

LA CONSTRUCCIÓN DE LA ÉTICA PÚBLICA EN MÉXICO EN EL INICIO DEL SIGLO XXI

Oscar Diego Bautista

Profesor investigador. Universidad Autónoma del Estado de México

RESUMEN

Este artículo, describe en primer lugar, una serie de pasos llevados a cabo desde la academia para generar una cultura de Ética Pública en México en las primeras décadas del siglo XXI. A continuación, se expone un conjunto de normas, códigos y lineamientos en torno a la integridad del servidor público generados por los gobiernos en turno como consecuencia de las iniciativas académicas mencionadas hasta llegar al término “Constitución Moral”, evocado por el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

ABSTRACT

This article describes, in the first place, a series of steps taken from the academy to generate a culture of Public Ethics in Mexico in the first decades of the 21st century. Next, a set of norms, codes and guidelines regarding the integrity of the public servant generated by the governments in turn as a result of the aforementioned academic initiatives is exposed up to the term "Moral Constitution", evoked by President Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).

1. ANTECEDENTES DE LA ÉTICA PÚBLICA EN MÉXICO

El interés por la conducta de los servidores públicos de México se encuentra plasmado en el título Cuarto de la Constitución de 1917 en el que se establecen los principios y directrices que se esperan en la conducta de los representantes del Estado. Al respecto, el artículo 113 de dicho título señala que los principios para el desempeño de sus funciones son los siguientes: “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”. No obstante, aunque existe este antecedente, no se puede hablar de forma estricta de Ética Pública tal como se la conoce en el nuevo milenio, es decir, un siglo después de la promulgación de la Constitución.

En la segunda mitad del siglo XX, después de varios sexenios presidenciales, la corrupción fue protagonista, encarnada en múltiples casos por diversos representantes públicos hasta ser considerada como un problema nacional. El presidente José López Portillo (1976-1982) sostenía que “La corrupción somos todos”, en tanto que el presidente que le sustituyó, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), siendo aún candidato a la presidencia, incorporó como lema en su campaña política el siguiente slogan: “La renovación moral de la sociedad”, precisamente ante los diversos escándalos de corrupción cometidos en el sexenio de su predecesor.

En el ámbito internacional, en la década de los noventa, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) alertó sobre la crisis de confianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos en los países miembros de este organismo internacional. Este dato se vincula con México, por un lado, porque en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), México ingresó en la OCDE y, por otro, porque dicho presidente llegó al poder en medio de una crisis de legitimidad y desconfianza generada por la idea de fraude electoral. Más tarde se supo que quien había ganado la presidencia era su contrincante, Cuauhtémoc Cárdenas.

Frente al problema de crisis de confianza y legitimidad de los gobiernos, el Consejo de la OCDE reaccionó analizando las posibles causas que provocaban esta desconfianza.

En abril de 1998, la Junta del Consejo solicitó que se elaborara un informe en los países miembros sobre la conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción. El encargado de realizar esta tarea fue el Comité de Administración Pública de la OCDE (PUMA, por sus siglas en inglés). Dos años más tarde, los días 26 y 27 de junio de 2000, se presentó un reporte final a la Junta del Consejo de la OCDE. (Diego, 2011, 9).

En 1997 la OCDE publicó una obra titulada *La ética en el servicio público*. En dicha obra se describen las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo como estos operan, agrupados en lo que se denominó Modelo de Infraestructura Ética. La OCDE realizó un exhorto a los países miembros, entre los que se encontraba México, para que contaran con instrumentos de ética pública, y de esta manera, disminuir el desprestigio de los gobiernos ante sus ciudadanos.

El exhorto le tocó al Presidente Vicente Fox (2000-2006). El 31 de julio de 2002, la Secretaría de la Función Pública publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primer *Código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal*. Mediante este código se pretendía lograr un cambio de actitud del servidor público que fortaleciera la honestidad en el servicio. Dicho Código, se integraba por doce reglas generales de conducta que pretendían convertirse en principios para guiar el actuar cotidiano: *Bien Común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo*.

