consigo mismas.

En este sentido, el tener presente dispositivos normativos o prescripciones morales con las que los individuos se identifican, así como los grupos a los que sienten alguna pertenencia, funcionan como instrumentos disuasores de la deshonestidad (Ariely, 2013). Aún más, en todas las democracias actuales, instaurar una ética pública general es fundamental para que un gobierno se conduzca bajo principios aceptables para todos los ciudadanos, más allá

³ Ariely, Dan. *The (Honest) Truth About Dishonesty*. Harper-Perennial. New York, 2013.

de inclinaciones ideológicas, así como para garantizar que la toma de decisiones se conduzca de acuerdo con el interés general.

Como en cualquier democracia, la competencia política define las prioridades de una administración. Sin embargo, independientemente del proyecto político del gobierno en turno, debe existir un estándar mínimo sobre lo que debe o no puede hacer un burócrata. Por las responsabilidades del gobierno, un primer valor fundamental es el de servir al interés público. Los servidores públicos deben demostrar los más altos estándares profesionales, de eficiencia y efectividad para asegurar los mejores programas y servicios para la ciudadanía.

Si entendemos a la ética como el conjunto de valores y principios que por ser justos y atender al interés general son universales, resulta clave identificar cuáles son esos principios que deben ser comunes a todos los servidores públicos. Es decir, si la ética es el conjunto de virtudes que nos permiten evaluar la conducta de las personas y determinar si es correcta, tenemos que saber por qué importan esas cualidades dentro del gobierno.

Por otra parte, debido a que los servidores públicos ejercen las facultades y los recursos que les confieren las leyes, entonces deben estar sujetos a rendir cuentas sobre sus decisiones; deben poder justificarlas. En el mismo sentido, al ser ellos los responsables de administrar e implementar las leyes y ejercer el poder administrativo del gobierno, deben tener la legitimidad de que sus acciones son imparciales y el único criterio que las conduce es el interés general.

El trabajo de los servidores públicos impacta en la vida de las personas, por eso se espera que, en todo momento, actúen de forma justa y equitativa y traten a todos los ciudadanos de la misma forma. Por la misma razón, se espera que estos actúen con responsabilidad y lleven a cabo su encargo de manera eficaz y eficiente.

Si bien es importante que estos principios y valores estén contenidos en documentos normativos que rijan el actuar en la administración pública, es muy fundamental también que se cuente con voluntad política para que en la práctica

se implementen. Se necesita del liderazgo y ejemplo de los actores políticos para que estos principios se lleven a la práctica y así evitar que cualquier decisión dentro de las instituciones del Estado se realice en contra de la ley, o de manera arbitraria o poco razonable y sin justificación.

La confianza ciudadana es fundamental para que los gobiernos puedan implementar de manera eficaz estrategias y políticas públicas que atiendan a la pluralidad de intereses que naturalmente existen en las democracias. Los ciudadanos esperan que el servicio público se rija bajo principios tales como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia, es decir, que se rija bajo principios éticos.

II. Antecedentes de una política de ética en México

Entre los antecedentes de los esfuerzos desarrollados por el Gobierno de México para la implementación de una política de integridad pública, se puede identificar la “política de renovación moral de la sociedad” establecida en la administración del presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988). Aunque, salvo la creación en 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), se trató de un discurso de escaso contenido.

En materia de combate a la corrupción no se advierten acciones específicas desarrolladas por la administración de Carlos Salinas de Gortari. Al menos ninguna que tuviera que ver con un ajuste a las atribuciones o alcances de la entonces denominada SECOGEF, tales que repercutieran en una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) o que sugirieran una política de integridad.

Como un atisbo a la ética en el servicio público ocurrido en el gobierno de Salinas de Gortari pueden considerarse las acciones desarrolladas en materia de “bioética”.