Con base en este código general, las dependencias y entidades de las administraciones públicas deberían elaborar y emitir un Código de Conducta específico que expresase la actuación que deberían observar los servidores públicos en situaciones concretas, atendiendo a las funciones y actividades propias de la institución.

2. MEMORIA DEL IMPULSO DE LA ÉTICA PÚBLICA DESDE LA UNIVERSIDAD

Es importante destacar la labor de la academia en el desarrollo de una cultura ética para los servidores públicos. A continuación se desarrollan dos tipos de acciones realizadas.

2.1 Publicaciones especializadas en la materia

En el año 2001, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) publicó la obra titulada *La ética en los servidores públicos*, de mi autoría. Dicha obra fue resultado de una tesis de maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En el examen de grado, los miembros del tribunal me animaron a seguir en esta línea de investigación en el doctorado.

Y así fue. Di continuidad a una línea de investigación en Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción. Al no encontrar mucha información bibliográfica en México en la materia, opté por realizar estudios de doctorado en el programa de Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Estando allí, y como resultado de mis primeras investigaciones, fui elaborando algunos artículos sobre Ética Pública. Algunos artículos publicados son los siguientes:

- “La ética en el marco de las administraciones públicas. Medidas para fomentar la ética en los servidores públicos” (2003), en *Revista Iberoamericana de Administración Pública* nº 10, Enero-junio 2003, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, Madrid, pp. 71-94
- “Fundamentos éticos para un buen Gobierno” (2005), en *Revista de las Cortes Generales de España*, nº 66 Tercer Cuatrimestre de 2005, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 191-219.
- “Los Códigos éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas” (2005) en *Revista de las Cortes Generales de España*, nº 65, segundo cuatrimestre de 2005, Madrid, pp. 123-154.
- “Marco Institucional para establecer un dique internacional a la corrupción” (2006), En: *Revista Cuadernos de Derecho Público* nº 29, sep-dic, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, INAP, pp. 141-170.
- “La ética en la gestión pública de México: antecedentes, desarrollo y estado de la cuestión” (2006), en *Revista Prospectiva. Temas de Gobierno y Administración Pública*, México D. F., Año 11, nº 30, febrero, pp. 37-43.
- “Ética y Política. Valores para un buen gobierno” (2007) En: *Revista Encuentros Multidisciplinares*, nº 27, Vol. IX sep-dic, pp.22-37, Madrid, Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.
- “Ideología neoliberal y política de Globalización. Medidas implementadas por los países globalizadores y cambios generados en los países globalizados” (2008), En: *Revista de las Cortes Generales*, nº 73, Madrid, primer cuatrimestre, pp. 149-186.
- “Los valores en el servicio público. Estudio comparativo sobre los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México” (2008), En: *Sistema Revista de Ciencias Sociales*, nº 205, julio, pp. 73-92.
- “De la Res pública a la Res privada. ¿Realmente no hay alternativa?” (2009), En: *DILEMATA. Revista internacional de éticas aplicadas*, nº 1, septiembre de 2009, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), pp. 137-151.

Finalmente, concluí los estudios de doctorado y en 2007 leí la tesis titulada *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*. Gracias a este trabajo obtuve el Suma Cum Laude que otorga la universidad.

A mi regreso a México, en marzo de 2009, me incorporé al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Desde mi llegada, además de continuar generando conocimiento, me di a la tarea de compartir dicho conocimiento a los servidores públicos. Para ello, me acerqué al titular de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, Victorino Barrios Dávalos, quien amablemente me escuchó y con quien comenzamos el proyecto de crear una Colección titulada *Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos*. Dicha colección se conformó por veinte números cuyos títulos son los siguientes:

1. Necesidad de la Ética Pública
2. Fundamentos éticos para un Buen Gobierno
3. La gestación de la Ética Pública

4. Los Códigos Éticos de Gobierno
5. Los valores en los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México
6. Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno
7. Ética para legislar
8. Valores éticos para Los Servidores Públicos del Estado de México
9. ¿Por qué se corrompen los servidores públicos?
10. Construyendo un dique internacional para contener la corrupción
11. Ideología neoliberal y política de globalización bajo un enfoque ético
12. La construcción de un organismo autónoma de ética pública
13. Ética, retórica y democracia
14. La vinculación entre ética y política
15. El perfil ético de los candidatos a puestos de representación por elección popular
16. Lineamientos para la construcción de un Buen Gobierno
17. Valores democráticos y perfil del servidor público en el sistema de cargos de las comunidades tradicionales mexicanas
18. Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético
19. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia
20. Máximas clásicas para interiorizar la ética

En esta colección, se buscó que los materiales tuvieran las siguientes características: que fueran didácticos, divulgativos, sencillos de leer, comprensibles y claros. También que se editaran de manera atractiva a la vista, por lo que se buscaron imágenes para las portadas que transmitieran valores concretos. También la corta extensión era importante (alrededor de 50 páginas cada cuaderno), así como su facilidad de uso (no voluminosos). A la vez, eran textos bien fundamentados y abordaban temas de interés en cada número. Finalmente, cada cuaderno invitaba al lector a profundizar en la temática mediante una bibliografía especializada. Bajo estas características, lo que se intentaba era llevar al lector de la mano, atrapararlo en esta temática.

La aceptación que tuvo esta colección hizo que se hicieran reimpressiones de algunos números y que otras instituciones reeditaran estos materiales. Es el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex), que hizo una edición propia. En 2009, la Comisión de Asuntos Editoriales del Senado de la República también publicó una primera edición de siete números que tuvo una continuación en 2011 con otra edición de nueve números. Esta misma Comisión agrupó en 2013 en un solo tomo, 17 números de la colección bajo el título *Ética para gobernar. Lecciones básicas para un gobierno justo*.

Adicionalmente, continué laborando a distancia con profesores e investigadores españoles de universidad y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). He de señalar que el CSIC es un organismo que agrupa a los Institutos de investigación de España y que los investigadores adscritos a este organismo son investigadores exclusivos, es decir, no tienen que dar clase, su única función es generar conocimiento, precisamente haciendo investigación.

Como resultado de la cooperación mantenida, en 2010, se publicó en España, en la editorial Plaza y Valdés, la obra colectiva *Ética y servicio público*. Dicha obra tuvo tres coordinadores, dos de España, Lorenzo Peña y Txetxu Ausin, y un servidor por parte de México. Posteriormente, en 2014, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) publicó en México una nueva obra colectiva titulada *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*. Como en el caso anterior hubo un coordinador de España, Txetxu Ausin, y otro de México, Óscar Diego. En 2015, una nueva obra colectiva hace su aparición bajo el título *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. En este caso fui el

coordinador único. La obra la publicó el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Los archivos de las publicaciones mencionadas se subieron a internet para ser compartidos de forma gratuita a través de los repositorios institucionales tanto de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) como de la UAEMex. También la Contraloría del Poder Legislativo compartió los archivos en su página oficial. Gracias a estas acciones, el tema de la ética pública comienza a cobrar importancia en el debate público.

Gracias al interés mostrado por esta temática por parte del Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Carlos Reta, en octubre de 2017 esta institución editó la colección titulada *Ética Pública y prevención de la corrupción en los gobiernos y Administraciones Públicas*. Dicha colección comenzó con cuatro números de mi autoría:

1. Fundamentos de la ética en el servicio público
2. Ética Pública: su vinculación con el gobierno
3. Ética para gobernar sin corrupción
4. Medidas y medios para combatir la corrupción. Un mes más tarde, el 22 de noviembre, se presentó la colección en la sede del INAP.

De igual manera, la Revista de Administración Pública (RAP) del INAP publicó su número 144 (septiembre-diciembre de 2017) como un número especial al que tituló *Ética y administración Pública. Elementos para la formación de una conducta integra en los servidores públicos*. En dicha publicación colaboraron, entre otros, el Secretario General del CLAD en ese momento, Gregorio Montero, el ex presidente del INAP de España, Jaime Rodríguez-Arana, e investigadores españoles y mexicanos, entre los que se encontraba un servidor al que le correspondió coordinar la obra.

A finales de 2017, nuevos materiales de mi autoría en torno a la Ética Pública y la prevención de la corrupción hacen su aparición a través de la Colección titulada *Cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*. Dicha colección, auspiciada nuevamente por la Contraloría del Poder legislativo del Estado de México, comenzó con seis números cuyos títulos son los siguientes:

1. Del espíritu de servicio público al espíritu del capitalismo. De cómo los servidores públicos se tornaron gerentes privados
2. Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017
3. Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción
4. ¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública
5. De la democracia corrupta a la democracia ética. Sugerencias para la consolidación de la democracia en México
6. Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos.

2.2. Impacto y vinculación de las iniciativas académicas en ética Pública en organismos del sector público

Con la publicación y difusión de los materiales mencionados se fue generando interés por la temática. Algunos miembros de la comunidad académica, maestros, investigadores y estudiantes se acercaron con ánimo y disposición por colaborar de alguna manera, ya fuera comentando algún libro en alguna presentación, ofreciendo una conferencia o bien desarrollando algún artículo de investigación. Así nacieron las *Jornadas de Ética Pública*. La idea era simple:

reunir a colegas interesados en la temática un día entero, designar una sede, y estructurar mesas con 2 ó 3 integrantes que ofrecieran una conferencia sobre problemas reales vinculados con aspectos de la Ética Pública. En 2011, se realizó en Toluca la *Primera Jornada de Ética Pública* en el Poder Legislativo del Estado de México. En 2012 se organizó una *Jornada de ética y servicio público* en la que participaron la Fundación Manuel Giménez Abad, las Cortes de Aragón, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la UAEM. Dicho evento se realizó en Zaragoza, España, los días 7 y 8 de junio de 2011.

Volviendo a México, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa, se realizaron jornadas de ética en 2014, 2015 y 2016. En 2017 se realizaron los siguientes eventos académicos de ética pública: 1) *Tercer Foro estatal Ética y responsabilidades en el servicio público. Lineamientos para la construcción de un Buen Gobierno*”, en el Centro de Convenciones de Guanajuato, el 30 de noviembre de 2017, 2) *Jornada de Reflexión sobre Ética Pública, prevención de la corrupción y ciudadanía*”, en el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) el 21 de septiembre, en Toluca. 3) *La IV Jornada de Ética Pública, Prevención de la corrupción y Ciudadanía en México*, celebrado en el Senado de la República el día 9 de junio de 2017. En 2018 se realizó la *Jornada de Ética Pública, Buen Gobierno y ciudadanía* en el Colegio de Posgraduados (COLPOS) de Texcoco, el día 28 de julio.

No omito señalar, que las Jornadas de Ética se anunciaban en medios impresos de alcance nacional, por lo que al evento llegaban personas interesadas del interior del país. De igual manera, algunos medios comenzaron a cubrir estos eventos lo que nos ayudó en la difusión.

Es de señalar que en la divulgación de la Ética Pública, al principio, muchos interlocutores no comprendían, incluso ahora muchos siguen sin entender el tema. Fueron varias las reacciones de los oyentes: algunos llegaron a confundir la Ética Pública con la religión católica o con la creencia de alguna rama protestante; otros, la reducían a la transparencia y la rendición de cuentas; para otros, era equivalente a la corrupción. Pero también hubo gente que de inmediato captó y comprendió la importancia del tema que, además, se sumó a participar en la difusión del mismo.

Un dato a destacar es que en febrero de 2012, en el Aula Magna “Jacinto Pallares” de la Facultad de Derecho de la UNAM, en el marco del *seminario de Filosofía de Derecho* vinculado al programa “El semestre de la ética”, se realizó un evento llamado “Los principios éticos de la función pública”. En él participaron el Subsecretario de la Función Pública, Uriel Márquez Carrasco, en representación el Secretario Rafael Morgan Ríos; la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, Leticia Bonifaz; y mi persona, como investigador en Ética Pública de la UAEMex. La moderación estuvo a cargo del director de la Facultad de Derecho en ese entonces, Ruperto Patiño.