La Comisión Nacional de Bioética inició su trayectoria el 30 de marzo de 1992, cuando el Dr. Jesús Kumate Rodríguez, entonces Secretario de Salud, planteó en el seno del Consejo de Salubridad General la creación de un área que se ocupara de analizar, reflexionar

y marcar pautas éticas de actuación, frente a los dilemas que el desarrollo de la ciencia y la tecnología suscitaron al final del siglo pasado, ello a iniciativa del Dr. Manuel Velasco Suárez, célebre médico mexicano, preocupado por la búsqueda de mecanismos institucionales de reflexión bioética⁴

La creación de la Comisión Nacional de Bioética (Conbioética) como un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa de la Secretaría de Salud (SSA); se llevó a cabo en consideración a la necesidad de que los distintos actores sociales y el propio Estado mexicano, contaran con un espacio para el análisis y discusión de diversos problemas éticos, legales y sociales vinculados a la investigación y atención de las ramas de las ciencias médicas, que inciden en nuestra sociedad.⁵

Esta acción en materia de impulso a la ética pública tiene su raíz más profunda en los juicios de Núremberg que derivaron en el código del mismo nombre; en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (1948), y en la Declaración de la Asociación Médica Mundial sobre los “Principios Éticos para las Investigaciones Médicas en Seres Humanos” (1964), no obstante, la especificidad de dichas acciones poco, o casi nada, tienen que ver con una propuesta de impulso a la ética que abarque todos los sectores del gobierno federal.⁶

Hacia 1994, a escasos días de su toma de posesión, Ernesto Zedillo Ponce de León ordenó una nueva reforma a la LOAPF.

⁴ Comisión Nacional de Bioética. Guía nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación. Tercera edición 2012 Disponible en: http://www.conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/registrocomites/Guia_CEI.pdf pp. 8 - 9

⁵ •Comisión Nacional de Bioética: Guía nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación. Disponible en: http://www.conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/registrocomites/Guia_CEI.pdf

⁶ ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación y se establecen las unidades hospitalarias que deben contar con ellos, de conformidad con los criterios establecidos por la Comisión Nacional de Bioética. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276107&fecha=31/10/2012

Entre otros aspectos modificados, dicho ajuste estableció en sus artículos 26 y 37 la nueva denominación de la SECOGEF que, a partir del 28 de diciembre de ese año se llamó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y que, entre sus “nuevas atribuciones” adquirió dos que, en principio, resultaban relevantes para el combate a la corrupción (Fracciones XIV y XV):

- “Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades de la APF y de aquellas que hubieran estado sujetas a la fiscalización, e “informar a las autoridades competentes cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas”⁷; y
- “Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes [...]”⁸

En la misma dinámica de renombrar instituciones y asignarles nuevas y usualmente mayores atribuciones, con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, de manera implícita se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP).⁹

Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función

⁷ DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF del 28/12/1994. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref15_28dic94.pdf

⁸ Idem

⁹ DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. Publicado en el DOF del 10 de abril de 2003. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref25_10abr03.pdf

pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la **Secretaría de la Función Pública** y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Cabe precisar que, al inicio del nuevo milenio las acciones de combate a la corrupción, plasmadas en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se encomendó por primera vez a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la obligación de emitir un Código de Ética, en un plazo de 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor de dicha ley.

Un año antes de la aparición de la SFP en el escenario de la APF, la SECODAM emitió el primer **Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal** (2002).

“... Más que el tradicional enfoque persecutorio, se intentó darle una dirección hacia la prevención y la transparencia. Sin renunciar a la aplicación de sanciones y a la vigilancia, los nuevos paradigmas en el combate a la corrupción están orientados a la racionalización de los controles y a privilegiar mecanismos preventivos, [...]”

Se han privilegiado asimismo, el desarrollo administrativo y la mejora regulatoria en el Gobierno Federal, con el fin de hacer más eficiente su gestión, y por tanto, prevenir actos ilícitos.”¹⁰

La SECODAM publicó el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, en atención a uno de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que buscaba prevenir y abatir las prácticas de

¹⁰ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Op cit.

corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.¹¹

Por primera vez se establecía en el PND la necesidad de contar con personas servidoras públicas “con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad”. En efecto, en el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, se establece el compromiso de “formar servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano”.¹² Paradójicamente, sin embargo, en el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, publicado en el DOF del 12 de diciembre de 2003 no existe alusión alguna a los términos ética, corrupción, código de ética o conducta, ni comités de ética de ningún tipo.

De hecho, entre esa fecha y el 6 de marzo de 2012 —a unos meses del término del periodo de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa—, se abre una larga pausa para el impulso a la ética pública. Lo cual cambia de curso con la publicación de los *Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*¹³, en los cuáles se establece por primera vez la obligación para que las dependencias y entidades de la APF constituyan un Comité de Ética.

Tales comités, si bien establecieron los cimientos de los actuales, tenían características muy laxas en su conformación y actuación. Entre las diversas reglas y criterios que debían cumplir para su creación y operación se encuentran las siguientes:

¹¹ Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Etica de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 2002. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727307&fecha=31/07/2002&print=true

¹² Ídem.

¹³ Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5236535&fecha=06/03/2012&print=true

- Las dependencias y entidades constituirán un Comité de Ética presidido por el/la Oficial Mayor o su equivalente y por miembros electos.
- El/la Presidente propietario(a) y se suplente participaban con voz y voto en las sesiones del Comité (no se especifica si ambos(as) podrían estar en una misma sesión, es decir, si podían participar de manera simultánea).
- La Presidencia designaba a quien se haría cargo de la Secretaría Ejecutiva (propietario y suplente) del comité quienes tenían voz, pero no voto en las sesiones.
- Las y los miembros electos(as), propietarios y suplentes, se elegían anualmente “de acuerdo con la estructura ocupacional de la dependencia o entidad y con independencia de su carácter de base o confianza”.¹⁴
- Se les exigía una antigüedad mínima de un año en el organismo.
- La dimensión del Comité de Ética la determinaba la persona titular de la dependencia o entidad.
- En las sesiones del Comité de Ética, participaban como invitados y asesores permanentes con voz y sin voto, “el titular del órgano interno de control, así como los titulares de las áreas jurídica y de recursos humanos”.¹⁵
- La SFP, a través de su Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (UPTCI) podía solicitar a cualquier Comité de Ética que se le invitara a participar en alguna de sus sesiones, “con el propósito de conocer o difundir mejores prácticas sobre su funcionamiento”.¹⁶

¹⁴ Ídem. Numeral tercero, párrafo cuarto.

¹⁵ Ídem. Numeral tercero, párrafo séptimo.

¹⁶ Ídem. Numeral tercero, último párrafo.

La intervención de la UPTCI, a efecto de coordinar y evaluar la actuación de los Comités de Ética era principalmente testimonial, dado que la Secretaría Ejecutiva sólo debía informar “a la Unidad y al órgano interno de control de la dependencia o entidad, de los resultados de la evaluación que se hubiere realizado respecto del cumplimiento del Código de Conducta, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la conclusión de la evaluación respectiva”.¹⁷

Acto seguido, la UPTCI debía analizar los resultados de las autoevaluaciones que hubieren realizado, con el propósito de recomendar a las dependencias o entidades, cuando así procediera, “la revisión de sus respectivos Códigos de Conducta a fin de que su contenido responda a mejores prácticas en la gestión pública”.

Bajo estas condiciones operaron los Comités de Ética de la APF entre marzo de 2012 y el 20 de agosto de 2015, fecha en que se emitieron tres documentos normativos que reconfiguraron su existencia, actuación y alcances.¹⁸ En efecto, la creación de la Unidad especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés dentro de la estructura orgánica de la SFP coincidió con la publicación de los siguientes elementos normativos en el DOF, mismos que si bien no resultaban estrictamente novedosos, sí establecían atribuciones específicas para los Comités de Ética:¹⁹

- Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal;
- Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública;

¹⁷ Ídem. Numeral sexto, párrafo primero.

¹⁸ En internet pueden consultarse diversos informes anuales de las actividades de dichos Comités de Ética, durante la primera mitad del gobierno de EPN. Por ejemplo el caso del Comité de Ética en Consejo de Promoción Turística de México (CPTM). Disponible en: <https://www.gob.mx/cptm/documentos/comite-de-etica-2012-2015>

¹⁹ 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 Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015

- 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;

En el contexto del nuevo Código de Ética, éste incrementó de 12 principios y valores enunciados en su versión del año 2002, a los cinco principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia²⁰), más 11 valores:

1. Interés público.
2. Respeto.
3. Respeto a los Derechos Humanos.
4. Igualdad y no discriminación.
5. Equidad de género.
6. Entorno cultural y ecológico.
7. Integridad.
8. Cooperación.
9. Liderazgo.
10. Transparencia.
11. Rendición de cuentas.