En este evento se discutió la relevancia de la ética Pública, se hizo énfasis a la autoridad de la Función Pública sobre la importancia de esta temática y la necesidad de impulsar acciones que la consolidaran, es decir, pasar a la ética aplicada. Como resultado de dicho evento, el 6 de marzo de 2012, la Secretaría de la Función Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), periódico oficial del gobierno, 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*.

Estos lineamientos tienen por objetivo constituir un *Comité de Ética* para observar en los servidores públicos los principios y valores contenidos en el código de ética. Algunas de las funciones de dicho Comité son las siguientes: a) Elaborar un programa anual de trabajo, b) Emitir un código de conducta, c) Determinar indicadores para el cumplimiento del Código, d)

Difundir valores. Dicho comité lo preside el Oficial Mayor y/o equivalente el cual convoca a miembros por un periodo de un año.

La publicación en el DOF de dichos lineamientos fue importante porque obliga tanto a dependencias como a entidades de la Administración Pública Federal a crear dentro de sus instituciones: a) *Comités de Ética*, b) *Códigos de Ética* y c) *Reglas de Integridad para la conducta de sus servidores públicos*. De esta manera, por un lado, se producía un intento de materializar la ética pública, de aterrizarla, dicho coloquialmente, y por otro, se expandía a nivel nacional.

Sin embargo, en esta normativa no todo era color de rosa. En primer lugar, porque en ella no se consideraba la participación de expertos en la temática que diseñaran e integraran los Comités de Ética; en segundo lugar, se dejaba en manos de autoridades institucionales la facultad de elegir a los miembros que integrarían los Comités de Ética; en tercer lugar, en la elaboración de los Códigos de Ética tampoco se contaba con la participación de especialistas en ética; finalmente, se omitió totalmente la idea de formar a formadores en ética quienes serían los divulgadores de valores entre los servidores públicos. Para que quede más clara esta idea usaré la siguiente analogía: si queremos combatir la caries dental en una zona marginada de la Ciudad de México, además de contar con el diseño de un programa, un plan de trabajo y los recursos necesarios (financieros y materiales), necesitamos a médicos odontólogos que serán los que realizarán la acción principal de erradicar la caries. De igual manera, si queremos impulsar la Ética Pública como una medida para prevenir la corrupción entre los servidores públicos, necesitamos un ejército de especialistas en ética que son quienes irán a la batalla. Estos elementos obvios se ignoraron.

Posteriormente, quizá derivado de ciertas críticas o como resultado de la reflexión, la normativa ética se reformó. El 20 de agosto de 2015, en el DOF, se publicaron nuevas medidas éticas que intentaban mejorar a los códigos, a los comités de ética así como a las reglas de integridad. Dichas medidas tenían como objetivos: a) Prevenir y combatir la corrupción e impunidad, b) Imponer la mejor calidad en la gestión pública a fin de asegurar a la ciudadanía la credibilidad en las tareas que realizan las instituciones públicas, c) Generar un cambio de actitud del servidor público que garantizara la profesionalización y la honestidad en el servicio.

Los valores incluidos en los *Códigos de Ética* de los servidores públicos de la Administración Pública Federal fueron los siguientes:

<i>Valores contenidos en el Código de ética del 31 de agosto de 2002</i>	<i>Valores contenidos en el Código de ética del 28 de agosto de 2015</i>
Bien Común	Interés público
Integridad	Respeto
Honradez	Respeto a los Derechos Humanos
Imparcialidad	Igualdad y no discriminación
Justicia	Equidad de género
Transparencia	Entorno cultural y ecológico
Rendición de cuentas	Integridad
Entorno cultural y ecológico	Cooperación
Generosidad	Liderazgo
Igualdad	Transparencia
Respeto	Rendición de cuentas
Liderazgo	

Fuente: Elaboración propia con datos de los Códigos de Ética de 2002 y 2015 publicados en el DOF.