Es pertinente destacar que paralelo a la emisión de dichos documentos normativos corrió la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI). De hecho, ambos instrumentos derivan de las ocho acciones ejecutivas instrumentadas por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto como un control de daños en respuesta al escándalo mediático y político generado por el caso de la “Casa Blanca”.

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 109, fracción III.

8 Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés²¹

- 1a Acción.- Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés
- 2a Acción.- Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
- 3a Acción.- Código de Ética y Reglas de Integridad
- 4a Acción.- Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas
- 5a Acción.- Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones
- 6a Acción.- Ventanilla Única Nacional
- 7a Acción.- Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas
- 8a Acción.- Mecanismos de colaboración con el sector privado

Control de daños, o no, la expansión y ampliación de atribuciones y responsabilidades de los Comités de Ética estableció un paso adelante en la naturalización de la ética entre las personas servidoras públicas del Gobierno Federal. La dupla entre cada uno de los más de 300 Comités de Ética —como implementadores y arietes de la política de integridad entre quienes colaboran en sus respectivas instituciones—, y la actual Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses —como agente coordinador, asesor, proveedor de contenidos de difusión y de capacitación, así como evaluador de la actuación de cada uno de aquéllos—, ha fortalecido, a distintas velocidades y no sin traspies ni retrocesos, la implementación de una política de ética en el servicio público federal.

Tal esquema, cabe señalar, ha fungido como ejemplo y guía a seguir para los órganos conformados en cada una de las 32 entidades federativas para el impulso de una política propia en la materia.

²¹ Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés. Secretaría de la Función Pública. Fecha de publicación 01 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes>.

III. La política de ética en la nueva Función Pública

Más allá de replicar la fórmula creada en administraciones previas, el gobierno actual ha puesto en el centro de la atención pública el combate a la corrupción. Los Comités de Ética, en tal sentido, han evolucionado en muchos casos prácticamente sin darse cuenta de ello. Más que un ejercicio de continuidad, se inauguró la práctica de involucrarlos en el combate a la corrupción desde el interior mismo de sus instituciones.

Por ejemplo, se les ha involucrado en la difusión de temas coyunturales, pero de profundo calado en la lucha contra la corrupción, tales como la campaña de difusión para prevenir y denunciar el robo de hidrocarburos. También se les ha dotado de responsabilidades específicas en la atención y prevención de prácticas antiéticas en todos los organismos públicos, como la discriminación y el acoso y hostigamiento sexuales.

A diferencia de los primeros años de su actuación, la colaboración estrecha con la Unidad de Ética ha estandarizado los programas anuales de trabajo de los más de 300 comités de ética, lo mismo que el ejercicio de evaluación anual que ha trascendido de una simple tarea de reporte de la autoevaluación de la aplicación del Código de Conducta, a un proceso de evaluación externa y en varios momentos de cada año. La intención es avanzar a un ejercicio de rendición de cuentas en tiempo real, para que la ciudadanía pueda saber sobre las acciones realizadas por el Comité de Ética de cada institución.

El nuevo código de ética

El Código de Ética emitido por la SFP el 5 de febrero de 2019, amplía considerablemente el número de principios y valores que rigen la actuación de las personas servidoras públicas.

De los 11 principios y valores del Código de Ética del año 2002, en 2015 aumentaron a cinco principios y 11 valores, más 12 reglas de integridad (y en 2016 se incrementaron a 13). En 2019 el Código de Ética se conforma por las mismas 13 reglas de integridad, más 15 principios y ocho valores.

Se trata de un ejercicio que incorporó al marco de integridad de las personas servidoras públicas, principios de actualidad que no puedan soslayarse en su actuación cotidiana, como profesionalismo, economía, disciplina y competencia por mérito.

Fortalecimiento de los Comités de Ética

A efecto de contar con Comités de Ética que trabajen de manera coordinada, la Unidad de Ética desde 2020 ha estandarizado su trabajo a través del establecimiento de una Plan Anual de Trabajo único. En éste se ha ponderado con un mayor peso las funciones sustantivas de difusión, impulso a la capacitación de las personas servidoras públicas y atención a las denuncias por presuntos incumplimientos o vulneraciones a los principios, valores y reglas de integridad.

Las evaluaciones de los Comités de Ética, si bien se han desarrollado con base en las evidencias de la actuación de los mismos, se ha llevado a cabo en plazos más breves y privilegiando la retroalimentación, a efecto que los Comités tengan la oportunidad de subsanar alguna deficiencia en su actuación durante cada año.

La intervención de los OIC en la operación de los Comités de Ética, pasó a partir de 2021 de un rol de asesor —principalmente para el tema de denuncias—, a una actuación como integrante del mismo, con derechos plenos de voz y voto, pero con las mismas obligaciones que el resto de las personas electas dentro del mismo.

Es importante destacar que, a consecuencia de la emisión de unos nuevos lineamientos generales en diciembre de 2020²², diversos procedimientos de los comités de ética, particularmente el de atención a denuncias, se ha estandarizado.

²² ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética. Publicado en el DOF del 28 de diciembre de 2020. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608925&fecha=28/12/2020

IV. Sondeo de ética de los servidores públicos

A efecto de atender el principio rector de “ética, libertad, confianza”, establecido en el PND es menester enfrentar el problema de medir a la integridad en el servicio público como un objeto inmaterial y multidimensional. Los ejercicios referidos en el presente artículo constituyen un acercamiento a este problema, abordado como la síntesis de las percepciones de una colectividad.

Los sondeos de percepción sobre el cumplimiento del Código de Ética, desarrollado por la SFP entre los años 2016 y 2020, se sustentan en un acercamiento estadístico basado en promediar el grado de cumplimiento percibido por las personas que colaboran en el Gobierno Federal, respecto a los valores y principios del Código de Ética.

Si bien se trata de una serie de ejercicios endogámicos, se asume que los resultados obtenidos reflejan la visión de una fracción de ciudadanas y ciudadanos que tienen un rol dual que les permite, al mismo tiempo, ser parte de un posible problema y de una posible solución.

a. Descripción metodológica: qué es, cómo se realiza y qué nos dice.

Para captar la percepción respecto al grado de cumplimiento del Código de Ética del Gobierno Federal, la SFP empleó una plataforma de cuestionarios electrónicos. Ésta registra las respuestas de las personas servidoras públicas que —previa invitación realizada por el Comité de Ética de su dependencia o entidad—deciden responder un cuestionario electrónico de aproximadamente 30 preguntas. Dicha plataforma ofrece garantía de anonimato a todas y todos los participantes.

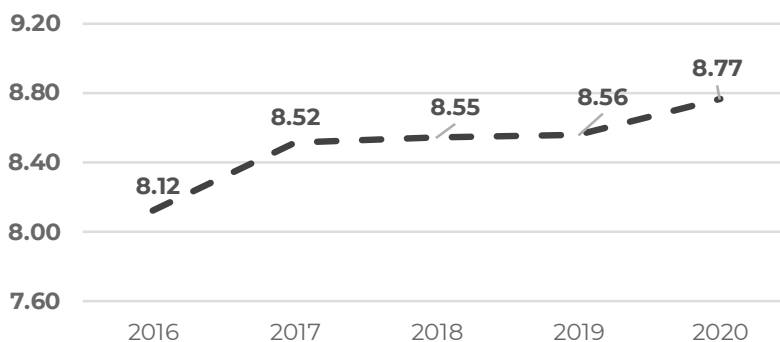
El procedimiento de respuesta de cada participante consiste en seleccionar uno de los once botones de selección que se presentan en el monitor de su computadora (0, 1, ..., 10). Para tales fines, en lugar de redactar una pregunta, se presenta una frase que resume los elementos esenciales de la definición de un principio o valor, pero sin mencionar a cuál de ellos se refiere.

Por ejemplo, para captar las respuestas sobre el **principio de legalidad**, se plantea la siguiente frase “*Las personas que colaboran en la institución donde trabajo, generalmente realizan sus funciones y atribuciones estrictamente según lo establecido en las normas y las leyes*”. Acto seguido, se explica que la opción cero significa que el valor o principio consultado se cumple “nada” y, por otro lado, el número 10 significa que ello se cumple “completa o totalmente”.