Pese a las reformas realizadas a la normativa ética, nuevamente se omitió en lo que respecta a la importancia de formar expertos en Ética Pública. ¿Quién formará en valores a los

servidores públicos? ¿Quién realizará los Códigos de Gobierno que se requieren? ¿Quién enfrentará la batalla frente a la corrupción?

En diciembre de 2012, con la entrada de la administración 2012-2018, encabezada por Enrique Peña Nieto, se firmó el llamado Pacto por México. Dicho pacto fue firmado por los principales partidos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes acordaron crear una Comisión Nacional Anticorrupción y un Consejo Nacional para la Ética Pública.

Más tarde, el 20 de agosto de 2015, en el DOF, se publicaron “Nuevos lineamientos en materia de ética pública”. La Secretaría de la Función Pública publicó un acuerdo cuyo objeto era regular: a) La constitución de Comités de Ética, b) La emisión de Códigos de ética, c) Las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, d) Los lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y, a la vez, implementar acciones que favorezcan el comportamiento ético a través de los Comités de ética y Prevención de conflictos de interés.

Frente a los escándalos de corrupción dados en la administración de Enrique Peña Nieto, este dio a conocer el 3 de febrero de 2015 un conjunto de medidas para combatir este problema. En materia de ética destacan las siguientes:

- La creación, en el seno de la Secretaría de la Función Pública, de la Unidad Especializada en Ética y prevención de conflictos de interés
- El diseño de Reglas de integridad que amplíen el papel de los Códigos de Ética
- La colaboración estrecha con el sector privado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

De igual manera, mediante el Diario Oficial de la Federación, salieron publicados los siguientes *Avisos*:

- a) 16 de febrero de 2016. Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de Conducta de los servidores públicos de la Oficina de la Presidencia de la República
- b) 7 de abril de 2016. Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la integración y funcionamiento del Comité de Ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la Presidencia de la República.

También en abril de 2016, la *Comisión de Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias* de la Cámara de Diputados elaboró un proyecto de Código de Ética para dicha cámara, el cual entró en vigor en 2018 con la nueva legislatura (2018-2021).

3. LA “CONSTITUCIÓN MORAL” DE ANDRES MANUEL LÓPEZ OBRADOR (AMLO)

En la campaña de cambio de gobierno en México para el periodo 2012-2018, el candidato por parte del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Andrés Manuel López Obrador (AMLO), declaró que, de alcanzar la presidencia, llevaría a cabo una “Constitución Moral”. Dicha frase generó de inmediato una serie de comentarios y críticas. Es interesante plantearse qué significa una “Constitución Moral”, a qué se refiere exactamente, y cómo se vincula con la Ética Pública.

Una reflexión inmediata nos traslada a dos ámbitos, el jurídico y el teológico o religioso. Una generalizada opinión considera que una Constitución Moral es un documento de carácter

jurídico que contiene un adoctrinamiento religioso impuesto por el gobierno. Esta interpretación generó de inmediato un rechazo de varios sectores de la población. Sobre todo, porque en la historia de México hay antecedentes que originaron guerras entre la Iglesia y el Estado tras las cuales se instituyó que el estado fuera considerado laico y, por tanto, se estableciera una separación entre la Iglesia y el Estado.

Entonces, ¿cuál es la intención de una Constitución Moral? Con base en el contexto del discurso y en la mención de AMLO de hacer de México una “República Amorosa” (Jornada, 6/dic/2011) lo que se pretende es, por un lado, destacar la necesidad e importancia de los valores y principios éticos en una sociedad que se ha corrompido y, por otro, generar y/o fortalecer una cultura ética en gobernantes y gobernados. En suma, a lo que se refiere AMLO es a la necesidad de crear una infraestructura que cuente con mecanismos y herramientas para construir un *Estado ético*.

La expresión Estado ético no es nueva. Ya Aristóteles, cuando desarrolla sus tratados de ética, vincula estrechamente la ética con la política. Señala que un Estado requiere de ciudadanos virtuosos que practiquen valores (cooperación, solidaridad, amistad, honestidad, comunicación) para que haya armonía y se logren las virtudes de justicia, libertad y felicidad del ciudadano. Más tarde, el filósofo alemán Hegel se referirá concretamente al Estado ético. Al respecto, el profesor argentino, Ruben Dri, escribió lo siguiente:

Estado ético es el Estado, como plena realización de los seres humanos mediante una dialéctica que incorpora por vía de superación todos los logros de la historia, desde el Derecho, pasando por la moral individual, para culminar en la eticidad, matriz de los valores más altos de la humanidad, expresados en el arte, la religión y la filosofía.¹

Para entender esta Constitución Moral es importante dividir en dos la frase, comenzando por el término “constitución” el cual hay que analizar desde el punto de vista jurídico y político. El concepto “constitución” viene de “constituir”, pero ¿constituir qué? Respuesta: el Estado. Y el Estado, según la definición dada por la teoría política clásica, es la forma de organización política de la ciudadanía. De tal manera que el Estado lo integran todos los miembros de la comunidad. El Estado somos todos, gobernantes y gobernados.

Los Estados se constituyen mediante valores, los cuales son el pegamento invisible que une las relaciones entre individuos. Cuando Aristóteles señala que el hombre es un “zoon politikon”, un animal político, se refiere a que los seres humanos nos necesitamos unos a otros, que para subsistir se requiere armonía en las relaciones sociales, la cual se origina a través de valores: orden, confianza, cooperación, solidaridad, honestidad, respeto, diálogo, amistad, generosidad, compañerismo, concordia, compasión, equidad, justicia.

En cuanto al término “moral”, etimológicamente procede del latín *moris*, que significa costumbre, hábito o carácter. Para evitar prejuicios religiosos por la connotación que se le da al concepto moral, será mejor utilizar la palabra ética que procede del griego *ethos* que también significa costumbre, hábito o carácter.

El concepto de Estado ético, como se mencionó, tiene su origen en la teoría política clásica. Cuando Aristóteles escribe su obra *Política* señala que entre los fines del Estado se encuentran los siguientes: a) Formar ciudadanos *virtuosos*, b) Garantizar la *libertad* a los ciudadanos, c) Brindar *justicia* para todos, d) Establecer una sana *convivencia* y *armonía* entre

¹ Rubén R. Dri. (2000): Capítulo VIII. La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado. *En publicación: La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx* Atilio Boron CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2000. ISBN: 950-9231-47-9

los miembros del Estado, e) Lograr el *bien común y calidad* de vida, f) Lograr la *felicidad* del ciudadano.

Respecto al primer fin señalado, formar ciudadanos virtuosos, se trata de contar con ciudadanos íntegros, instruidos a través de la educación, la ética y la cultura que les conduzca a alcanzar una madurez de juicio. Ciudadanos de esta talla actuarán con responsabilidad y compromiso para con el Estado o país al que pertenezcan.

De esta manera, es responsabilidad del gobierno dar educación a gobernantes y gobernados. Tanto en la Secretaría de Educación Pública (SEP) como en las universidades públicas y privadas recae la responsabilidad directa de formar a los ciudadanos en ética; a la Secretaría de la Función Pública (SFP), a las universidades y escuelas de gobierno y Administración Pública así como a los organismos autónomos (Derechos Humanos, Conapred), les corresponde la responsabilidad de participar en el fortalecimiento de valores en los servidores públicos. En cualquier caso, se trata de transmitir valores democráticos para la sana convivencia de los miembros de la comunidad política que integran el Estado.

Hay tres ámbitos en los que se debe enfocar el Estado Ético: a) en los servidores públicos, b) en la ciudadanía y c) en el sector privado o empresarial.

El Estado ético, para ser operativo, requiere de la identificación de un conjunto de *instrumentos éticos de aplicación práctica*. Dichos instrumentos, cual piezas de rompecabezas, deben estar articulados mediante un Modelo o *Sistema Ético Integral (SEI)*². A su vez, dicho modelo debe llevarse a la práctica mediante el establecimiento de una *Política en Ética Pública*.