Este mismo mecanismo se aplica para el resto de los 15 principios y ocho valores del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal. Es pertinente recordar que, a efecto de preservar la comparabilidad en las respuestas obtenidas, el fraseo de las preguntas incluidas en los cuestionarios aplicados desde 2016 ha preservado su esencia a través de los años, y los únicos cambios radican en el número de principios y valores consultados²³.

En tal sentido, la congruencia en la forma de plantear las preguntas, se estima, no ha introducido sesgo alguno y, por tanto, permite la comparabilidad de las respuestas obtenidas a través de los años.

Gráfica 1: Evolución General de los indicadores de percepción de los Principios y Valores del Código de Ética de las Personas Servidora Públicas del Gobierno Federal, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia

²³ Los cuales pasaron de cinco y 11, en el Código de Ética de 2015, a 15 y ocho, respectivamente, en el correspondiente código publicado en el DOF del 5 de febrero de 2019.

b. Descripción de resultados

Entre 2016 y 2020 el Gobierno Federal ha captado la percepción de un conjunto de personas servidoras públicas en más de 300 dependencias y entidades de la APF, respecto al grado que las mismas consideran que en sus entornos laborales inmediatos se cumplen cada uno de los principios y valores del Código de Ética. Con base en dicha información se calculan los **Indicadores de percepción sobre el cumplimiento del Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal**.

Dichos ejercicios se han llevado a cabo como uno de los elementos de *las evaluaciones que en materia de ética pública el Gobierno de México realiza con el legítimo objetivo de generar propuestas para el fortalecimiento de la gestión pública y la consolidación de una cultura organizacional ética*.

Los sondeos electrónicos realizados a través de la **plataforma de encuestas electrónicas de la Secretaría de la Función Pública** registraron en el periodo, una participación creciente de personas servidoras públicas de todas las dependencias y entidades de la APF, según se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Número de personas e instituciones participantes y fechas de levantamiento de los sondeos de percepción, 2016-2020.

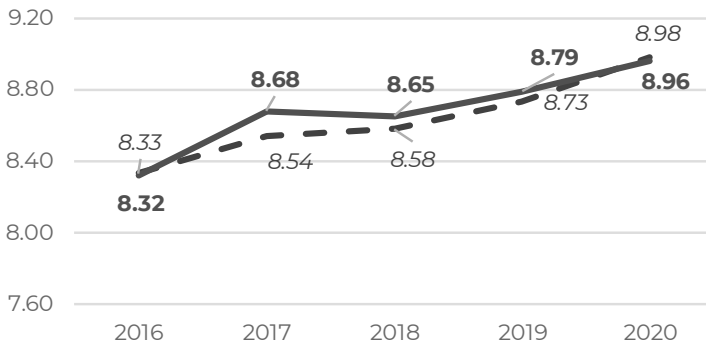
Año	Personas participantes	Instituciones participantes	Periodo de levantamiento
2016	23,517	172	14/12/2016 al 09/02/2017
2017	93,490	265	23/10/2017 al 22/11/2017
2018	175,166	297	31/07/2018 al 10/09/2018
2019	174,151	271	30/10/2019 al 06/12/2019
2020	229,298	302	07/10/2020 al 08/12/2020
Total	695,622	—	—

Entre los principales hallazgos derivados de la serie de resultados obtenidos en el periodo en que se han aplicado los sondeos electrónicos a las personas que colaboran en el Gobierno Federal, se puede destacar lo siguiente:

- En términos generales se advierte consistencia en las percepciones manifestadas a través del tiempo. Si bien se reconocen algunas variaciones, éstas no representan saltos ni cambios considerables de un año a otro, sino una estable tendencia a crecimiento.
- Si se toman como línea base los resultados de 2016, entre 2017 y 2019 se registró una suerte de avance casi imperceptible en la percepción del cumplimiento del Código de Ética.
- Mientras que en 2020 —a pesar de las condiciones adversas provocadas por la emergencia sanitaria—, se manifestó un repunte que rompió con el aparente estancamiento.