No debe pasarse por alto la importancia de establecer una estrecha *vinculación con el ámbito internacional* para la cooperación bilateral y multilateral con países que ya han desarrollado instrumentos, planes y programas de Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción.

4. REFLEXIONES FINALES

Los países más éticos del planeta lo son gracias a que se apoyan en una educación sólida y en la aplicación de instrumentos éticos, lo que demuestra que la Ética Pública funciona y que es la mordaza para controlar la corrupción.

En el año 2021 se cumplen en México 500 años de corrupción. Durante este periodo, las prácticas corruptas se han desarrollado, multiplicado, anidado y expandido en los sectores políticos, sociales, económicos, culturales y familiares de la sociedad. Por lo tanto, en la adopción de componentes éticos por parte de gobiernos y administraciones públicas, debe quedar claro que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Solo mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se podrán vislumbrar los beneficios.

Un servidor público que posee valores éticos actúa con prudencia, mantiene el dominio sobre sí mismo, cumple con las obligaciones propias de su condición en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia. Hay que apostar porque los valores de servicio público se tornen principios para que se antepongan a toda decisión adoptada por cualquier servidor público.

Si bien durante las últimas décadas se han hecho diversos intentos por fomentar la Ética Pública en México hasta lograr que el tema se incorpore en las instituciones de Gobierno y las

² Para un mayor conocimiento de lo que implica el SEI se recomienda ver la obra de mi autoría titulada *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas* (2009), Bilbao, Desclee de Brower.

Administraciones Públicas, estamos muy lejos de poseer una verdadera ética en la conducta de la mayoría de los servidores públicos. El peso de quinientos años de historia nos aplasta y el hábito por las prácticas corruptas es muy fuerte.

El reto de la Ética Pública en México será lograr que se institucionalicen los instrumentos éticos de aplicación práctica y que la conducta de los servidores públicos gire en torno al cumplimiento del máximo fin del Estado que es el bien general o bien de la comunidad política.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (1982): *Ética Nicomaquea*, en: Obras, Madrid, Editorial Aguilar.
- Bauman, Zygmund (2001): *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall.
- Camps, Victoria (1996): *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo, 192 p.
- Carpizo, Jorge, et. al. (2008): “La moral Pública en México”, en *Moral Pública y libertad de Expresión, México Res Pública*, pp. 9-33
- Diego Bautista, Óscar (2006): *La ética en la gestión pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral en los gobiernos*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Diego Bautista, Óscar (2009): *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Bilbao, Desclee de Brower.
- Diego Bautista, Óscar (2014): *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*. Toluca, México, Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).
- Diego, Bautista Óscar (2013): “De la ética a la ética pública”, en *Revista IAPEM*, mayo-agosto, Toluca, pp. 83-103.
- Diego, Bautista, Óscar (2011): *La gestación de la ética pública*, Colección cuadernos de ética para los servidores públicos No. 3, Toluca, UAEMex-Contraloría del Poder Legislativo del estado de México.
- López Obrador, Andrés Manuel (2011): “Fundamentos para una República amorosa”, México, *Diario La Jornada*, 6 de diciembre.
- Rubén R. Dri. (2000): “Capítulo VIII. La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado”. En: Atilio Boron, *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Consultado por internet el 26 de septiembre de 2018. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/moderna/cap8.pdf>

Leyes y documentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación (DOF), Oficio circular por el que se da a conocer el Código de ética de los servidores públicos de la Administración pública Federal, 31 de julio de 2002.

DOF: *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.* 6 de marzo de 2012.

DOF: *Nuevos lineamientos en materia de ética pública*, 20 de agosto de 2015.

DOF: 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 prevención de conflictos de interés, 20 de agosto de 2015.

DOF; Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Oficina de la Presidencia de la República, 16 de febrero de 2016.

DOF: Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la Integración y Funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la Oficina de la Presidencia de la República, 7 de abril de 2016.