- Las personas que participaron en los sondeos electrónicos casi de manera unánime han señalado que se cumplen más los valores que los principios del código de ética.
- En términos generales, se aprecia que el avance a través del tiempo en la percepción de cumplimiento general del Código de Ética se replica también en la mayoría de los principios y valores. Como ejemplo de lo anterior considérense la Gráfica 1.
- Se aprecia una sistemática tendencia al alza en las respuestas de quienes colaboran en la APF, respecto al grado de cumplimiento de los dos valores que consideran que más se cumplen en sus entornos laborales inmediatos.

Gráfica 2: Evolución de los indicadores de percepción de los valores de Entorno Cultural y Ecológico y Respeto a los Derechos Humanos, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia

- En efecto, entre las personas servidoras públicas que han participado en los sondeos de percepción, los valores de **entorno cultural y ecológico**; **respeto a los Derechos Humanos**, y el de **igualdad y no discriminación** destacan como los que en general se considera que más se cumplen, con valores promedio cercanos a los nueve puntos, en una escala de 0 a 10.

- Si bien los rangos²⁴ en que los principios y valores se han posicionado a través de los años se ha mantenido relativamente estable, es indiscutible que en el lapso ha habido ganadores y perdedores.
- Por ejemplo, el valor de **entorno cultural y ecológico** inició en 2016 ocupando la primera posición —a la cual regresó en 2020—, pero en el ínter cayó hasta el séptimo lugar en 2017, posición desde la cual empezó un remonte paulatino.
- Caso particular, que merece una revisión dentro de cada Comité de Ética son los principios y valores que de manera casi constante han ocupado las peores posiciones: **lealtad, objetividad, imparcialidad y competencia por mérito**.
- Tal consistencia, se estima, habla a la vez de la honestidad de quienes han participado en estos ejercicios, así como del reto y ruta de trabajo que los Comités de Ética deberán implementar a la brevedad.

²⁴ Es el número pequeño que se muestra en el margen superior derecho de cada celda de la tabla 2.

Tabla 2. Jerarquización de la percepción del cumplimiento de los principios y valores del Código de Ética de las personas servidoras públicas, 2016-2020.

Principio o Valor		2016	2017	2018	2019	2020
Valor	Entorno Cultural y Ecológico	8.33 ¹	8.54 ⁷	8.58 ⁶	8.73 ³	8.98 ¹
Valor	Respeto a los Derechos Humanos	8.32 ²	8.68 ¹	8.65 ¹	8.79 ¹	8.96 ²
Valor	Igualdad y no discriminación	8.27 ⁴	8.63 ²	8.61 ²	8.76 ²	8.92 ³
Valor	Transparencia	8.29 ³	8.60 ⁴	8.61 ³	8.71 ⁴	8.89 ⁴
Valor	Respeto	8.22 ⁶	8.61 ³	8.60 ⁴	8.70 ⁵	8.88 ⁵
Valor	Interés público	8.13 ⁹	8.52 ⁹	8.57 ⁹	8.62 ⁷	8.84 ⁶
Principio	Economía		-	-	8.64 ⁶	8.83 ⁷
Valor	Cooperación	8.07 ¹¹	8.53 ⁸	8.56 ¹¹	8.56 ¹¹	8.81 ⁸
Principio	Legalidad	8.20 ⁸	8.57 ⁶	8.59 ⁵	8.58 ⁹	8.80 ⁹
Principio	Profesionalismo		-	-	8.57 ¹⁰	8.80 ¹⁰
Principio	Eficiencia	8.05 ¹²	8.46 ¹³	8.49 ¹⁴	8.59 ⁸	8.79 ¹¹
Principio	Eficacia		-	-	8.55 ¹³	8.78 ¹²
Valor	Integridad	8.12 ¹⁰	8.52 ¹⁰	8.58 ⁷	8.54 ¹⁵	8.77 ¹³
Principio	Disciplina		-	-	8.53 ¹⁶	8.77 ¹⁴
Principio	Honradez	8.20 ⁷	8.51 ¹¹	8.51 ¹²	8.55 ¹²	8.72 ¹⁵
Valor	Liderazgo	7.69 ¹⁶	8.25 ¹⁶	8.37 ¹⁶	8.47 ¹⁹	8.71 ¹⁶
Valor	Equidad de Género	8.25 ⁵	8.60 ⁵	8.57 ⁸	8.54 ¹⁴	8.70 ¹⁷
Valor	Rendición de Cuentas	8.05 ¹³	8.45 ¹⁴	8.50 ¹³	8.50 ¹⁷	8.70 ¹⁸
Principio	Lealtad	7.96 ¹⁴	8.49 ¹²	8.57 ¹⁰	8.49 ¹⁸	8.69 ¹⁹
Principio	Objetividad		-	-	8.46 ²⁰	8.66 ²⁰
Principio	Imparcialidad	7.84 ¹⁵	8.35 ¹⁵	8.38 ¹⁵	8.38 ²¹	8.53 ²¹
Principio	Competencia por mérito	-	-	-	8.09 ²²	8.37 ²²

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Sondeos de percepción sobre el cumplimiento del Código de Ética, 2016-2020.

V. Los retos pendientes

Este texto pretende presentar un resumen muy breve de los resultados obtenidos en una serie de ejercicios de sondeo a las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, implementado en los últimos cinco años por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La realización de dichos ejercicios obedece al compromiso de medir la integridad en el servicio público, referido en el artículo 56 del Reglamento Interior de la SFP, donde se establece la atribución de coordinar la evaluación de las acciones que, en materia de ética e integridad pública

realicen las Dependencias y Entidades de la APF, a través de sus Comités de Ética.

En tal sentido, se estima que los resultados incluidos aquí contribuirán a una discusión más amplia sobre la importancia de cuantificar y dar seguimiento a la integridad en el servicio público —en tanto se trata de una política central de la actual administración—, y qué principios y valores requieren de un mayor impulso y fortalecimiento.

La intención final es aportar elementos para valorar la eficacia de las acciones de promoción de la ética pública implementadas a través de los Comités de Ética. En concreto, en qué medida han impulsado la naturalización y asimilación de los valores y principios en el servicio público.

Sin echar las campanas al vuelo, la tendencia creciente en la valoración del cumplimiento de los principios y valores del Código de Ética puede considerarse como un logro de la conformación de Comités de Ética en todas las dependencias y entidades de la APF.

Es necesario reconocer que hay un sinnúmero de factores que pueden considerarse para explicar este último crecimiento. Por un lado, puede atribuirse a un efecto positivo de las decenas de miles de acciones de difusión realizadas por los más de 300 Comités de Ética, particularmente a partir de 2019. También puede deberse a un efecto de muchas acciones que, de manera relativamente independiente a los Comités de Ética, contribuyen a las tareas de los mismos. Por ejemplo, la importancia de la política de austeridad pudo tener un efecto en el reposicionamiento del principio de economía.

El consistente y amplio impulso a la ética en el discurso y la acción de la actual administración —en tanto se trata de un principio rector del Plan Nacional de Desarrollo—, podría ser el verdadero responsable de una mejor percepción del cumplimiento del Código de Ética de quienes colaboran en el Gobierno Federal.

Bibliografía

- Ariely, D. (2013). *The Honest Truth About Dishonesty*. New York, NY: Harper Perennial Modern Classics.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (1994, 28 de diciembre). DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref15_28dic94.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2002, 31 de julio). OFICIO-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727307&fecha=31/07/2002&print=true
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2003, 10 de abril). DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref25_10abr03.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012, 31 de octubre). ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación y se establecen las unidades hospitalarias que deben contar con ellos, de conformidad con los criterios establecidos por la Comisión Nacional de Bioética. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276107&fecha=31/10/2012

- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012, 6 de marzo). LINEAMIENTOS generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5236535&fecha=06/03/2012&print=true
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012, 6 de marzo). LINEAMIENTOS generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5236535&fecha=06/03/2012&print=true
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2015, 20 de agosto). 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. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2020, 28 de diciembre). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608925&fecha=28/12/2020
- Secretaría de Salud/ Comisión Nacional de Bioética. (2012). *Guía nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación*. Recuperado de: http://www.conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/registrocomites/Guia_CEI.pdf
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Álvaro Obregón, México: Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.